Landtag von Baden-Württemberg **Drucksache 17 / 2204**

17. Wahlperiode

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ständigen Ausschusses

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 17/1661

Gesetz zur Änderung des Ministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der politischen Staatssekretäre

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 17/1661 – abzulehnen.

24.3.2022

Der Berichterstatter:	Der Vorsitzende:
Andreas Deuschle	Guido Wolf

Bericht

Der Ständige Ausschuss behandelt den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung des Ministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der politischen Staatssekretäre – Drucksache 17/1661 – in seiner 9. Sitzung am 24. März 2022.

I. Öffentliche Anhörung

Vor der Ausschussberatung des Gesetzentwurfs Drucksache 17/1661 hat der Ständige Ausschuss eine öffentliche Anhörung zu diesem Gesetzentwurf in öffentlicher Sitzung durchgeführt. Die Namen der Redner sind deshalb im Bericht über die Anhörung zu dem Gesetzentwurf Drucksache 17/1661 nicht anonymisiert.

Vorsitzender Guido Wolf teilt mit, der Ablaufplan sei den Ausschussmitgliedern bereits zugegangen *(Anlage 1)*. Herr Timo Lange habe sich entschuldigt. Von allen Referenten lägen zudem schriftliche Stellungnahmen *(Anlagen 2 bis 4)* vor.

Herr Siegfried Gergs (Regionalgruppenleitung Transparency International Deutschland e. V., Regionalgruppe Baden-Württemberg) legt dar, der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktion der SPD orientiere sich an der Karenzzeitregelung auf Bundesebene, die seit 25. Juli 2015, also seit sieben Jahren, in Kraft sei. Seit sieben Jahren lägen Erfahrungen mit diesem Gesetz vor, und deshalb stelle sich die Frage, welche Erfahrungen auf Bundesebene bisher mit diesem Gesetz gesammelt worden seien und ob es vielleicht möglich sei, von diesen Erfahrungen zu profitieren.

Ausgegeben: 5.4.2022

Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

Die Bundesregierung habe ihre Erfahrungen am 19. November 2020 in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/24499, wie folgt mitgeteilt:

> *Insgesamt hat die Bundesregierung bislang in zehn Fällen eine zumindest teilweise Untersagung oder Einschränkung der beabsichtigten nachamtlichen Beschäftigung angeordnet. ... Aus Sicht der Bundesregierung hat sich die gesetzliche Regelung in der Praxis bewährt.*

Die Erfahrungen seien also deutlich positiv. Dies sei aus seiner Sicht ein sehr gewichtiges Argument, auch in Baden-Württemberg eine solche Regelung einzuführen.

Seine Organisation habe zur Beurteilung von Karenzzeitregelungen vier Kriterien formuliert.

Das erste Kriterium sei die Dauer der Karenzzeit nur bei Interessenkonflikten. Es sei nicht beabsichtigt, ehemaligen Politikern zu verbieten, in den Beruf zurückzukehren; dies wäre im Übrigen auch gar nicht möglich, weil das Grundgesetz Berufsfreiheit garantiere.

Zum Zweiten gehe es um die Wahl eines beratenden Gremiums zur Beurteilung, ob Interessenkonflikte vorlägen oder nicht und, wenn ja, ob es einfache Interessenkonflikte seien oder schwere.

Drittens gehe es um Kriterien für den Beschluss einer Karenzzeit durch dieses Gremium.

Viertens gehe es um Sanktionen bei Verstößen gegen das Gesetz.

Der vorliegende Gesetzentwurf erfülle die Kriterien zwei und drei vollständig. Er sei somit ein begrüßenswerter Schritt in die richtige Richtung. Die Abwägung zwischen individueller, im Grundgesetz verankerter Berufsfreiheit und der Beeinträchtigung öffentlicher Belange infolge von Interessenkonflikten werde von seiner Organisation für richtig gehalten; den Vorschlag eines beratenden Gremiums halte sie in diesem Zusammenhang für äußerst sinnvoll.

Das erste Kriterium, die Dauer der Karenzzeit, werde nicht vollständig erfüllt. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf betrage die Karenzzeit bei einfachen Interessenkonflikten 12 Monate und bei schweren Interessenkonflikten 18 Monate. Seine Organisation fordere jedoch 36 Monate. Denn schwere Interessenkonflikte bestünden, wenn Insiderwissen, also Amtswissen, und Kontakte nach Beendigung der Amtstätigkeit zum Wettbewerbsvorteil von privaten Unternehmen verwendet würden, die nur einem exklusiven Teil der Gesellschaft verpflichtet seien und nicht der Gemeinschaft. Diese besonderen Kenntnisse aus der Zeit im Amt würden nicht selten für Partikularinteressen verwendet. Dies widerspreche im Prinzip der Gleichberechtigung aller Unternehmen und der Orientierung am Gemeinwohl. Die Gleichberechtigung aller Unternehmen sei ein Gedanke, der in der Diskussion immer ein bisschen zu kurz komme. Unternehmen, die sich ehemalige Ministerinnen und Minister leisten könnten, sollten nicht bevorzugt werden. Die bevorzugte Behandlung einiger weniger Unternehmen, die nur einem exklusiven Teil der Gesellschaft verpflichtet seien, sei fragwürdig.

Aus den genannten Gründen sei es bei Interessenkonflikten erforderlich, für die Dauer einer bestimmten „Abkühlphase“ entsprechende Tätigkeiten des ausscheidenden Regierungsmitglieds zu verbieten. Insiderwissen und Kontakte verlören mit der Zeit an Aktualität; seine Organisation halte in schweren Fällen 36 Monate, also drei Jahre, für angemessen. Sie beziehe sich dabei auf die Vorschriften auf EU-Ebene. In der EU gelte für ehemalige Mitglieder der EU-Kommission eine Karenzzeit von inzwischen zwei Jahre. Für ehemalige Präsidentinnen und Präsidenten der Europäischen Kommission seien es sogar drei Jahre. Auf diese drei Jahre in der EU beziehe sich seine Organisation, wenn sie drei Jahre vorschlage.

Das vierte Kriterium seiner Organisation werde überhaupt nicht erfüllt. Der Gesetzentwurf sehe keine Sanktion bei Verstößen gegen die Anzeigepflicht oder die Einhaltung einer Karenzzeit vor.

Im Übrigen verweise er auf die sehr ausführliche schriftliche Stellungnahme *(Anlage 2)*.

Abschließend erklärt er, seit dem 1. März 2021 werde beim Landtag ein Lobbyregister geführt. Das entsprechende Gesetz trage die etwas missverständliche Bezeichnung „Transparenzregistergesetz“. Seit Beginn des Jahres 2022 schreibe die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) auch die Hinterlassung einer exekutiven Fußspur vor. Nun werde über die Einführung einer Karenzzeitregelung gesprochen.

Daneben müsse jedoch auch noch das Verhalten von Abgeordneten geregelt werden. Baden-Württemberg sei neben Mecklenburg-Vorpommern immer noch das einzige Flächenland, in dem Abgeordnete zwar ihre Nebentätigkeit, nicht jedoch ihre Nebeneinkünfte offenlegen müssten. In Anbetracht der Erfahrungen vor allem im Zusammenhang mit Lobbyarbeit von Abgeordneten und Provisionsgeschäften, wobei er vor allem an Maskengeschäfte denke, sei auch in Baden-Württemberg dringend eine Regelung notwendig.

Mit einem Paket aus diesen vier Themen könne das Vertrauen in die Integrität der Regierung und des Landtags von Baden-Württemberg gestärkt werden.

Vorsitzender Guido Wolf bedankt sich für den Bericht und teilt mit, nach dem Ablaufplan käme nun Herr Timo Lange, Campaigner bei LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., an die Reihe, der sich jedoch entschuldigt habe. Er verweise auf zwei von ihm vorgelegte schriftliche Stellungnahmen *(Anlage 3)*.

Herr Dr. Bernd Grzeszick (Professor an der Universität Heidelberg) führt aus, zum vorliegenden Gesetzentwurf habe auch er bereits eine schriftliche Stellungnahme abgegeben *(Anlage 4)*. Dieser sei zu entnehmen, dass er den vorliegenden Gesetzentwurf für verfassungsgemäß halte.

Weiter legt er dar, das Grundkonzept des Gesetzentwurfs sei klar und bewährt, und zwar vor allem deswegen, weil er sich sehr an der Regelung des Bundes orientiere und auch den Regelungen entspreche, die mittlerweile in vielen anderen Ländern gälten. Es könne konstatiert werden, und dies sollte auch getan werden, dass sich diese Regelungen so, wie sie seien, nach seiner Einschätzung tatsächlich in der Praxis bewährt hätten.

Rechtliche Bedenken könnten mit Blick auf die Berufsfreiheit bestehen; das Gesetz schränke natürlich insbesondere die Aufnahme von Tätigkeiten ein, die auch als Berufsfreiheit im Sinne von Artikel 12 anzusehen seien. Eingriffe in die Berufsfreiheit könnten gerechtfertigt werden.

Unabhängig davon, in welcher Stufe nach der Drei-Stufen-Lehre das eingeordnet werde, ergebe sich, dass der vorliegende Gesetzentwurf nach seiner Ansicht tatsächlich gerechtfertigt sei. Das Ziel sei so, wie es formuliert worden sei, legitim, und mildere Mittel seien vermutlich auch nicht recht durchgreifend. Es könnte zwar überlegt werden, ob ein reines Kontakt- und Verhandlungsverbot gegenüber ehemaligen Kollegen genügen würde, doch damit wäre nur ein Teilbereich abgedeckt. Ferner könnte darüber nachgedacht werden, ob eine freiwillige Selbstverpflichtung sinnvoll wäre, doch eine freiwillige Selbstverpflichtung würde nicht gleich wirksam. Deshalb handle es sich zwar um mildere, jedoch nicht gleich wirksame Mittel.

Hinsichtlich der Angemessenheit sei abzuwägen zwischen den vom Gesetzgeber verfolgten Zielen und der Eingriffsintensität. Hier spiele dann eine Rolle, dass in den Regelbeispielen versucht worden sei, einzelne Gründe, einschlägige Sachverhalte und Konstellationen zu beschreiben, die tatsächlich nicht nur zu einer Anzeigepflicht, sondern auch zu einer Beschränkung der Tätigkeit führen könnten. Zum Zweiten sei abgestuft worden, dass die zeitliche Beschränkung grundsätzlich nicht mehr als 12 Monate betragen solle und ausnahmsweise 18 Monate betragen könne.

Weil immer wieder darüber diskutiert worden sei, diskutiert werde und auch in der laufenden Sitzung angeregt worden sei, diese Zeit eventuell zu verlängern, führt

er aus, dazu habe er sich in seiner schriftlichen Stellungnahme nicht ausführlich geäußert, und zwar aus einem rechtlichen Grund. Wenn die Erkenntnis zugrunde gelegt werde, dass die Regelungen, wie sie sich auf der Bundesebene darstellten, sich bewährt hätten, also 12 bis 18 Monate, dann beinhalte dies zugleich, dass das Regelungsziel nach Ansicht des Bundesgesetzgebers für sein Gesetz hinreichend effektiv erreicht worden sei. Dafür, dass die Situation im Land Baden-Württemberg prinzipiell anders sein sollte, könne er keine Anhaltspunkte erkennen; deswegen spreche sehr viel dafür, dass diese Abwägungen auch auf Baden-Württemberg zuträfen, dass letztlich auch das gestaffelte Verbot, bis zu 18 Monate spezifische Tätigkeiten zu untersagen, hinreichend sei, letztlich das Ziel zu verfolgen.

