

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44 | 10119 Berlin

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fraktion im Sächsischen Landtag
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Dr. Wolfgang Jäckle
Arbeitsgruppe Politik
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel.: +49 30 549898-0
E-Mail: wjaeckle@transparency.de
www.transparency.de

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V.

zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Einführung einer Karenzzeit für Mitglieder der Sächsischen Staatsregierung (Drucksache 7/681)

Öffentliche Anhörung des Sächsischen Landtags
20. Mai 2020 in Dresden

Verfasser: *Dr. Wolfgang Jäckle*
Datum: 18.03.2020

- Herzlichen **Dank** für die Gelegenheit zur Stellungnahme.
- Transparency Deutschland begrüßt ausdrücklich das Vorhaben der Einführung einer Karenzzeit für ausscheidende Mitglieder der Staatsregierung. Eine solche Karenzzeit stellt einen wichtigen Beitrag dar, der **in der Bevölkerung anzutreffenden Politikverdrossenheit** etwas entgegenzusetzen.

Grundsätzliches zur Notwendigkeit einer Karenzzeitregelung (Regelungsziele)

- Begegnung der Gefahr, dass Regierungswissen und das geschaffene Netzwerk zu Lasten des Allgemeinwohls **„versilbert wird.“**
- Begegnung der Gefahr, dass infolge der Aussicht auf die spätere Beschäftigung in der Wirtschaft noch während der Amtszeit vom Regierungsmitglied getroffene **Entscheidungen zugunsten des zukünftigen Arbeitgebers ausfallen.** Diese Entscheidung kann auch unbewusst getroffen werden.
- In den Fällen der **geplanten Aufnahme einer unproblematischen Tätigkeit** und der damit einhergehenden positiven Entscheidung des Karenzzeitgremiums würden die neuen Regelungen einen **Schutz vor haltlosen Angriffen etwa durch die Medien oder die politische Konkurrenz** gewähren.

Vorbemerkung:

1. **Der Entwurf ist praktisch identisch mit §§ 5a – 5e des Thüringer Ministergesetzes (vom 29. Juni 2018; GVBl. S. 303).**
2. **Ungeachtet dessen bedürfen die folgenden Regelungen des Gesetzentwurfs (auch in Abgrenzung zu dem letztjährigen Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen Drs. 6/16866) der näheren wertenden Betrachtung:**

§ 4a Anzeigepflichten

Zu unterscheiden ist zwischen der Frage nach dem „Ob“ einer Anzeigepflicht (**Abs. 1**) und dem Zeitpunkt ihres Entstehens (**Abs. 2**).

Abs. 1: Während sich die beim Bund bzw. bei bestimmten Bundesländern bereits existierenden Karenzzeitvorschriften mit der Anzeige begnügen, dass innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach dem Ausscheiden des Regierungsmitglieds die Aufnahme einer entgeltlichen Beschäftigung beabsichtigt sei, fordert der Entwurf zusätzlich zur Anzeige die **Vorlage entsprechender diesbezüglicher Nachweise**. Dies scheint überflüssig zu sein. Niemand wird das für ihn unter Umständen nachteilige Prüfungsverfahren in Gang setzen, wenn er nicht ernsthaft vorhat, die spätere Tätigkeit auch tatsächlich auszuüben. Des Weiteren bestehen datenschutzrechtliche Bedenken hinsichtlich der vollständigen Offenlegung des Arbeitsvertrags. Das in der Gesetzesbegründung (**Seite 7 unten**) zu findende Argument, der Nachweis sei wegen der potentiell zu gewährenden finanziellen Entschädigung (Übergangsgeld) zu verlangen, verfängt nicht. Genügen würde es, zu verlangen, dass der Nachweis zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Gewährung des Übergangsgeldes vorliegt.

Abs. 2: Die Regelung des Zeitpunkts des Entstehens der Anzeigepflicht ist praktisch wortgleich mit den beim Bund und den Ländern bestehenden bewährten Regelungen. Daher ist dieser Absatz als unproblematisch zu bewerten.

