Bayerischer Landtag

17. Wahlperiode 12.03.2015 **Drucksache 17/5767**

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Franz Schindler, Horst Arnold, Alexandra Hiersemann, Florian Ritter, Inge Aures, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Hans-Ulrich Pfaffmann, Helga Schmitt-Bussinger, Dr. Simone Strohmayr, Dr. Paul Wengert, Klaus Adelt, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Harry Scheuenstuhl** und **Fraktion (SPD)**

zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung
(Einführung von Karenzzeitregelungen)

A) Problem

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung sieht bislang keine Regelungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung im Anschluss an das Ausscheiden aus dem Amt vor. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll bei grundsätzlicher Respektierung des Grundrechts auf Berufsfreiheit verhindert werden, dass durch den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten oder durch die private Verwertung von Amtswissen nach Beendigung des Amtsverhältnisses das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Staatsregierung beeinträchtigt wird. Damit Interessenskonflikte zwischen dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis und einer Beschäftigung nach Ende des Amtes verhindert werden können, werden Regelungen geschaffen, die die Aufnahme einer Beschäftigung nach Ende des Amtes begrenzen können. Zugleich schützen die Vorschriften den Betroffenen vor Unsicherheiten und ungerechtfertigter Kritik.

B) Lösung

In Anlehnung an entsprechende Regelungen im Senatsgesetz von Hamburg und dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre wird das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung durch Karenzzeitregelungen ergänzt.

Mit dem Gesetzentwurf wird ein transparentes Verfahren geschaffen, in dem Anzeigepflichten während und nach dem Amtsverhältnis sowie eine Untersagungsmöglichkeit der Beschäftigung nach Ende des Amtes innerhalb einer Karenzzeit eingeführt werden.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass amtierende und ehemalige Mitglieder der Staatsregierung, die beabsichtigen, innerhalb eines Zeitraums von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt einer Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes nachzugehen, dies der Staatsregierung anzuzeigen haben.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de - Dokumente abrufbar. Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de – Aktuelles/Sitzungen zur Verfügung.

Die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung kann untersagt werden, wenn durch ihre Aufnahme öffentliche Interessen beeinträchtigt werden können. Die Untersagung soll in der Regel die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten; in Ausnahmefällen kann der Zeitraum bis zu 18 Monaten betragen. Die Staatsregierung trifft ihre Entscheidung auf Empfehlung eines beratenden Gremiums, dessen Mitglieder Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben oder über Erfahrungen in einem wichtigen politischen Amt verfügen. Wird die Aufnahme der angestrebten Beschäftigung untersagt, besteht auf jeden Fall für die Karenzzeit der Anspruch auf Übergangsgeld.

C) Alternativen

Selbstverpflichtung der Mitglieder der Staatsregierung.

D) Kosten

Infolge der Zahlung des Übergangsgelds sowie der Aufwandsentschädigung der drei Mitglieder des Beratergremiums und die Erstattung ihrer Reisekosten sind geringe Mehrausgaben für den Staatshaushalt zu erwarten.

Bayerischer Landtag
17. Wahlperiode
Drucksache 17/**5767**
12.03.2015

Gesetzentwurf

zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung

§ 1
Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung

In das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung (BayRS 1102-1-F), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 2 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl S. 286), werden folgende Art. 5a bis 5d eingefügt:

„Art. 5a

(1) [1]Mitglieder der Staatsregierung, die beabsichtigen, innerhalb der ersten 18 Monate nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes aufzunehmen, haben dies der Staatsregierung schriftlich anzuzeigen. [2]Satz 1 gilt für ehemalige Mitglieder der Staatsregierung entsprechend.

(2) Die Anzeigepflicht entsteht, sobald ein Mitglied oder ehemaliges Mitglied der Staatsregierung mit Vorbereitungen für die Aufnahme einer Beschäftigung beginnt oder ihm eine Beschäftigung in Aussicht gestellt wird.