Umgekehrt habe dies natürlich zur Konsequenz, dass wenn deutlich über diesen Zeitrahmen hinausgegangen werde, Grundrechtseingriffe intensiviert würden, die dann nicht unbedingt gerechtfertigt seien, weil eine kürzere Eingriffszeit letztlich genüge, das Regelungsziel zu erreichen. Dann würde man sich im föderalen Vergleich zumindest für Deutschland angreifbar machen.

Hinzu komme, dass, wie er schriftlich ausgeführt habe, die Regelungen im Beamtenrecht anders ausgestaltet seien. Diese sähen längere Fristen vor. Allerdings sei die Sachlage wohl nicht vergleichbar. Denn wenn auf der einen Seite jemand im Beamtenrecht lebenslang Beamter sei und am Ende seiner Tätigkeit den engen Beschränkungen unterliege und auf der anderen Seite ein führender Politiker, der seine Stellung nur auf Zeit innehabe und bei den die Kenntnisse aus dieser Zeit auch schneller wieder abkühlen könnten, einer anderen Tätigkeit nachgingen, gebe es zwischen beiden erhebliche Unterschiede. Auch die sachliche Reichweite der Vorschriften sei anders. Das Gesetz setze breiter an, und zwar über die berufliche Tätigkeit hinaus und nehme auch ehrenamtliche Tätigkeiten in den Blick. Letztlich lägen keine vergleichbaren Sachverhalte vor, um den Blick auf Berufsfreiheit und Gleichheitserwägungen zu rechtfertigen.

Vergleichbares gelte auch auf die Ebene der Europäischen Union bezogen. Auch da sei der Anwendungsbereich der Regelung tatsächlich ein Stück weit anders, und dann müsse zur Kenntnis genommen werden, dass die geforderte 3-Jahres-Frist nur für den Präsidenten der Kommission bestehe. Damit sei eine Reichweite verbunden, die bei allem Respekt vor den Regierungsmitgliedern im Land Baden-Württemberg anders strukturiert und anders ausgestaltet sei und bei der mögliche Gefährdungen etwas näher liegen könnten, weshalb da ein sachlicher Unterschied vorliege.

Wie eine andere Ebene, vor allem eine andere internationale Ebene, dies regele, sei für den Landesgesetzgeber unerheblich, weil der Landesgesetzgeber völlig autonom agieren könne. Der Landesgesetzgeber sei rechtlich frei und habe Unterscheidungsgründe, weshalb am Vorhaben einer zeitlich gestaffelten Regelung festgehalten werden könne.

Zum Aspekt Bestimmtheit legt er weiter dar, die Regelungen wiesen einen mittleren Grad an Bestimmtheit auf. Beispielsweise sei die Regelung in § 6b etwas pauschaler geraten. Dies sei jedoch auch der Materie geschuldet; denn es müssten natürlich die ganzen Tätigkeiten in den Blick genommen werden, bei denen möglicherweise nachamtliche Konflikte auftreten könnten. Es werde dem Gesetzgeber schwerfallen, hier präzise eingrenzend voranzugehen; er laufe dann Gefahr, den Zweck des Gesetzes nicht erreichen zu können.

Die Rechtsprechung habe anerkannt, dass in solchen Konstellationen, bei denen vielgestaltige und sich rasch ändernde Sachverhalte erfasst werden müssten, dem Gesetzgeber ein relativ großer Spielraum zugestanden werde, die Regelungen also nicht übermäßig bestimmt sein müssten. Ein mittleres Bestimmtheitsniveau genüge, und das sei mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erreicht worden.

Wenn dies nicht genügte, könnte auch noch auf die Gesetzesbegründung zurückgegriffen werden. Wenn all dies zusammengenommen werde, lägen hinreichende Anhaltspunkte dafür vor, dass dieser Gesetzentwurf hinreichend bestimmt sei.

Hinsichtlich der Frage der Sanktionen, die erwogen werden könnten, habe er sich etwas kürzer gefasst, sodass er in der laufenden Sitzung näher darauf eingehen

wolle. Der Gesetzentwurf sehe zwar eine Verbotsnorm vor, jedoch kein weiteres, eigenständiges Sanktionskriterium. Dies komme zunächst seltsam vor, weil üblicherweise jede Rechtsnorm mit weiteren Sanktionen jenseits des Rechtswidrigkeitskriteriums bewehrt sei.

Wenn ein ehemaliges Regierungsmitglied notifizieren würde, die Tätigkeit verboten bekommen würde, sie jedoch dennoch ausüben würde, wäre dieses ehemalige Regierungsmitglied in der politischen und wirtschaftlichen Öffentlichkeit komplett „verbrannt“. Er wäre somit nicht nur politisch außen vor, womit er als ehemaliges Regierungsmitglied vielleicht leben könne, wäre aber für potenzielle Arbeitgeber völlig uninteressant. Denn mit dieser Person könne niemand mehr etwas anfangen. Insoweit sei der vorliegende Gesetzentwurf durch die Wahrnehmungswirklichkeit in der Öffentlichkeit ein großes Stück weit selbst sanktionierend.

Auf Bundesebene habe es bisher zehn Fälle gegeben, in denen vor allem ein partielles Verbot sanktioniert worden sei. Auch da habe es letztlich keine Verfolgungsprobleme gegeben. Deshalb leuchte ihm nicht ein, warum das im Land Baden-Württemberg anders sein sollte. Deshalb sei der vorliegende Gesetzentwurf aus seiner Sicht hinreichend bestimmt formuliert.

Im Ergebnis sei der vorliegende Gesetzentwurf ein angemessenes Gesetz, das die legitimen Interessen angemessen reflektiere, auch nicht über das Ziel hinausschieße und deswegen auch nicht die Gefahr mit sich bringe, übermäßig zu diskreditieren. Deshalb sehe er keine verfassungsrechtlichen Bedenken und glaube auch, dass das Vorhaben durchaus politisch eigentlich gut vertretbar sei und gut in die politische Landschaft passe.

Vorsitzender Guido Wolf bedankt sich für die Vorträge.

Abg. Arnulf Freiherr von Eyb CDU äußert, ihn interessiere, wie eine Sanktion aussehen könnte und wie sie im Zweifel vollstreckt werden könnte.

Ferner wolle er wissen, was mit der Beeinträchtigung des Vertrauens der Allgemeinheit letztendlich gemeint sei, wie dies so präzisiert werden könne, dass unstreitig sei, wann eine Beeinträchtigung eingetreten sei, und ob eine solche Entscheidung letztlich dem genannten Gremium überlassen werde mit der Folge, dass das Ergebnis letztlich wie ein Urteil zu verstehen sei, also zu akzeptieren sei.

In diesem Zusammenhang wolle er auch wissen, was eine betroffene Person, die zu einer anderen Auffassung komme, im Zweifel tun könne.

Abg. Jonas Weber SPD merkt an, Herr Gergs habe den Abgeordneten seiner Fraktion aus dem Herzen gesprochen. Weil auch den Abgeordneten seiner Fraktion das Thema Offenlegung außerordentlich wichtig sei, bitte er um weitere Ausführungen zu diesem Thema. Im Übrigen freue er sich darüber, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht bestätigt worden sei, dass die SPD-Fraktion einen guten Gesetzentwurf vorgelegt habe, und bedanke sich an dieser Stelle.

Abschließend merkt er an, als ehemaliger Student freue er sich über die Bestätigung, dass die SPD-Fraktion einen guten Gesetzentwurf vorgelegt habe, und bedanke sich an dieser Stelle. Er wolle damit zum Ausdruck bringen, dass die Universität Heidelberg offensichtlich ganz manierliche Studierende hervorbringe.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD führt aus, ihn interessiere, wie Herr Gergs die Aussage von Herrn Prof. Dr. Grzeszick bewerte, dass die EU-Kommissionspräsidentin analog zu einem „einfachen“ Regierungsmitglied auf Minister- oder Staatssekretärsebene in Baden-Württemberg gestellt werde. Denn für diese gälten die gleichen Regelungen.

In diesem Zusammenhang erkundigt er sich bei den Sachverständigen danach, ob ihnen bekannt sei, dass es in der Regelungsgebung auf EU-Ebene ein entsprechendes Sanktionsregime gebe und ob die Sanktionsregelung in Thüringen schon einmal gegriffen habe oder nach wie vor lediglich angedroht geblieben sei. Er wäre an Informationen über die Erfahrungen mit dieser Regelung interessiert.

Abg. Nico Weinmann FDP/DVP bringt vor, beide Referenten hätten den vorliegenden Gesetzentwurf gelobt und auf dessen Verfassungskonformität hingewiesen. Sie teilten insoweit auch die Einschätzung der Abgeordneten seiner Fraktion. Ihn interessiere, welche Verbesserungsmöglichkeiten die Referenten sehen würden, wenn sie sich kritisch mit dem Gesetzentwurf befassen sollten, also mit dem Ziel, den Gesetzentwurf für die Fraktionen insgesamt zustimmungsfähig zu machen, das „Haar in der Suppe“ suchen müssten.

Herr Siegfried Gergs legt dar, hinsichtlich des Umgangs mit Verstößen gebe es, wie es schon angeklungen sei, in Thüringen eine vorbildliche Regelung. In der von ihm vorgelegten schriftlichen Stellungnahme *(Anlage 2)* heiße es dazu:

> *Vorbildfunktion hat diesbezüglich § 5e Thüringer Ministergesetz. Danach kann bei einem Verstoß gegen die Anzeigepflicht ein Ordnungsgeld von 1 000 Euro bis zu 10 000 Euro verhängt werden. Für einen Verstoß gegen das Verbot der vorzeitigen Tätigkeitsaufnahme kann ein Ordnungsgeld von 10 000 Euro bis zur Hälfte eines Bruttojahresgehalts der vorzeitig aufgenommenen Tätigkeit verhängt werden.*

Welche Erfahrungen in Thüringen damit gemacht worden seien, habe er noch nicht recherchiert, sodass er sich dazu nicht äußern könne.

Weiter führt er aus, in Bezug auf Lobbytätigkeiten habe es einige Skandale gegeben. Er erinnere in diesem Zusammenhang insbesondere an die Provisionsgeschäfte in Bezug auf Atemschutzmasken. Bayern habe darauf relativ zügig reagiert, und er wünsche sich, dass in Baden-Württemberg dem Vorbild von Bayern, denen kein besonders revolutionäres Vorgehen nachgesagt werden könne, gefolgt werde.

Herr Dr. Bernd Grzeszick legt dar, rechtlich sei es so, dass das Gremium rein beratende Funktionen habe. Das, was es sage, habe somit keine rechtliche Bindungswirkung. Die Stellungnahme des Gremiums solle später zusammen mit der Entscheidung veröffentlicht werden, um Transparenz hinsichtlich der Entscheidung herzustellen. Damit sei eine gewisse politische Gravitation verbunden. Wenn sich das Gremium eindeutig in eine Richtung festlege und letztlich anders entschieden werde, werde dies dazu führen, dass es notwendig sei, sich den Fragen zu stellen. Das könne entweder zu Lasten der Entscheidung oder zu Lasten des Gremiums gehen. Seit dem Bestehen des Modells, also seit fünf Jahren, habe dies gut funktioniert.