§ 4b Abs. 2 Dauer der Karenzzeit

Die geplante Einführung einer Karenzzeit von in der Regel bis zu **18 Monaten** (bzw. in schweren Fällen wie etwa bei langer Amtsdauer von bis zu **24 Monaten**) geht zwar über die beim Bund geltenden bis zu 12 bzw. in schweren Fällen bis zu 18 Monaten Karenzzeit hinaus, und würde insoweit stark den inzwischen in Brandenburg (24 Monate), Hamburg (24 Monate), Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein (24 Monate) sowie Thüringen geltenden Regelungen ähneln, jedoch vertritt Transparency Deutschland die Auffassung, dass der letztjährige Gesetzentwurf der **Fraktion Bündnis90/Die Grünen** mit der dort vorgesehenen Karenzzeitregelung von bis zu **drei Jahren** die bessere Lösung wäre. Erst nach diesem Zeitraum sind – jedenfalls in den schweren Fällen – Sachstandswissen und persönliche Kontakte soweit durch Zeitablauf überholt, dass von der **Beendigung der sogenannten Cooling-Off-Periode** gesprochen werden kann. Zwar würde ein solcher Zeitraum von 3 Jahren für den Steuerzahler zu einer finanziellen Mehrbelastung in Gestalt höherer Übergangsgelder führen, jedoch scheint dies wegen der eher geringen Beträge hinnehmbar zu sein.

§ 4b Abs. 1 Prüfungsmaßstab

Bei der Prüfung, ob eine Karenzzeit zu verhängen ist, sieht der Entwurf einen doppelten Maßstab vor (§ 4b Abs. 1 **Nr. 1 und Nr. 2**).

Die **Nr. 1** geht von der Beeinträchtigung öffentlicher Interessen dann aus, wenn es sich bei der späteren Tätigkeit um eine solche handelt, „**mit denen das ehemalige Mitglied der Staatsregierung während seiner Amtszeit befasst war.**“ Dies stimmt weitgehend überein mit der 2015 beim Bund in Kraft getretenen Regelung des **§ 6b Abs. 1 Nr. 1 BundesministerG**, aber auch mit beispielsweise **§ 4b Abs. 1 Nr. 1 NRW-LandesministerG**. Dieser Prüfungsmaßstab hat sich in der Praxis bewährt, so dass hierzu nichts weiter anzumerken ist.

Nr. 2 ist im Vergleich mit der beim Bund geltenden Regelung etwas anders gefasst. Während dort darauf abgestellt wird, ob „**die angestrebte Beschäftigung das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigen kann**“, fragt der Entwurf danach, ob „**die angestrebte Beschäftigung das Vertrauen der Allgemeinheit in die Zuverlässigkeit des Regierungshandelns beeinträchtigen kann**“. Warum diese Formulierung derjenigen des Bundes überlegen sein soll, erschließt sich nicht. Der Sache nach geht es bei den Karenzzeiten um die **Abwehr von Integritätsgefahren**. Mangelnde Zuverlässigkeit und mangelnde Integrität mögen zwar etwas miteinander zu tun haben, jedoch besteht keine Deckungsgleichheit.

In **S.2** des **§ 4b Abs. 1 Nr. 2** des Entwurfs findet sich eine weitere Konkretisierung des Tatbestandsmerkmal „**Beeinträchtigung des Vertrauens der Allgemeinheit in die Zuverlässigkeit des Regierungshandelns.**“ Eine solche liege **insbesondere** dann vor, wenn es zwar an einem inhaltlichen Zusammenhang zwischen amtlicher Tätigkeit und angestrebter Beschäftigung fehlt, aber trotzdem vom Vorliegen eines mit den Fällen der **Nr. 1** vergleichbaren Interessenkonflikts auszugehen ist. Zwar findet sich in den anderen Karenzzeitvorschriften eine derartige Konkretisierung nicht. Jedoch verdeutlicht sie, dass auch in den Fällen, in denen die Beschäftigung in der Wirtschaft nicht direkt etwas mit der früheren Tätigkeit als Regierungsmitglied zu tun hat, unter Umständen ein öffentliches Interesse an der Verhängung einer Karenzzeit bestehen kann.

§ 4b Abs. 2 – 5 Untersagungsverfügung

In den anderen Karenzzeitregelungen ist die Bundesregierung bzw. sind die Landesregierungen für den Erlass der **Untersagungsverfügung** zuständig. Der Gesetzentwurf regelt dies abweichend wie folgt: Dem Wortlaut nach trifft die **Ministerpräsidentin** oder der **Ministerpräsident** die Entscheidung darüber, ob der (nicht bindenden!) Entscheidung des beratenden Gremiums gefolgt werden soll (**Abs. 3**). Wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt (**Seite 9 2. Absatz**) ist damit jedoch lediglich die Verlautbarung, nicht aber der Prozess der Entscheidungsfindung, gemeint. **Abs. 3** ist daher missverständlich formuliert und bedarf der Korrektur.

Abs. 4 und Abs. 5 enthalten unproblematische Regelungen zur Veröffentlichungspflicht sowie zum Rechtsschutz.