Art. 5b

(1) [1]Die Staatsregierung kann die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung für die Zeit der ersten 18 Monate nach dem Ausscheiden aus dem Amt ganz oder teilweise untersagen, soweit zu besorgen ist, dass durch die Beschäftigung öffentliche Interessen beeinträchtigt werden. [2]Von einer Beeinträchtigung ist insbesondere dann auszugehen, wenn die angestrebte Beschäftigung

1. in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Staatsregierung während seiner Amtszeit tätig war oder
2. das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Staatsregierung beeinträchtigen kann.

[3]Die Untersagung ist zu begründen. [4]Gegen die Untersagung steht der Verwaltungsrechtsweg offen.

(2) [1]Eine Untersagung soll in der Regel die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten. [2]In Fällen, in denen öffentliche Interessen schwer beeinträchtigt wären, kann eine Untersagung für die Dauer von bis zu 18 Monaten ausgesprochen werden.

(3) [1]Die Staatsregierung trifft ihre Entscheidung über eine Untersagung auf Empfehlung eines aus drei Mitgliedern bestehenden beratenden Gremiums. [2]Das beratende Gremium hat seine Empfehlung zu begründen. [3]Es gibt seine Empfehlung nicht öffentlich ab.

(4) Die Entscheidung ist unter Mitteilung der Empfehlung des beratenden Gremiums zu veröffentlichen.

Art. 5c

(1) [1]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. [2]Sie werden auf Vorschlag der Staatsregierung jeweils zu Beginn der Wahlperiode des Landtags vom Ministerpräsidenten berufen und sind ehrenamtlich tätig.

(2) Die Mitglieder des beratenden Gremiums sind auch nach ihrem Ausscheiden zur Verschwiegenheit über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten verpflichtet.

(3) [1]Die Mitglieder des beratenden Gremiums erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. [2]Diese werden von dem Leiter der Staatskanzlei im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat festgesetzt.

(4) [1]Die Mitglieder des beratenden Gremiums üben ihre Tätigkeit solange aus, bis neue Mitglieder nach Abs. 1 Satz 2 berufen worden sind. [2]Wiederberufungen sind zulässig.

(5) Für die Erfüllung seiner Aufgabe ist dem beratenden Gremium das notwendige Personal und die notwendige Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Art. 5d

Wird die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung nach Art. 5b Abs. 1 Satz 1 untersagt, so wird das Übergangsgeld für die Dauer der Untersagung gewährt, sofern sich nicht aus Art. 14 Abs. 2 ein weitergehender Anspruch ergibt.“

§ 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

Begründung:

Allgemeines:

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung sieht bislang keine Regelungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung im Anschluss an das Ausscheiden aus dem Amt vor. Mit den Vorschriften dieses Gesetzes soll verhindert werden, dass durch den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten oder durch die private Verwertung von Amtswissen nach Beendigung des Amtsverhältnisses das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Staatsregierung beeinträchtigt wird. Um Interessenskonflikte zwischen dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis und einer Beschäftigung nach Ende des Amtes zu verhindern, werden Regelungen geschaffen, die die Aufnahme einer Beschäftigung nach Ende des Amtes begrenzen können. Zugleich schützen die Vorschriften den Betroffenen vor Unsicherheiten und ungerechtfertigter Kritik.

Mit der vorgesehenen Regelung zu Karenzzeiten wird zudem dem am 12. November 2014 von Deutschland ratifizierten Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption Rechnung getragen, das in Artikel 12 Abs. 2 Buchst. e fordert, Interessenkonflikten dadurch vorzubeugen, dass die beruflichen Tätigkeiten ehemaliger Amtsträger oder die Beschäftigung von Amtsträgern durch den privaten Sektor im Anschluss an deren Ausscheiden aus dem Amt oder Eintritt in den Ruhestand in Fällen, in denen dies angebracht ist, und für einen angemessenen Zeitraum beschränkt werden, wenn diese Tätigkeiten oder diese Beschäftigung mit den Aufgaben, die diese Amtsträger in ihrer Amtszeit wahrgenommen oder überwacht haben, in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

Im Einzelnen:

Zu § 1:

Zu Art. 5a neu:

Zu Abs. 1:

Die Regelung verpflichtet amtierende und ausgeschiedene Mitglieder der Staatsregierung dazu, alle Beschäftigungen, die weniger als 18 Monate nach Ausscheiden aus der Staatsregierung begonnen werden sollen, vorher schriftlich anzuzeigen.