Auch mit einer partiellen Differenz könnte ganz gut umgegangen werden; in der Praxis würde dann wahrscheinlich gefolgert, dass die Gründe, weshalb letztlich anders entschieden werde, dementsprechend umfangreich dokumentiert und niedergelegt würden. Dies sei auch keine Peinlichkeit; denn wenn, weil die Materie umfassend abgedeckt werden müsse, mit unbestimmten Tatbestandsmerkmalen gearbeitet werden müsse, könne es durchaus zu unterschiedlichen Meinungen kommen. Es gebe einen relativ großen Einschätzungsspielraum, und letztlich komme es auf die Begründung an, die in der Öffentlichkeit überzeugen könne oder nicht überzeuge.

Rechtlich könne frei entschieden werden; das Gremium habe nur eine beratende Funktion.

Wenn die betroffene Person damit nicht zufrieden sei, könne sie dagegen ganz normal mit Rechtsschutz vorgehen. Die Untersagung ihr gegenüber sei ein Verwaltungsakt, und diesen könne sie vor den Verwaltungsgerichten angreifen. In diesem Fall griffen die Instrumente des Verwaltungsrechts ohne prinzipielle Besonderheiten.

Am Gesetzentwurf selbst könne, auch wenn er hinsichtlich der Bestimmtheit etwas länger nachgedacht habe, aus seiner Sicht nicht unbedingt etwas verbessert werden. Allerdings könnte zu überlegen sein, ob unterhalb der Gesetzesschwelle vielleicht an einer Konkretisierung gearbeitet werden sollte, dass das Gremium sich selbst eine Art interne Richtlinie oder eine interne Verwaltungsvorschrift, wie auch immer diese genannt werden könne, gebe, in der versucht werde, typische Konstellationen herauszuarbeiten, bei denen davon ausgegangen werde, dass im

Regelfall ein Verbotsgrund greife oder nicht greife und dass im Regelfall 12 oder 18 Monate als Verbotsdauer herauskommen sollten. Dies strukturiere die eigene Tätigkeit und sei gerade beim Umgang mit unbestimmten Rechtsnormen gang und gäbe. Er erinnere in diesem Zusammenhang daran, dass beispielsweise im Steuerrecht mit ganz vielen untergesetzlichen Regelungen gearbeitet werde, um die Spielräume zu füllen.

Eine solche interne Regelung habe zudem den Charme, dass sie keine volle rechtliche Bindungswirkung entfalte, wenn sie so formuliert werde, dass das Verbot im Regelfall greife. Somit stehe es rechtlich frei, mit Blick auf Artikel 3 den Einzelfall anders zu entscheiden, wenn hinreichende Gründe vorlägen.

Er würde nicht empfehlen, dies auf Gesetzesebene zu verankern; denn dadurch würde nur die Norm aufgebläht. Im Übrigen bestünde dann die Gefahr, dass entweder weitere Unsicherheiten erzeugt würden oder dass es Randfälle, die als aufgriffswürdig erschienen, gebe, die letztlich doch noch aufgegriffen werden dürften, weil es dann eine zu enge Beschränkung gäbe. Aus seiner Sicht seien die Normen zu Recht so offen formuliert, wie sie dies an dieser Stelle seien.

Die Anmerkung des Abg. Jonas Weber SPD, dass Heidelberg auch bei den Studierenden vom Output her eine gewisse Präsenz erreiche, erfreue ihn.

Weiter führt er aus, auf europäischer Ebene sei zunächst mit deutlich kürzeren Fristen angefangen worden. Als der Kodex eingeführt worden sei, habe der Zeitraum ein Jahr betragen. Es müsse konstatiert werden, dass die Akzeptanz des Kodex und auch die Befolgung des Kodex am Anfang auf europäischer Ebene bei der Kommission etwas brüchig gewesen seien. Darüber, warum das so gewesen sei, könne lange spekuliert werden. Vermutlich spiele auch eine Rolle, dass natürlich niemand in Europa die Kommission wähle, weder direkt noch indirekt, sodass die politische Sanktionswirkung der Nichtbefolgung nicht unmittelbar auf die Parteien oder Personen durchschlage, wie es in Deutschland der Fall wäre. Vielleicht sei dies der Grund gewesen, dass die Compliance zumindest zu Beginn brüchig gewesen sei.

Dies habe sich jedoch deutlich gebessert, und zwar schon als schrittweise die Regelungen zur Sperre angehoben worden seien, bis letztlich drei Jahre erreicht worden seien. Als Zwischenschritt seien es zwei Jahre gewesen, was schon gut funktioniert gehabt habe, doch dann sei die politische Entscheidung gefallen, auf drei Jahre zu gehen. Notwendig, um die Befolgung sicherzustellen, sei dies an dieser Stelle jedoch tatsächlich nicht gewesen; es hätte auch bei zwei Jahren bleiben können.

Hinsichtlich Thüringen, wo mit einem Ordnungsgeld gearbeitet werde, lägen auch ihm keine Kenntnisse darüber vor, wie das in der Praxis funktioniere und ob überhaupt schon einmal ein Ordnungsgeld verhängt worden sei. Diese Norm scheine also auch in der Praxis möglicherweise so gut zu funktionieren, dass an dieser Stelle nicht mit Ordnungsgeldern agiert werde.

Unter Bezugnahme auf die Frage des Abg. Nico Weinmann FDP/DVP merkt er an, der Gesetzentwurf könne und solle tatsächlich so bleiben, wie er sei. Überlegt werden sollte jedoch für die Anwendung in der Praxis auch mit Blick auf das Gremium, vielleicht eine interne Richtlinie oder einen internen Katalog zu erstellen, wodurch die Arbeit wegen der Konkretisierung erleichtert werde. Ein solcher Katalog sollte jedoch nicht zu eng gefasst werden; denn die Fälle, die möglicherweise in der Praxis auftreten könnten, seien extrem unterschiedlich und vielgestaltig.

Im Übrigen seien es nicht immer nur Fälle, bei denen das große Geld locke; vielmehr erstrecke sich der Geltungsbereich des Gesetzes auch auf den sogenannten ehrenamtlichen Sektor. Auch dort könne es zu Kollisionen kommen. Auch jemand, der sich altruistisch engagiere, könne befangen sein und sollte sich zurückhalten. Deshalb sollte das Korsett nicht zu eng sein, sondern sollte Spielräume offen lassen.

Abg. Dr. Boris Weirauch SPD merkt an, zum Vergleich mit der EU-Ebene, also zur Kommissionpräsidentin bzw. zum Kommissionpräsidenten, hätte er gern auch eine Aussage vonseiten des Herrn Gergs. Ihm gehe es um die Frist von drei Jahren. Denn ein baden-württembergisches Regierungsmitglied im Range eines Ministers

oder eines Staatssekretärs sei nur bedingt vergleichbar, sowohl was die Struktur als auch die Zuständigkeit angehe. Ihn interessiere, ob Herr Gergs in Bezug auf die Dauer der Karenzzeit eine Vergleichbarkeit zwischen der Europäischen Kommission und einem Landeskabinett sehe.

Abg. Anton Baron AfD bringt vor, ihn interessiere, wie vorgegangen werde, wenn ein ehemaliger Minister eine Tätigkeit einfach nicht anmelde. Er werfe die Frage auf, ob es sinnvoll wäre, für einen solchen Fall ein Ordnungsgeld oder Sonstiges vorzusehen, um zu vermeiden, dass eine Missachtung der Anmeldepflicht nicht strafbar sei.

Abg. Arnulf Freiherr von Eyb CDU merkt an, er sei weniger daran interessiert gewesen, zu erfahren, wie in anderen Bundesländern hinsichtlich Sanktionen verfahren werde. Vielmehr interessiere ihn nach wie vor, welche Sanktionen Herr Gergs für sinnvoll erachten würde.

Herr Siegfried Gergs erklärt, er sei kein Jurist, sondern freier Architekt und sei ehrenamtlich bei Transparency International tätig. Deshalb könne er nicht so detailliert wie erbeten antworten. Seine Organisation habe sich auf Mecklenburg-Vorpommern verlassen und einfach einmal als Beispiel zitiert, wie vorgegangen werden könnte. Er könne jedoch nicht sagen, dass er persönlich hundertprozentig dahinterstehen würde. Dies mache er nicht; denn dann würde er sich zu weit aus dem Fenster lehnen.

Dies gelte auch für den Vergleich mit der Europäischen Kommission. Seiner Organisation sei wichtig gewesen, einfach einmal eine Diskussion anzustoßen.

Herr Dr. Bernd Grzeszick legt dar, der Gesetzgeber habe relativ viel Spielraum bei der Frage, was er alles als Ordnungswidrigkeit einstufe und welche Ordnungswidrigkeitsgelder angeordnet würden. Dies sei zwar auch als Grundrechtseingriff zu messen und einzugrenzen, aber da sei die Rechtsprechung in der Sache tatsächlich ein Stück weit großzügig.

Wie er angedeutet habe, könne eine Einstufung als Ordnungswidrigkeit vorgenommen werden. Er glaube jedoch nicht, dass dies geboten wäre; denn so, wie es auf Landes- und Bundesebene funktioniere, sei ein Fehlverhalten bereits derzeit doppelt sanktioniert.

Zum einen sei die Person, die dies tue, eine Person, die ihre politischen Mitverantwortungsträger, konkret die, die der gleichen Partei angehörten, tatsächlich in Verruf bringe und Gefahr laufe, mit deutlichen Worten darauf angesprochen zu werden. Für politische Verantwortungsträger hätte ein solches Fehlverhalten somit durchaus Konsequenzen.

Ein solches Fehlverhalten habe jedoch auch Konsequenzen in Bezug auf den Arbeitgeber, unabhängig davon, ob er ökonomisch oder altruistisch orientiert sei. Der Arbeitgeber werde die Person, die eine Anzeige unterlassen habe und keine Genehmigung eingeholt habe, nicht mehr sinnvoll einsetzen können; denn eine solche Person hätte deswegen zu Recht ein Stück weit den Ruf eines Aussätzigen. Deshalb glaube er nicht, dass ein Ordnungsgeld, auch wenn so vorgegangen werden könne, an dieser Stelle einen echten Sanktionsvorteil bringen würde.

Zudem könnte, auch wenn er einräume, dies noch nicht vollständig durchdacht gehabt zu haben, eine andere Sanktion oder eine andere Rechtsfolge, je nachdem, wie es verstanden werde, greifen. Denn das Verbot der Aufnahme der Berufstätigkeit sei relativ strikt gesehen eine echte Verbotsnorm. Wenn es jedoch eine Verbotsnorm sei, handle es sich um eine, die auch im Zivilrecht eine Verbotsnorm sei, also als gesetzliche Vorschrift zu interpretieren sei, die auch das Handeln und die entsprechenden Verträge betreffe. Dies würde bedeuten, der entsprechende Vertrag sei wegen Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB nichtig, sprich der Arbeitgeber sei nicht gebunden und müsse auch keinen Lohn dafür zahlen. Die Person, die ohne Anzeige und Genehmigung einer solchen Tätigkeit nachgehe, setze sich also der Gefahr aus, dass unter Verweis auf § 134 BGB die Bezahlung verweigert werde.