§ 4c Beratendes Gremium

Während es in Brandenburg, Hamburg und Niedersachsen kein die Regierung bei ihrer Entscheidung unterstützendes Beratungsgremium gibt, soll ein solches in Sachsen eingerichtet werden. Dies würde den Vorbildern Bund, NRW (Ministerehrenkommission), Schleswig-Holstein und Thüringen folgen. Als Schutz vor potentiell denkbaren „**Deals**“ unter Regierungsmitgliedern ist die Lösung des Entwurfs zu begrüßen.

Allerdings hängt auch viel von der sachgerechten Besetzung des Gremiums ab. Was mit „**Erfahrungen und Kenntnissen im Bereich der beruflichen Ethik gemeint ist**“, bleibt reichlich nebulös und wird auch in der Gesetzesbegründung nicht näher erläutert. Zu überlegen ist, ob die von § 6c Abs. 1 BundesministerG verwendete Formulierung: „**Die Mitglieder des beratenden Gremiums sollen Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben oder über Erfahrungen in einem wichtigen politischen Amt verfügen**“ nicht vorzuziehen ist.

Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der **Ernennungszuständigkeit**: Beim Bund werden die Gremiumsmitglieder auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt, während **§ 4c Abs. 1** des Entwurfs vorsieht, sie auf Vorschlag der Fraktionen vom Parlament wählen zu lassen. Da die Bundesländer kein dem Bundespräsidenten vergleichbares Staatsoberhaupt haben, scheint die Entwurfslösung angemessen zu sein. Vielleicht könnte auch noch evaluiert werden, ob sich in Thüringen die dortige vergleichbare Regelung bewährt hat (§ 5c ThürMinG).

Entsprechendes gilt für die Größe des Gremiums. Während im Bund das Gremium lediglich aus drei Mitgliedern besteht (ebenso der letztjährige sächsische GE der Grünen; Drs. 6/16866), sieht der Entwurf (analog zu Thüringen) fünf Mitglieder vor. Dies scheint weder ein Beitrag zu sparsamer Haushaltsführung noch ein solcher zu einem möglichst „schlanken“ Regierungshandeln zu sein.

§4e Ordnungsgeld

Eine Absicherung der Erfüllung ordnungsrechtlicher Pflichten durch die Möglichkeit der Verhängung eines Ordnungsgeldes ist bei den sich an die Allgemeinheit adressierenden Vorschriften völlig übliche Praxis. Zwar stehen ehemalige Regierungsmitglieder im Fokus der Öffentlichkeit, sodass die Aussicht auf eine negative Medienresonanz bereits eine vorbeugende Wirkung gegenüber der Verletzung der im Entwurf vorgesehene Anzeigepflicht (§ 4a Abs. 1 u. Abs. 2) entfalten dürfte. Jedoch ist nicht zuletzt aus Gleichbehandlungsgründen zu begrüßen, dass der Entwurf ein Instrumentarium zur Verfügung stellt, welches die Sanktionierung eines konkreten Pflichtenverstößes gestattet.

Sonstige Bemerkungen

Zeitpunkt der Ernennung der Gremiumsmitglieder

Auf Bundesebene musste die Öffentlichkeit bei der Umsetzung der Karenzzeitvorschriften die negative Erfahrung machen, dass die Bundesregierung keinerlei Eile mit der Ernennung der Gremiumsmitglieder an den Tag gelegt hatte. Dieses Unterlassen führte dazu, dass mangels eines existierenden Gremiums während dieses Zeitraums keine Karenzzeiten verhängt werden konnten. Um Vergleichbares zu verhindern, sollte daher wenigstens in den Ausführungsvorschriften eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach das Gremium **spätestens drei Monate nach dem Inkrafttreten des Gesetzes** bestellt sein muss.

Gesetzesevaluierung

Entsprechend einer bei anderen modernen Gesetzesvorhaben verbreiteten Praxis sollte in das Gesetz die **Möglichkeit der Evaluierung auf seine Bewährung hin** aufgenommen werden (drei Jahre nach Inkrafttreten). Der Evaluierungsbericht müsste digital veröffentlicht und vom Sächsischen Landtag mit dem Ziel beraten werden, zu entscheiden, ob die Zielsetzungen

erreicht worden sind. Nebeneffekt im Falle einer festgestellten Bewährung wäre, dass die geschaffenen Regelungen im Interesse des Gemeinwohls sicherlich eine Ausstrahlungswirkung auf entsprechende zukünftige Gesetzesvorhaben anderer Bundesländer hätten.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wolfgang Jäckle'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Wolfgang Jäckle
Leiter der Arbeitsgruppe Politik
Transparency International Deutschland e.V.