Amtierende Mitglieder sind bereits während ihrer Amtszeit zur Anzeige über eine für die Zeit nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt angestrebte Erwerbstätigkeit oder Beschäftigung verpflichtet, damit gegebenenfalls frühzeitig auf mögliche Interessenkonflikte reagiert werden kann, etwa durch Änderung der Zuständigkeiten.

Satz 2 erstreckt die Regelung auf ehemalige Mitglieder der Staatsregierung.

Die Anzeigepflicht nach Abs. 1 gilt auch für Anschlusstätigkeiten in privaten Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist. Tätigkeiten im öffentlichen Dienst werden vom Anwendungsbereich der Vorschrift ausdrücklich ausgeschlossen, da angesichts der Ausrichtung des öffentlichen Dienstes auf das Gemeinwohl hier öffentliche Interessen nicht beeinträchtigt sein können.

Zu Abs. 2:

Die Anzeigepflicht entsteht, sobald die Absicht, eine Erwerbstätigkeit oder Beschäftigung aufzunehmen, ein konkretes Stadium erreicht hat. Ein solches ist erreicht, wenn Vorbereitungen für die Aufnahme einer Beschäftigung getroffen werden, insbesondere wenn Verhandlungen über ein Beschäftigungsverhältnis vor dem Abschluss stehen oder wenn beabsichtigt ist, auf ein angebotenes Beschäftigungsverhältnis einzugehen. Die Anzeigepflicht beginnt auch, wenn die Absicht besteht, einer selbständigen Beschäftigung nachzugehen. Vom Begriff der Erwerbstätigkeit sind alle entgeltlichen, auch freiberufliche oder selbständige Tätigkeiten umfasst. Zu den sonstigen Beschäftigungen gehören auch unentgeltliche Tätigkeiten. Ob und in welcher Höhe für die Tätigkeit nach Ende des Amtes ein Entgelt gezahlt wird, ist nicht entscheidend. Maßgeblich ist allein der durch die Ausübung der Tätigkeit ggf. vermittelte Eindruck, dass die gemeinwohlorientierte Regierungsarbeit einseitig beeinflusst werden könnte. Dadurch wird sichergestellt, dass mögliche Interessenkonflikte frühzeitig erkannt und durch geeignete Maßnahmen (z.B. Änderung von Zuständigkeiten) vermieden werden können.

Zu Art. 5b neu:

Zu Abs. 1:

Die Vorschrift ermöglicht es, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung vorübergehend zu untersagen, um öffentliche Interessen zu schützen.

Für eine möglichst grundrechtsschonende Ausgestaltung ist die Karenzzeitregelung als Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt ausgestaltet. Bei der mit Blick auf die Lauterkeit und Integrität des Regierungshandelns einerseits und die Berufsfreiheit des Mitglieds der Staatsregierung andererseits vorzunehmenden Ermessensentscheidung über eine Untersagung sind u.a. die Dauer der Mitgliedschaft in der Staatsregierung und der Grad des Interessenkonflikts zu berücksichtigen.

Sofern lediglich in Teilaspekten der beabsichtigten Beschäftigung eine Beeinträchtigung der öffentlichen Interessen zu besorgen ist, kann als mildere Maßnahme eine teilweise Untersagung erfolgen, z.B. statt Untersagung der Beschäftigung als Rechtsanwalt in einer Kanzlei nur Untersagung dort für bestimmte Mandantschaften oder Rechtsbereiche tätig zu werden.

Um dabei die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) des betroffenen Mitglieds der Staatsregierung nicht unangemessen zu beschränken, soll eine Entscheidung über eine Untersagung zeitnah zur Anzeige erfolgen.