Entsprechende Fälle seien noch nicht vorgekommen, sodass es darüber auch noch keinerlei Nachweise gebe, doch die beschriebene Folge liege nah auf der Hand, weil die Norm genau diese Tätigkeit verbieten solle. Deshalb handle es sich sehr wahrscheinlich um eine Verbotsnorm im Sinne von § 134 BGB. Deshalb ergebe sich an dieser Stelle eine weitere Sanktion.

Im Ergebnis vertrete er mit Verweis auf die Bundesebene die Auffassung, dass es in einem System, in dem die politische Verantwortung relativ offen und transparent hergestellt werde, keiner weiter gehenden Absicherung bedürfe, und wenn, wovon er nicht ausgehe, es einer solchen weiteren Absicherung bedürfte, gäbe es noch viel größere Probleme. Darüber müsse jedoch nicht weiter nachgedacht werden; denn insoweit funktioniere die politische Kultur in Deutschland zum Glück noch relativ gut, wozu das neue System ein Stück weit beitrage.

Vorsitzender Guido Wolf stellt fest, es gebe keine weiteren Wortmeldungen, und bedankt sich bei Herrn Gergs und Herrn Dr. Grzeszick herzlich für ihre Teilnahme und wünscht Herrn Timo Lange gute Besserung.

(Beifall)

II. Gesetzesberatung

Im Anschluss an die öffentliche Anhörung hat der Ständige Ausschuss den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung des Ministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der politischen Staatssekretäre – Drucksache 17/1661, in nicht öffentlicher Sitzung beraten.

Allgemeine Aussprache

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE legt dar, der vorgelegte Gesetzentwurf sei bekannt. Darüber seien auch bereits sehr viele Diskussionen geführt worden. Auch den Initiatoren dieses Gesetzentwurfs sei jedoch bekannt, dass vonseiten der Regierungsfraktionen bzw. vonseiten der Landesregierung ein Gesetzentwurf vorbereitet werde, um der entsprechenden Vereinbarung im Koalitionsvertrag Rechnung zu tragen. Dieser Entwurf stehe gewissermaßen in den Startlöchern. Er werde also kommen. Er hielte es nicht für sinnvoll, in relativ kurzem Zeitabstand davor über den vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion der SPD abzustimmen. Bei einer Abstimmung würden die Abgeordneten seiner Fraktion dagegen stimmen. Möglicherweise schon vor Ostern, zumindest jedoch sehr zeitnah werde ein Gesetzentwurf vonseiten der Regierungsfraktionen bzw. der Landesregierung zur Diskussion gestellt.

Er appelliere daher an die Abgeordneten der SPD-Fraktion, ihren Gesetzentwurf zurückzustellen. Die Regierungsfraktionen kämen auf sie zu, sobald regierungsfraktionsseitig alle Details geklärt seien. Er bitte jedoch um Verständnis dafür, dass es nicht möglich sei, den Gesetzentwurf vom Bund 1 : 1 auf die Landesebene zu übernehmen. Die Prüfung, inwiefern eine Übernahme möglich sei, sei derzeit in den letzten Zügen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD bringt vor, sein Vorredner, der seit zwei Jahren versuche, einen Gesetzentwurf vonseiten Grün-Schwarz anzukündigen, könne ihm fast leidtun. Denn dieser Gesetzentwurf habe noch immer nicht das Licht der Welt erblickt, sodass eine Verabschiedung des Gesetzes noch vor Ostern praktisch ausgeschlossen sei. Die Abgeordneten seiner Fraktion seien nicht bereit, noch länger zu warten.

Aus Sicht der Abgeordneten seiner Fraktion habe die Anhörung zum vorliegenden Gesetzentwurf seiner Fraktion klar ergeben, dass er absolut geeignet sei, das Ziel von mehr Transparenz und mehr Vertrauen in die handelnden Personen auf Regierungsebene beim Wechsel von der Politik in die Wirtschaft zu erreichen. Die Sachverständigen hätten auch eindeutig belegt, dass der vorliegende Gesetzentwurf verfassungsgemäß sei.

Dankenswerterweise habe ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP nachgefragt, ob die Experten an dieser Stelle noch Nachbesserungsbedarf sähen, und dies sei verneint worden.

Derzeit seien somit überhaupt keine Gründe ersichtlich, am vorliegenden Gesetzentwurf etwas zu verändern. Er empfehle den Abgeordneten der Regierungsfraktionen, ihm einfach zuzustimmen; denn dann ersparten sie sich auch viel Arbeit. Er könne nichts erkennen, was die Abgeordneten seiner Fraktion dazu bewegen könnte, die parlamentarische Beratung dieses Gesetzentwurfs zurückzustellen; die Abgeordneten seiner Fraktion beabsichtigten vielmehr, die parlamentarische Behandlung des vorliegenden Gesetzentwurfs einschließlich Abstimmung in der Zweiten Beratung ohne Verzögerung fortzusetzen. Denn Grün-Schwarz habe mehr als zwei Jahre Zeit gehabt, sich um das zugrunde liegende Thema zu kümmern, sei jedoch nicht tätig geworden. Ein Passus im Koalitionsvertrag könne ein Gesetz nicht ersetzen. Er werbe um Zustimmung zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Eine Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP führt aus, auch die Abgeordneten ihrer Fraktion hätten kein Sachargument gehört, das dafür sprechen würde, gegen den vorliegenden Gesetzentwurf zu stimmen. Wenn noch entsprechende Argumente nachgeliefert würden, würde sie sie gern in Erwägung ziehen. Stand jetzt sei sie jedoch der Überzeugung, dass es richtig sei, ein solches Gesetz zu erlassen. Die Sachverständigen hätten dies ausdrücklich bestätigt. Sie signalisiere daher für ihre Fraktion Zustimmung zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Ein Abgeordneter der Fraktion der AfD äußert, die Bedenken der Abgeordneten seiner Fraktion in Bezug auf den vorliegenden Gesetzentwurf seien soeben ausgeräumt worden. Die vorgetragenen Argumente seien ausreichend gewesen, um den vorliegenden Gesetzentwurf mittragen zu können. Deshalb signalisiere auch er Zustimmung seiner Fraktion zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Abstimmung

Der Ausschuss beschließt mehrheitlich, dem Plenum zu empfehlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

1.4.2022

Deuschle

Anlage 1

Öffentliche Anhörung (per Livestream)
des Ständigen Ausschusses

am Donnerstag, 24. März 2022, 13:00 Uhr
Plenarsaal (Haus des Landtags)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
– Gesetz zur Änderung des Ministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der politischen Staatssekretäre
– Drucksache 17/1661

Ablaufplan

(Stand 09.03.2022)

	Uhrzeit	Referent / Funktion
	13:00 Uhr	**Abg. Guido Wolf** Vorsitzender des Ständigen Ausschusses
1	13:05 Uhr	**Siegfried Gergs** Regionalgruppenleitung Transparency International Deutschland e.V., Regionalgruppe Baden-Württemberg
2	13:15 Uhr	**Timo Lange** Campaigner bei LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V.
3	13:25 Uhr	**Prof. Dr. Bernd Grzeszick** Universität Heidelberg
	13:35 Uhr	**30-minütige Fragerunde und Aussprache der Fraktionen**
	14:05 Uhr	**Veranstaltungsende**

Änderungen vorbehalten

Anlage 2

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
Deutschland e.V.
Die Koalition gegen Korruption.

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

Landtag von Baden-Württemberg
Der Vorsitzende des Ständigen Ausschusses
Herrn Guido Wolf MdL
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart

Siegfried Gergs & Prof. Dr. Dr. Jürgen Louis
Regionalgruppenleitung Baden-Württemberg
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel.: +49 30 549898-0
E-Mail: rg-bw@transparency.de
www.transparency.de

Berlin, 14. März 2022

Öffentliche Anhörung
des Ständigen Ausschusses des Landtags von Baden-Württemberg
am Donnerstag, 24. März 2022, 13:00 h im Plenarsaal

– Gesetzentwurf der Fraktion der SPD –Gesetz zur Änderung des Ministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der politischen Staatssekretäre

– Drucksache 17/1661

Ihr Az. 2411-StändA

hier: Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. Regionalgruppe Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Wolf,
sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

die Regionalgruppe Baden-Württemberg von Transparency International Deutschland e.V. bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung und nimmt zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 17/1661 im Folgenden Stellung:

I. Warum braucht Baden-Württemberg eine Karenzzeitregelung?

Die Regionalgruppe Baden-Württemberg von Transparency Deutschland begrüßt ausdrücklich das Vorhaben der Einführung einer gesetzlichen Regelung einer Karenzzeit für ausscheidende und ehemalige Regierungsmitglieder.

In wesentlichen Punkten decken sich unsere Vorstellungen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf. Der Abwägung zwischen individueller, im Grundgesetz verankerter Berufsfreiheit und der Beeinträchtigung öffentlicher Belange infolge von Interessenkonflikten halten wir für richtig. Den Vorschlag eines beratenden Gremiums halten wir in diesem Zusammenhang für sehr sinnvoll.

Eine Karenzzeit ist erforderlich, wenn bereits der bloße Anschein eines Zusammenhangs zwischen der im Amt ausgeübten Tätigkeit und einer nach dem Ausscheiden aufgenommenen Erwerbstätigkeit besteht und dadurch das Vertrauen in die Integrität der Landesregierung beeinträchtigt werden kann.

Es ist problematisch, wenn einem Unternehmen oder einer sonstigen Organisation durch Aktivitäten eines ehemaligen Regierungsmitglieds Wettbewerbsvorteile entstehen können. Besonders heikel wird es dann, wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, dass ehemalige Regierungsmitglieder nicht für die geleistete Arbeit, sondern für eine Einflussnahme auf politische Entscheidungen zugunsten ihres neuen Arbeitgebers bezahlt werden.

Die Übernahme von Lobbytätigkeiten durch ehemalige Regierungsmitglieder ist daher grundsätzlich kritisch zu beurteilen. Lobbytätigkeiten haben meist einen direkten Zusammenhang mit dem politischen Amt, das ein Politiker zuvor ausgefüllt hat. Die im Amt erworbenen Kenntnisse von Abläufen und die vielfältigen Kontakte in Verwaltung und Politik können der Grund für den Wechsel in ein Unternehmen oder in eine Lobby-Organisation sein. Ehemaligen Politikerinnen und Politiker stehen für Lobbyaktivitäten bessere Kontakte zur Verfügung als anderen Interessenvertretern.

Diese besonderen Kenntnisse werden nicht selten für Partikularinteressen verwendet. Dies widerspricht dem Prinzip der Gleichberechtigung aller Unternehmen und der Orientierung am Gemeinwohl. Die bevorzugte Behandlung einiger weniger Unternehmen, die nur einem exklusiven Teil der Gesellschaft verpflichtet sind, ist fragwürdig. Aus diesen Gründen ist es bei Interessenkonflikten erforderlich, für die Dauer einer bestimmten „Abkühlphase" entsprechende Tätigkeiten des ausscheidenden Regierungsmitglieds zu verbieten.

II. Anzeigepflicht und Dauer der Karenzzeit

Maßgeblich für die Bestimmung der erforderlichen Karenzzeit ist nicht nur das Sachwissen eines Ministers oder einer Ministerin, entscheidend ist auch die Qualität der persönlichen Kontakte sowie die genaue Kenntnis von Prozessen und Abläufen innerhalb von Regierung und Verwaltung. Je länger das Ausscheiden aus einem Regierungsamt zurückliegt, je geringer erscheint die Wahrscheinlichkeit, dass ein ehemaliges Regierungsmitglied sein infolge der Amtsausübung erworbenes Wissen bzw. die im Lauf der Amtszeit begründeten Kontakte für eine Einflussnahme auf zukünftiges Regierungshandeln oder parlamentarische Entscheidungen (noch) nutzen kann.

Mitglieder der Landesregierung nehmen eine besonders herausgehobene Stellung im politischen System des Landes ein. Problematische Tätigkeiten im Nachgang der Amtstätigkeit wirken sich daher besonders schwerwiegend auf das Ansehen der Demokratie in der Öffentlichkeit aus.

In den §§ 6a und 6b des Gesetzentwurfes wird die Anzeigepflicht ausscheidender und ehemaliger Mitglieder der Landesregierung sowie der zeitliche Umfang der Karenzzeit geregelt. Der vorgeschlagene Zeitraum von jeweils 12 Monaten im Regelfall und 18 Monaten bei schweren Interessenkonflikten ist deutlich zu kurz bemessen.

Transparency Deutschland hält einen zeitlichen Abstand von 3 Jahren im Falle von schweren Interessenkonflikten für angemessen und notwendig. In dieser Zeit sollten gewerbsmäßige Lobbytätigkeiten mit direktem Bezug auf das Land Baden-Württemberg generell untersagt sein.

Für eine längere Karenzzeit als im Gesetzentwurf vorgesehen sprechen auch die Erfahrungen auf Bundesebene. Die dortigen Regelungen sehen einen Zeitraum von lediglich 18 Monaten (in

Transparency International Deutschland e.V.
Tel. +49 30 549898-0 | Fax +49 30 549898-22
E-Mail: office@transparency.de
Webseite: www.transparency.de

Vorsitzender: Hartmut Bäumer
Stellvertretend: Carel Carlowitz Mohn, Helena Peltonen-Gassmann
Geschäftsführerin: Dr. Anna-Maija Mertens

Jetzt spenden!
IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00
BIC: GENODEM1GLS
Vereinsregister Berlin: 16181

schweren Fällen) vor. Zudem können die Regelungen wegen fehlender Sanktionsmechanismen in der Praxis nicht konsequent genug durchgesetzt werden. So verstieß beispielsweise der ehemalige parlamentarische Staatssekretär im Bund Ole Schröder nach Medienrecherchen im Jahr 2019 gegen die Karenzzeitregelungen – was mangels Sanktionsmöglichkeiten folgenlos blieb.

Das geringe öffentliche Verständnis für die kurzen Karenzzeiten auf Bundesebene zeigte sich insbesondere im Zuge mehrerer beabsichtigter Tätigkeiten des ehemaligen Bundesministers Sigmar Gabriel mit direktem Bezug zu seinen vorherigen Amtsgeschäften kurz nach dessen Ausscheiden aus der Bundesregierung. Dies wurde nicht nur in den Medien stark kritisiert. Ein solches Verhalten trägt auch massiv zum Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Politik bei.

Auch die EU kennt längere Karenzzeiten. Für ehemalige Mitglieder der EU-Kommission gilt seit einer Verschärfung im Jahr 2018 immerhin eine Karenzzeit von 2 Jahren Regeldauer (zuvor waren es nur 18 Monate), für ehemalige Präsidentinnen und Präsidenten der EU-Kommission sind 3 Jahre vorgeschrieben.

III. Sanktionierung von Verstößen

Kritisch ist anzumerken, dass der Gesetzentwurf keine Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Anzeigepflicht oder die bestehende Karenzzeit vorsieht.

Vorbildfunktion hat diesbezüglich § 5e Thüringer Ministergesetz. Danach kann bei einem Verstoß gegen die Anzeigepflicht ein Ordnungsgeld von 1.000 Euro bis zu 10.000 Euro verhängt werden. Für einen Verstoß gegen das Verbot der vorzeitigen Tätigkeitsaufnahme kann ein Ordnungsgeld von 10.000 Euro bis zur Hälfte eines Bruttojahresgehalts der vorzeitig aufgenommenen Tätigkeit verhängt werden. Eine solche Sanktionsnorm würde die dringend erforderliche abschreckende Wirkung general- und spezialpräventiver Art entfalten.

IV. Zusammenfassung

1. Die Regionalgruppe Baden-Württemberg von Transparency Deutschland begrüßt ausdrücklich das Vorhaben der Einführung einer gesetzlichen Regelung einer Karenzzeit für ausscheidende und ehemalige Regierungsmitglieder.

2. Die Karenzzeit soll – zumindest bei möglichen schweren Interessenkonflikten – 3 Jahre betragen.

3. Das Gesetz soll Sanktionsmöglichkeiten für Verstöße gegen die Anzeigepflicht und gegen die Karenzzeit beinhalten.

Mit freundlichen Grüßen

Siegfried Gergs / Prof. Dr. Dr. Jürgen Louis

Transparency International Deutschland e.V.
Tel. +49 30 549898-0 | Fax +49 30 549898-22
E-Mail: office@transparency.de
Webseite: www.transparency.de

Vorsitzender: Hartmut Bäumer
Stellvertretend: Carel Carlowitz Mohn, Helena Peltonen-Gassmann
Geschäftsführerin: Dr. Anna-Maija Mertens

Jetzt spenden!
IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00
BIC: GENODEM1GLS
Vereinsregister Berlin: 16181

Anlage 3

LOBBY CONTROL Initiative für Transparenz und Demokra

Timo Lange
LobbyControl Berlin
Stresemannstr. 72
10963 Berlin
Tel.: 030/ 275 83 911
Mail: kontakt@lobbycontrol.

LobbyControl · Am Justizzentrum 7 · 50939 Köln

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin
- per E-Mail vorab -

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (BT-Drucksache 18/4630)

Timo Lange, LobbyControl, 10. Juni 2015

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Abgeordnete,

vielen Dank für die Zusendung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre, zu dem wir gerne Stellung nehmen. Wir begrüßen, dass nach langen Debatten um die Einführung einer Karenzzeit für Regierungsmitglieder nun ein konkreter Gesetzesentwurf im Bundestag beraten wird.

1. Vorbemerkung

LobbyControl setzt sich seit vielen Jahren für eine angemessene Karenzzeitregelung auf gesetzlicher Grundlage für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre ein.

Minister und Parlamentarische Staatssekretäre stehen in besonderem Maße im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit und verfügen auf Grund ihres gehobenen Amts über ein erhebliches Maß an Einfluss auf politische Entscheidungen. Für Regierungsmitglieder ergibt

sich daraus eine besondere Verantwortung, die auch nach Amtsende nachwirkt und nachwirken muss.

Insbesondere kurz nach Amtsende erfolgende Wechsel in Tätigkeiten, die vornehmlich durch die Vertretung politischer Interessen gegenüber Bundesregierung und Bundestag geprägt sind, erscheinen dabei problematisch:

- Das im Amt erworbene Wissen und Kontaktnetzwerk wird einem Partikularinteresse zur Verfügung gestellt.
- Daraus kann ein privilegierter Zugang zu Entscheidungsträgern und Informationen entstehen. Diese Vorteile stehen Wettbewerbern des neuen Arbeitgebers nicht zur Verfügung.
- Da Wechsel aus der Regierung vornehmlich in große Konzerne und Verbände stattfinden, verstärkt sich eine Schieflage zu Lasten kleiner und mittlerer Unternehmen sowie schwächerer gemeinwohlorientierter Interessen.

Diese Punkte können dazu führen, dass das Vertrauen in die Integrität der demokratischen Verfahren beschädigt wird. Der Eindruck entsteht, insbesondere finanzstarke Partikularinteressen würden sich durch das Anwerben ehemaliger Minister oder Staatssekretäre Vorteile im Wettbewerb um politischen Einfluss und Informationen verschaffen.

Hinzu kommt der Aspekt der möglichen Interessenkollision, insbesondere wenn zu einem Akteur gewechselt wird, dessen Interessen den vormaligen Zuständigkeitsbereich des ehemaligen Amtsinhabers betreffen.

Durch die Aussicht auf Positionen in Verbänden oder Unternehmen besteht grundsätzlich die Gefahr der Beeinflussung während der aktiven Amtszeit eines Ministers oder Staatssekretärs. Dabei muss keine konkrete Verabredung zwischen dem künftigen Arbeitgeber und dem Amtsinhaber vorliegen. Eine Gefährdung der Unabhängigkeit und Integrität kann bereits gegeben sein, wenn ein Amtsinhaber mit Blick auf zukünftige Tätigkeiten sich mit potentiellen Arbeitgebern gut stellen oder sich zumindest nicht unbeliebt machen möchte. Konkreter wird die Gefahr der Beeinflussung dann, wenn Verhandlungen über einen Job während der aktiven Amtszeit geführt werden und die Unbefangenheit des Amtsinhabers gefährden.

Bereits der Anschein, dass ein Jobangebot zu einer an den Interessen des potenziellen Arbeitgebers ausgerichteten politischen Entscheidung geführt haben könnte, schadet dem Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung.[1]

1 Vertiefende Ausführungen zur Seitenwechsel-Problematik und einer angemessenen Karenzzeit finden Sie unter: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Argumentationspapier-Karenzzeiten.pdf

2. Bewertung des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzesentwurf adressiert die Regelungslücke bezüglich nachamtlicher Beschäftigung bei der Kanzlerin, Minister/innen und Staatssekretär/innen, was wir sehr begrüßen. Dennoch weist der Entwurf deutliche Schwächen auf, die nachgebessert werden sollten.

Ziel einer Karenzzeitregelung muss es sein, Interessenkonflikte zu vermeiden, die sich aus dem Wechsel aus dem Amt in Positionen in Privatwirtschaft oder Non-Profit-Sektor ergeben sowie zu verhindern, dass amtlich erworbenes Wissen und Regierungskontakte zu einem wirtschaftlichen Gut werden, das gewissermaßen auf dem Markt der politischen Interessenvertretung gehandelt wird. Diese Zielsetzung ist im Ansatz im Gesetzesentwurf enthalten, was wir begrüßen. Allerdings fällt die konkrete Ausgestaltung an einigen Punkten so schwach aus, dass dieses Ziel nicht sicher erreicht werden kann.

3. Bewertung des Gesetzentwurfs im Einzelnen

3. 1 Untersagungsgründe

Nach §6b Abs. 1 gibt es zwei Konkretisierungen für eine mögliche Beeinträchtigung öffentlicher Interessen und damit für die Untersagungsgründe. Nach Abs. 1 Ziffer 2 ist von einer Beeinträchtigung öffentlicher Interessen auszugehen, wenn die angestrebte Beschäftigung in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen der ehemalige Amtsinhaber zuvor tätig war. Ziffer 2 formuliert als Untersagungsgrund eine mögliche Beeinträchtigung des öffentlichen Vertrauens in die Integrität der Bundesregierung. Ziffer 2 lässt der Bundesregierung und dem sie beratende Gremium somit einen weitergehenden Ermessensspielraum. Wir begrüßen diesen erweiterten Spielraum ausdrücklich, würden aber eine Präzisierung für Wechsel in Lobbytätigkeiten empfehlen.