Die Untersagungsentscheidung ist dem Betroffenen gegenüber zu begründen. Gegen die Entscheidung steht dem Betroffenen der Verwaltungsrechtsweg offen, ein Vorverfahren findet nicht statt (§ 45, 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO i.V.m. Art. 15 Abs. 3 Satz 2 AGVwGO).

Zu Abs. 2:

Ein zeitlich befristetes Betätigungsverbot kann nur unter engen Voraussetzungen ausgesprochen werden und soll im Regelfall ein Jahr nicht überschreiten. In besonders gelagerten Fällen (z.B. besonders lange Amtsdauer mit unverändertem Aufgabenzuschnitt, enge Verflechtung von amtlicher und nachamtlicher Tätigkeit) kann das Betätigungsverbot auf 18 Monate ausgedehnt werden, wenn nur so das Vertrauen der Allgemeinheit in die Lauterkeit der Regierungstätigkeit angemessen geschützt werden kann.

Zu Abs. 3:

Die Vorschrift regelt, dass die Staatsregierung bei ihrer Entscheidung über eine Untersagung die Empfehlung eines beratenden Gremiums zu berücksichtigen hat, das zu diesem Zweck eingerichtet wird. Dies fördert die Objektivität und Akzeptanz der Entscheidung. Der beratenden Rolle des Gremiums entspricht es, dass seine Empfehlung zu begründen ist und nicht vor Bekanntgabe der Entscheidung der Staatsregierung öffentlich gemacht wird.

Zu Abs. 4:

Die Entscheidung der Staatsregierung ist in allen Fällen, d.h. bei Untersagung, teilweiser Untersagung und Nichtuntersagung, in geeigneter Weise (z.B. durch Presseerklärung) zu veröffentlichen. Datenschutzrechtliche Grenzen sind zu beachten. Dabei ist auch darzustellen, ob und inwieweit der Empfehlung des beratenden Gremiums gefolgt wurde. Durch die Veröffentlichung wird Transparenz hergestellt und das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Staatsregierung gestärkt.

Zu Art. 5c neu:

Zu Abs. 1:

Es ist sachgerecht, in das beratende Gremium Personen zu berufen, die Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben oder über politische Erfahrung verfügen.

Zu Abs. 2:

Die Mitglieder des Gremiums sind zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei den Beratungen oder bei Gelegenheit ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.

Zu Abs. 3:

Die Regelung gewährleistet, dass eine im Hinblick auf die Bedeutung des Gremiums und seiner Rolle im Entscheidungsprozess angemessene Entschädigungsregelung getroffen wird.

Zu Abs. 4:

Mit der Regelung wird klargestellt, dass die Amtszeit der Mitglieder eines bei der Staatsregierung angesiedelten Gremiums nicht mit Ablauf der Wahlperiode des Landtags endet, sondern erst mit der Berufung eines neuen Gremiums. Eine mehrfache Wiederbestellung einzelner Mitglieder ist zulässig.

Zu Abs. 5:

Für die Erfüllung seiner Aufgabe werden dem beratenden Gremium das notwendige Personal und die notwendige Sachausstattung zur Verfügung gestellt.

Art. 5d neu:

Die Regelung betrifft nur die vergleichsweise seltenen Fälle, in denen ein Anspruch auf Übergangsgeld für einen geringeren Zeitraum als die Dauer der Karenzzeit besteht. Wenn die Dauer der Zugehörigkeit zur Staatsregierung z.B. ein Jahr betragen hat, besteht ohnehin gemäß Art. 14 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung bei einer zwölfmonatigen Karenzzeit für die gesamte Dauer Anspruch auf Übergangsgeld. In Fällen, in denen angesichts einer nur sehr kurzen Amtszeit noch kein Anspruch auf Übergangsgeld für die gesamte Dauer der Karenzzeit entstanden ist, ist es sachgerecht, das Übergangsgeld so lange zu gewähren, wie die Karenzzeit dauert. Im Übrigen bleiben die Vorschriften des Art. 14 des Gesetzes über die Mitglieder der Staatsregierung einschließlich der Anrechnungs- und Minderungsregelungen unberührt.

Zu § 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.