Um die im Gesetz genannten Ziele zu erreichen und insbesondere zu verhindern, "dass [...] durch die private Verwertung von Amtswissen nach Beendigung des Amtsverhältnisses das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt wird", sollte im Gesetz klar gestellt werden, dass Ziffer 2 alle Wechsel in explizite Lobbytätigkeiten erfasst. Denn der unmittelbare Wechsel aus der Bundesregierung in Tätigkeiten, die vornehmlich auf die Beeinflussung des Regierungshandelns oder der Gesetzgebung im Sinne privater Interessen zielen, gefährdet die Integrität der Regierungsarbeit in besonderem Maße. Dies gilt auch für Lobbytätigkeiten, die in keinem engen inhaltlichen Zusammenhang zum amtlichen Verantwortungsbereich stehen. Denn im Amt erworbenes Wissen und damit in Verbindung stehenden Kontakte, spielen auch hier eine entscheidende Rolle. Minister und Staatssekretäre sind im Rahmen von Ressortabstimmungen oder Kabinettsentscheidungen mit vielen politischen Fragen befasst, weit über ihren unmittelbaren Zuständigkeitsbereich hinaus.

Ob und in welchem Umfang Lobbyarbeit Teil der angestrebten Beschäftigung ist, wäre durch das beratende Gremium zu prüfen. In vielen Fällen ist der Lobby-Charakter der Tätigkeit sehr eindeutig, in jüngerer Zeit etwa bei den Wechseln von Eckart von Klaeden, Ronald Pofalla, Dirk Niebel oder jüngst Steffen Kampeter. Beschäftigungen, die nur im geringen Umfang auf die Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung ausgerichtet sind, könnten je nach Fall weiterhin ausgeführt werden oder mit Auflagen genehmigt werden.

Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die in der Begründung zu §6b Abs. 1 erwähnte Möglichkeit, eine Tätigkeit mit Auflagen zu gestatten. Das ist insbesondere für den Wechsel in freiberufliche Tätigkeiten etwa als Anwalt oder Berater sinnvoll und geboten. Auch hier sollte es die Möglichkeit geben, die Untersagung nicht nur auf bestimmte Mandatschaften oder Rechtsbereiche zu begrenzen, sondern auch explizit auf Lobbyarbeit gegenüber der Bundesregierung. Vergleichbar ist in diesem Zusammenhang die Karenzregelung für EU-Kommissare.[2]

Ein Blick ins Ausland oder auch auf die Empfehlungen der Industrieländer-Organisation OECD zeigt, dass die spezifische Problematik des Seitenwechsels hinein in Lobbyjobs durchaus ernst genommen wird und Teil einer Karenzzeitregelung sein sollte.[3]

3.2 Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben

Das Gesetz sieht im aktuellen Entwurf keinerlei Sanktionen für gesetzeswidriges Verhalten der Betroffenen vor. Die Bundesregierung scheint davon auszugehen, dass öffentliche Kritik und ein möglicher Reputationsverlust als Sanktionsmechanismus ausreichen. Hier sehen wir erheblichen Nachbesserungsbedarf. Kommt ein Amtsinhaber seiner Anzeigepflicht nicht oder nur unvollständig nach oder hält sich nicht an von der Bundesregierung ausgesprochene Auflagen, muss dies Sanktionen nach sich ziehen können.

Da es sich in solchen Fällen um ausgeschiedene oder ausscheidende Amtsinhaber handelt, muss davon ausgegangen werden, dass öffentliche Kritik und ein drohender Reputationsverlust als Sanktionsinstrument nicht ausreichen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Seitenwechseln in den letzten Jahren zeigen das eindeutig: Die öffentliche Kritik kann zwar amtierenden Politiker und die Bundesregierung selbst unter Druck setzen. Aber bei den wechselnden Politikern oder den neuen Arbeitgebern zeigt sie häufig keine Wirkung.

Aus unserer Sicht sollten deshalb Sanktionen Bußgelder oder das Streichen von Versorgungsansprüchen als Sanktionsinstrument angewendet werden können.

---

2 Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder K(2011) 2904, 1.2. Online unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_de.pdf (abgerufen 8.6.2015)

3 OECD 2010. Post-Public Employment – Good Practices for Preventing Conflict of Interest. Online unter: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment_9789264056701-en#page1 (abgerufen 8.6.2015)

Die gesetzlichen Regeln für Bundesminister und parlamentarische Staatssekretäre kennen bislang keine Sanktionen. Aber bislang handelt es sich auch um Regeln, die sich primär auf die Amtszeit richten und deshalb eine mögliche Entlassung wie eine Sanktionsinstrument wirkt. Für Regeln wie Karenzzeiten für die Nach-Amtszeit sollten Sanktionen neu eingefügt werden. Aus unserer Sicht wären Bußgelder oder das Streichen von Versorgungsansprüchen mögliche Sanktionsinstrumente.
Auch wenn die Rechtsstellung von Abgeordneten eine andere ist, könnten auf Grund der inhaltlichen Nähe auch die Bestimmungen zu Verstößen gegen die Nebentätigkeitsregeln in §44 a Abs. 4 des Abgeordnetengesetzes ein Vergleichs-punkt sein.

3.3 Länge der Karenzzeit

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht eine Dauer der Karenzzeit von in der Regel zwölf und in Fällen, in denen öffentliche Interessen schwer beeinträchtigt wären, von 18 Monate nach dem Ausscheiden aus dem Amt vor (§ 6a Abs. 1 und § 6b Abs. 2). Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf über die in der politischen Debatte vorgeschlagenen sechs bis zwölf Monate in der vorliegenden Fassung hinausgeht. Dennoch ist dies deutlich zu kurz, um die Ziele des Gesetzes angemessen zu erreichen.

So soll einerseits der Anschein einer voreingenommen Amtsführung mit Blick auf spätere Karriereaussichten verhindert und andererseits die private Verwertung von Amtswissen nach dem Ausscheiden aus dem Amt kontrolliert werden (A. Problem und Ziel).

Zwar lassen sich beide Problemstellungen auch mit einer Karenzzeit nicht vollständig ausräumen. Eine „Belohnung" für eine politische Entscheidung könnte prinzipiell auch noch nach mehreren Jahren gewährt werden. Aber eine wirksame Karenzzeitregelung minimiert diese Risiken durchaus und zwar um so stärker, je länger die Abkühlphase dauert:

- Je länger die Karenzzeit, desto weniger lohnend wird es aus Sicht des Amtsinhabers, sich am Ende seiner Amtszeit von eventuellen Jobchancen in einer bestimmten Branche beeinflussen zu lassen. Die Orientierung an den Interessen eines möglichen Arbeitgebers wird deutlich weniger stark sein, wenn klar ist, dass der neue Job bei diesem speziellen Arbeitgeber auf Grund von Interessenkonflikten ohnehin erst in drei Jahren aufgenommen werden kann.
- Informationen, die der Seitenwechsler in seinem Amt erlangt hat, werden mit zunehmender Karenzdauer weniger relevant.
- Nach 12-18 Monaten ist das Kontaktnetzwerk in die Landes-, Bundes- und Europapolitik oft noch sehr aktuell. Auch sind Gesetzgebungs-, Beschaffungs- oder Vergabeprozesse innerhalb dieses Zeitraums oft nicht abgeschlossen. Insbesondere wenn der ehemalige Amtsinhaber selbst direkt an diesen Prozessen beteiligt war, erscheint eine längere Karenzzeit notwendig.

LobbyControl hält aus diesen Gründen eine Karenzdauer von bis zu drei Jahren für

angemessen und auf Grund der auf spezifische Fälle begrenzten Untersagungsmöglichkeiten auch für verhältnismäßig. Es werden ja keineswegs alle möglichen Tätigkeiten untersagt.

Da der Gesetzesentwurf keine fixe Länge für die Karenzzeit vorsieht (§ 6b Abs. 2), sondern der Bundesregierung Spielraum bei der Bewertung der Grades der Beeinträchtigung öffentlicher Interessen zugesteht, wäre eine Konkretisierung hilfreich, in welchen Fällen von der Aussprechung einer 18-monatigen Karenzzeit auszugehen ist. Eine Konkretisierung an dieser Stelle würde auch für die Betroffenen mehr Rechtssicherheit schaffen. In der Begründung zu § 6b Abs. 2 werden lediglich zwei Beispiele für eine 18-monatige Karenzzeit genannt. Aus unserer Sicht wäre es zielführend, hier explizit den Wechsel in Lobbytätigkeiten hinzuzufügen, da derartige Wechsel in besonderem Maße Gefahr laufen, das öffentliche Vertrauen in demokratische Prozesse zu unterminieren. Zumindest in Fällen, in denen sowohl eine Verflechtung von amtlicher und nachamtlicher Tätigkeit gegeben ist *und* der Wechsel in eine Lobbytätigkeit beinhaltende Beschäftigung erfolgt, sollte das Betätigungsverbot auf 18 Monate ausgedehnt werden.

Begrüßenswert ist, dass die Karenzperiode erst mit der Benennung eines Nachfolgers im Falle der Weiterführung der Amtsgeschäfte nach Artikel 69 Abs. 3 GG beginnt. Zumindest verstehen wir die Ausführungen in der Begründung zu § 6a Abs. 1 dementsprechend. Die Anzeigepflicht hingegen gilt ohnehin bereits während der Amtszeit.

3.4 Anzeigepflicht und Fristen

Wir begrüßen, dass nach § 6a Abs. 2 die Anzeigepflicht bereits während der Amtszeit gilt. Wünschenswert wäre allerdings, dass während der Amtszeit Verhandlungen über Folgebeschäftigungen grundsätzlich nicht geführt werden. Das würde die Gefahr einer unbotmäßigen Beeinflussung der Amtsausübung zusätzlich minimieren.

Die in der Begründung vorgeschlagene Neuzuschneidung der amtsmäßigen Zuständigkeitsbereiche, um möglichen Interessenkonflikten vorzubeugen, halten wir für wenig praxistauglich.

Weiterhin sollte im Gesetz klar gestellt werden, dass eine angestrebte, anzeigepflichtige Tätigkeit erst dann aufgenommen werden kann bzw. ein entsprechender Vertrag geschlossen wird, wenn die Beratungen der Bundesregierung über den Wechsel abgeschlossen sind. Darüber hinaus sollten nicht bereits während der Karenzzeit Verträge mit einem von der Untersagung betroffenen künftigen Arbeitgeber geschlossen werden.

3.5 Entscheidungsverfahren/ Arbeit des beratenden Gremiums

Positiv sehen wir die Schaffung des dreiköpfigen Gremiums (§ 6c), das die Bundesregierung bei der Entscheidung über die Aussprechung von Tätigkeitsverboten beraten soll. Es ist zu

begrüßen, dass sowohl die Empfehlung des Gremiums als auch die abschließende Entscheidung der Bundesregierung veröffentlicht werden.

Aufgabe des Gremiums wird es sein, Interessenkonflikte einzuschätzen. Zusätzlich sollte geprüft werden, in welchem Grad die neue Tätigkeit durch Lobbyarbeit geprägt ist. Zudem sollte es für das Gremium möglich sein, auf eigene Initiative tätig zu werden, um auf diese Weise auch auf Beschwerden oder Hinweise aus der Öffentlichkeit reagieren zu können. Diese Möglichkeit ist bislang nicht vorgesehen, wäre aber insbesondere angesichts nicht vorhandener Sanktionsmöglichkeiten etwa bei einer Verletzung der Anzeigepflicht dringend zu empfehlen.

3.6 Evaluation

Eine Evaluation des Gesetzes ist nicht vorgesehen. Wir empfehlen, dies zu ändern und vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zu prüfen, ob mit den vorgesehenen Fristen und Verfahren die selbstgesteckten Ziele tatsächlich angemessen erreicht wurden.

gez. Timo Lange, LobbyControl

LOBBY CONTROL

Initiative für Transparenz und Demokra

Timo Lange
LobbyControl Berlin
Urbanstraße 95
10967 Berlin
Tel.: 030/ 467 26 72 11
Mail: kontakt@lobbycontrol.de

LobbyControl · Am Justizzentrum 7 · 50939 Köln

Landtag von Baden-Württemberg
Der Vorsitzende des Ständigen Ausschusses
Guido Wolf MdL
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD: Gesetz zur Änderung des Ministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der politischen Staatssekretäre
- Drucksache 17/1661 -

Timo Lange, LobbyControl, März 2022

Sehr geehrter Herr Wolf,
sehr geehrte Mitglieder des Ständigen Ausschusses,

vielen Dank für die Zusendung des Gesetzentwurfs, zu dem wir gerne Stellung nehmen. Wir begrüßen das Anliegen des Entwurfs sehr, auch in Baden-Württemberg eine Karenzzeitregelung für Mitglieder der Landesregierung und politische Staatssekretär:innen gesetzlich zu verankern. Als LobbyControl halten wir entsprechende Regelungen nicht nur auf Ebene des Bundes für notwendig und sinnvoll, sondern auch in den Bundesländern. Wie im Entwurf ausgeführt, besteht auf Bundesebene eine Regelung bereits seit mehreren Jahren und eine Mehrheit der Bundesländer hat ebenfalls Entsprechendes bereits beschlossen oder geplant – zum Teil über die Bundesregelung hinausgehend, etwa die Dauer der Karenzzeit betreffend.

Der vorliegende Entwurf orientiert sich eng an der Regelung des Bundesministergesetzes sowohl hinsichtlich des Verfahrens als auch der Länge der Karenzzeit. Daher fällt auch die Bewertung vergleichbar aus. Das Verfahren einer Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt und einer Entscheidung durch die Landesregierung unter Einbeziehung der Empfehlung eines beratenden Gremiums ist grundsätzlich geeignet, das Ziel des Gesetzentwurfs zu erreichen.

Allerdings sollten dabei Vorkehrungen getroffen werden, damit die Anzeigepflicht auch tatsächlich eingehalten wird. Unbedingt zu vermeiden sind Situationen, in denen eine nachamtliche Beschäftigung bereits aufgenommen wurde und die Landesregierung erst im Nachhinein davon Kenntnis erlangt. Daher empfehlen wir für Fälle der Pflichtverletzung Sanktionsmöglichkeiten im Gesetz zu verankern.

Im Folgenden möchten wir drei weitere grundsätzliche Aspekte hervorheben und verweisen für die weitere Begründung auf unsere Stellungnahme zur Regelung auf Bundesebene, die wir als Anhang beigefügt haben.

1. Untersagungsgründe

Der Gesetzesentwurf sieht eine Untersagungsmöglichkeit nach § 6b Abs. 1 dann vor, wenn die angestrebte Beschäftigung mit der Amtstätigkeit in Zusammenhang steht oder wenn die Aufnahme der neuen Tätigkeit geeignet ist, das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Landesregierung zu beeinträchtigen.

Nachamtliche Wechsel in Beschäftigungen, bei denen die Interessenvertretung gegenüber dem Land Baden-Württemberg zu den wesentlichen Aufgaben gehört, sind besonders problematisch, auch wenn es die Interessenvertretung nicht in Angelegenheiten ausgeübt wird, in denen die:der betroffene Amtsträger:in zuvor tätig war. Schließlich wird gerade hier das im Amt erworbene Netzwerk potentiell genutzt, um Einzelinteressen zu vertreten.

Wir empfehlen daher, dies im Gesetz stärker zu berücksichtigen. Derartige Wechsel sind zwar besonders geeignet das Kriterium aus Abs. 1 Nr. 2 zu erfüllen, ein expliziter Verweis auf Tätigkeiten der Interessenvertretung zumindest in der Begründung würde dem aber besser gerecht werden.

Positiv ist vor diesem Hintergrund, dass § 6 b Abs. 1 auch eine teilweise Untersagungsmöglichkeit vorsieht. Auflagen für die Ausübung einer Tätigkeit können insbesondere dann sinnvoll sein, wenn ein ehemaliges Mitglied der Landesregierung Tätigkeiten mit breitem Themen- und Tätigkeitsspektrum anstrebt. Zu den Auflagen sollte regelmäßig gehören, während der Karenzperiode keinen Lobbytätigkeiten gegenüber Landesregierung und Landtag nachzugehen.

2. Dauer der Karenzzeit

LobbyControl hält eine Karenzdauer von bis zu drei Jahren für sinnvoll, insbesondere dann, wenn in explizite Lobbytätigkeiten gewechselt wird. Nach 12 oder 18 Monaten kann nicht davon ausgegangen werden, dass das politische Kontaktnetzwerk ausreichend abgekühlt und ein angemessener Abstand zur Arbeit der Landesregierung gewährleistet ist. Wir verweisen auf die Stellungnahme zur Karenzzeit auf Bundesebene (Abschnitt 3.3).

3. Entscheidung über eine Karenzzeit/ beratendes Gremium

Der Gesetzesentwurf sieht in § 6 b Abs. 3 vor, dass die Landesregierung über die Untersagung einer Beschäftigung unter Berücksichtigung der Empfehlung eines beratenden

Gremiums entscheidet. Die Empfehlung des Gremiums soll nach Abs. 4 veröffentlicht werden. Dieses Verfahren begrüßen wir, auf Bundesebene beobachten wir bislang keine Abweichung der Entscheidung der Bundesregierung von den Empfehlungen des Gremiums.
Umso wichtiger wird damit aber die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit des Gremiums. Laut Gesetzentwurf arbeitet das Gremium rein ehrenamtlich. Ihm wird aber nach § 6 c Abs. 5 notwendiges Personal und Sachmittel zur Verfügung gestellt, was begrüßenswert und auch notwendig ist für eine gründliche und sachgemäße Prüfung von möglichen Interessenkonflikten. In diesem Zusammenhang stellt sich aber zudem die Frage nach den Befugnissen des Gremiums: Wichtig wäre, dass es Zugang zu Dokumenten, Terminkalendern und der Ministerialbürokratie allgemein erhält, um prüfen zu können, ob und in welcher Hinsicht das Mitglied der Landesregierung gemäß § 6b Abs. 1 in Angelegenheiten oder Bereichen tätig war, die im Zusammenhang mit der neuen Tätigkeiten stehen.

Mit freundlichen Grüßen

Timo Lange, LobbyControl

Anlage: LobbyControl-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (BT-Drucksache 18/4630) vom 10.06.2015

Anlage 4

RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Stellungnahme

zum Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD

Gesetz zur Änderung des Ministergesetzes
und
des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der politischen Staatssekretäre

- Drs. 17/1661 -

- Anhörung des
Ständigen Ausschusses des Landtags von Baden-Württemberg
am 24.3.2022 -

Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · D-69117 Heidelberg
grzeszick@uni-heidelberg.de

A. Gegenstand der Stellungnahme

Gegenstand der Stellungnahme ist der oben bezeichnete Gesetzesentwurf, der für Minister und politische Staatssekretäre Karenzregelungen für bestimmte Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Amt vorsieht.

I. Hintergrund und Problemstellung

Nach der bislang geltenden Rechtslage unter dem Ministergesetz (MinG) sowie dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der politischen Staatssekretäre (StSG) ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung im Anschluss an das Ausscheiden aus dem Amt grundsätzlich zulässig.

Bei einem Wechsel von ehemaligen Regierungsmitgliedern in die Privatwirtschaft sowie auf ehrenamtliche Posten kann aber bei einer thematischen Nähe der früheren zur aktuellen Position der Eindruck von möglichen Interessenskonflikten nicht stets vermieden werden. In Folge solcher Eindrücke kann in Extremfällen zu besorgen sein, dass das Ansehen und das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Landesregierung beeinträchtigt werden könnte.[1] Zudem kann es in derartigen Fällen vorkommen, dass die betroffenen Politiker sich teils heftiger politischer Kritik ausgesetzt sehen. So wurden die Wechsel von ehemaligen Kabinettsmitgliedern gelegentlich von einer „Skandalisierung" begleitet, die medial verstärkt und perpetuiert wurde.

Trotz einer partiell vergleichbaren Konfliktlage zu Beamten, die nach ihrer Dienstzeit einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung nachgehen wollen, existieren für Minister und parlamentarische Staatssekretäre bislang keine dem § 66 LBG bzw. § 41 BeamtStG entsprechenden Regelungen, die eine Lösung solcher potenziellen Interessenkonflikte bezwecken.

Vor diesem Hintergrund kann eine angemessene Karenzregelung für Minister und politische Staatssekretäre Unsicherheiten vorbeugen und dadurch sowohl die Möglichkeit eines auch politisch akzeptierten beruflichen Wechsels der Politiker als auch das Vertrauen in die Ordnungsgemäßheit der Tätigkeit der staatlichen Organe sichern.[2] Entsprechende Regelungen gib es bereits in einigen anderen Ländern sowie auf der Ebene des Bundes. Impulse zum Erlass einer solchen Regelung finden sich auch auf völker- und europarechtlicher Ebene.

[1] Dazu sowie zum Folgenden *von Arnim*, ZRP 2006, 44; *Grzeszick/Limanowski*, DÖV 2016, 313 ff. Vgl. auch Begründung zum Gesetzesentwurf, Drs. 17/1661, S. 1.
[2] Vgl. auch Begründung zum Gesetzesentwurf, Drs. 17/1661, S. 1.

II. Kerninhalt des Entwurfs

Zur Lösung der aufgeworfenen Probleme sieht der Gesetzentwurf ein zweistufiges Konzept vor, dass dem des Bundes und auch vieler Länder entspricht.

Auf der ersten Stufe haben amtierende und ehemalige hauptamtliche Mitglieder der Landesregierung, die beabsichtigen, innerhalb eines Zeitraumes von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes nachzugehen, dies der Landesregierung zunächst schriftlich anzuzeigen. Politische Staatssekretäre haben die Anzeige gegenüber demjenigen Mitglied der Landesregierung vorzunehmen, dem sie zur Unterstützung beigegeben sind oder waren.

Auf der zweiten Stufe kann dann die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung durch eine begründete Entscheidung der Landesregierung ganz oder teilweise untersagt werden, soweit durch ihre Aufnahme öffentliche Interessen beeinträchtigt werden können. Dies soll insbesondere dann der Fall sein, wenn das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Landesregierung beeinträchtigt werden kann oder wenn die angestrebte Tätigkeit in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Landesregierung während seiner Amtszeit tätig war. Die Untersagung soll in der Regel die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten; in Ausnahmefällen kann der Zeitraum bis zu 18 Monate betragen. Die Landesregierung trifft ihre Entscheidung dabei 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 Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung untersagt, besteht jedenfalls für die Karenzzeit ein Anspruch auf Übergangsgeld.

B. Verfassungsrechtliche Bewertung

I. Kompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ergibt sich aus Art. 30, 70 GG.

II. Grundrechte

Nach dem Ausscheiden aus der Landesregierung genießen die jeweiligen Personen umfassenden Schutz durch die Grundrechte. Da eine „Erwerbstätigkeit oder Beschäftigung" untersagt werden darf, können insbesondere Interferenzen mit der Berufsfreiheit auftreten. Zwar ist der Oberbegriff der Beschäftigung weiter und umfasst neben der Erwerbstätigkeit auch unentgeltliche Tätigkeiten.[3] Erfahrungsgemäß werden die fraglichen Tätigkeiten aber

[3] Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, Drs. 17/1661, S. 7.

regelmäßig Berufe im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG darstellen, sodass dieser den primären Prüfungsmaßstab bildet.[4]

1. Berufsfreiheit

Zunächst ist festzuhalten, dass ein vollständiges, undifferenziertes Berufsverbot nicht mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar wäre.[5] Zwar darf der Gesetzgeber nachamtliche Pflichten ehemaliger Regierungsmitglieder festlegen, die auch schon das geltende Recht kennt.[6] Diese Pflichten und Grenzen müssen sich aber als verhältnismäßige Einschränkungen erweisen.

Der Gesetzesentwurf ist als Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt ausgestaltet. Es gibt also keine ipso iure verbotenen Tätigkeiten, sondern es kommt auf eine Abwägung im Einzelfall an. Untersagt die Landesregierung die Aufnahme oder Ausübung eines Berufes, stellt dies einen erheblichen Eingriff in die Berufsfreiheit des betroffenen Regierungsmitglieds dar.[7]

Für die Rechtfertigungsanforderungen ist mitentscheidend, ob es sich um eine objektive oder subjektive Zulassungssperre oder lediglich um eine Berufsausübungsregelung handelt. Eine objektive Grenze könnte man annehmen, da die „öffentlich-rechtliche Sonderbindung [...] jeden Treuepflichtigen [trifft], ohne daß er die Schranke kraft seiner Fähigkeiten heben könnte"[8]. Für eine subjektive Sperre könnte angeführt werden, dass nur an die Eigenschaft der Person als ehemaliger Amtsträger angeknüpft wird.[9] Für das Vorliegen einer Berufsausübungsregelung spricht indes, dass „es vom Prinzip her unbenommen [bleibt], beruflich auch auf den Feldern ihres allgemeinen und besonderen, [...] erworbenen Fachwissens tätig zu werden."[10] Lediglich eine bestimmte Berufsausübung wird bzw. bestimmte Tätigkeiten innerhalb eines Berufes werden untersagt.

Eine ausschließliche Zuordnung kann jedoch dahinstehen, da auch die Anforderungen an eine objektive Zulassungsschranke erfüllt würden.[11] Nach der Stufentheorie, die eine typisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung darstellt, müssen objektive Zulassungsschranken durch ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut gerechtfertigt sein.[12] Dieses liegt mit dem Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität der Landesregierung und damit letztlich mit deren Funktionsfähigkeit vor. An der Geeignetheit des Verbotsvorbehalts zur Erreichung dieses Ziels bestehen keine relevanten Zweifel.

---

[4] Alternativ wären Verletzungen der Wissenschaftsfreiheit und subsidiär der allgemeinen Handlungsfreiheit zu besorgen.
[5] *von Arnim*, ZRP 2006, 44. Dafür spricht bereits die Erwägung, dass eine Einzelfallabwägung ein milderes, aber gleich wirksames Mittel ist und damit die Verhältnismäßigkeit eines vollständigen Verbots zu verneinen wäre.
[6] Dazu insbesondere § 6 MinG.
[7] Betroffen sein kann je nach Falllage auch die Wissenschaftsfreiheit oder zumindest aber die allgemeine Handlungsfreiheit des Betroffenen, vgl. *Battis*, Bundesbeamtengesetz, 4. Auflage 2009, § 105 Rn. 3 mwN.
[8] Vgl. zum Parallelproblem im Beamtenrecht: *Günther*, DÖD 1989, 284, 289; auch *Güdden*, Nebentätigkeit der Ruhestandsbeamten, 1989, S. 76, allerdings ohne nähere Begründung.
[9] *Günther*, DÖD 1989, 284, 289.
[10] So zu der ähnlichen Vorschrift des § 20 a SoldG *BVerwGE* 84, 194; 91, 57.
[11] Vgl. *Günther*, DÖD 1989, 284, 289.
[12] Dazu nur *BVerfGE* 7, 377, 408.

Hinsichtlich milderer Mittel ist zu überlegen, ob bei einer Verortung der hauptsächlichen Gefahr eines Wechsels von der Regierung in die Privatwirtschaft darin, dass noch bestehende Kontakte missbräuchlich genutzt werden, ein Kontakt- und Verhandlungsverbot gegenüber ehemaligen Kollegen als milderes Mittel in Betracht kommen könnte.[13] Indes wäre damit nur ein Teil des Gefährdungspotentials gebannt, welches sich insbesondere auch in der Verwertung erlangter Informationen niederschlägt, womit eine solche Regelung nicht gleich wirksam wäre.

Darüber hinaus ist auch eine freiwillige Selbstverpflichtung nicht gleich wirksam. Zum einen wäre durch sie das Klarstellungsinteresse der betroffenen ehemaligen Regierungsmitglieder nicht befriedigt; mangels „objektiver" Entscheidung wären Sie damit nicht in gleichem Maße vor Kritik geschützt. Überdies ist fraglich, ob eine reine Selbstverpflichtung das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Regierung in gleicher Weise stützen könnte. Damit ist auch die Erforderlichkeit des Verbotsvorbehalts insbesondere angesichts der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative zu bejahen.

Für eine Angemessenheit der Regelung ist im Übrigen ins Feld zu führen, dass sie keine pauschalen Verbote enthält. Um „eine möglichst grundrechtsschonende Ausgestaltung"[14] zu erreichen, hat die Landesregierung unter Abwägung der Einzelfallaspekte eine – insoweit nicht gebundene[15] – Ermessensentscheidung zu treffen. Dabei ist eine vollständige Untersagung nicht zwingend. Vielmehr können auch nur einzelne Tätigkeiten innerhalb eines Berufes untersagt werden, sofern dies zur Wahrung der öffentlichen Interessen ausreichend ist. Dies ermöglicht eine angemessene Behandlung der häufig sehr differenziert ausgestalteten Situationen.

Dem Schutz der Berufsfreiheit dient ebenfalls die zeitliche Beschränkung auf grundsätzlich nicht mehr als 12 Monate. Nur in Ausnahmefällen ist eine Ausdehnung auf 18 Monate zulässig. Dieser begrenzte und abgestufte Zeitrahmen dürfte noch angemessen sein. Dagegen sähe sich der Vorschlag, deutlich längere Zeiträume einzuführen, unter anderem dem Einwand ausgesetzt, dass vergleichbare Regelungen des Bundes und der Länder offenbar mit dem im aktuellen Entwurf vorgesehenen Zeitrahmen auskommen, weshalb eine darüber hinaus gehende Verbotsdauer wohl nicht erforderlich, zumindest aber unangemessen und daher unverhältnismäßig sein dürfte.

Unverhältnismäßigen finanziellen Belastungen wird dadurch vorgebeugt, dass das Übergangsgeld zumindest für die gesamte Karenzzeit gezahlt wird.

Die weitergehende Frage, ob die Zahlung eines Übergangsgeldes zwingend ist, um Karenzzeiten zu rechtfertigen, ist nicht leicht zu beantworten. Teilweise wird für ähnliche

[13] Vgl. dazu für das Soldatenrecht *Güdden*, Nebentätigkeit der Ruhestandsbeamten, 1989, S. 131 f.
[14] Begründung zum Gesetzesentwurf, Drs. 17/1661, S. 7.
[15] Anders beispielsweise § 20a Abs. 2 SoldG: „Die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung **ist** [Hervorhebung des Verf.] zu untersagen, soweit zu besorgen ist...".

Situation in Beamtenverhältnissen vertreten, dass eine finanzielle Ausgleichszahlung unterbleiben könnte. Die Regelung sei ohnehin eine verfassungsmäßige Einschränkung der Berufsfreiheit, die sich aus den Besonderheiten der vorherigen Tätigkeiten im öffentlichen Dienst ergebe. Die nachamtlichen Nachteile seien im Hinblick auf das Schutzgut der Funktionsfähigkeit der Exekutive verhältnismäßig.[16] Hierfür ließe sich anführen, dass der Betroffene im Regelfall anderen beruflichen Tätigkeiten nachgehen kann, die keine Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses besorgen lassen.

Allerdings muss dabei beachtet werden, dass ihm dennoch zumindest für eine bestimmte Zeit untersagt wird, seiner Wunschbetätigung nachzugehen. Dies betrifft jedoch nur Fälle, in denen auch tatsächlich eine Besorgnis um das öffentliche Interesse gerechtfertigt scheint. Diese tatbestandliche Einschränkung soll die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sicherstellen.[17]

Ob und wieweit bei Grundrechtseingriffen ein finanzieller Ausgleich die Verhältnismäßigkeit herstellen kann oder aus diesem Aspekt sogar geboten ist, ist Gegenstand ausführlicher und differenzierter Überlegungen vor allem zu Art. 14 GG. Dazu hat das BVerfG betont, dass es regelmäßig nicht zulässig sein soll, die Verhältnismäßigkeit und damit Verfassungsmäßigkeit von Grundrechtseingriffen zu „erkaufen"; dies könne nur in Ausnahmefällen geschehen.[18] Dennoch kennt das geltende Recht beispielweise mit der ausgleichspflichtigen Indienstnahme Privater auch im Bereich der Berufsfreiheit Regelungen, in denen ein monetärer Ausgleich für einen Grundrechtseingriff gewährt wird. Zwar muss die Regelung auch ohne diese Vorgabe verhältnismäßig sein; die Ausgleichszahlung ist aber geeignet, den faktischen Einkommensverlust des Betroffenen abzumildern. In Anlehnung daran kann auch die Zahlung des Übergangsgeldes als die Eingriffsintensität abmildernde Maßnahme qualifiziert werden. Insofern ist die fragliche Regelung jedenfalls verfassungsrechtlich nicht „schädlich" und fügt sich in die Denkrationalität des Gesetzesentwurfes ein.

Zieht man in Betracht, dass die ehemaligen Regierungsmitglieder in aller Regel zahlreichen anderen Berufen nachgehen können werden, da es insbesondere keine starren Bereichsverbote gibt,[19] stellt sich der Gesetzesentwurf angesichts der überragend wichtigen Schutzgutes der Funktionsfähigkeit der Exekutive[20] als verhältnismäßige Einschränkung von Art. 12 Abs. 1 GG dar.[21]

---

[16] *Günther*, DÖD 1989, 284, 289 f.
[17] Vgl. *Günther*, DÖD 1989, 284, 290.
[18] *BVerfGE* 100, 226, 243 ff.
[19] Zwar ist bei einer Betätigung in denselben Bereichen von einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses auszugehen; die Landesregierung ist in ihrer Ermessensentscheidung jedoch weiterhin frei.
[20] Vgl. *Günther*, DÖD 1989, 284, 289.
[21] Insgesamt erinnert der Mechanismus an den der Europäischen Kommission, vgl. dazu kritisch *von Arnim*, ZRP 2006, 46.

2. Allgemeine Handlungsfreiheit

Dahinstehen kann, ob die Pflicht zur Anzeige der angestrebten Tätigkeit selbst in den Schutzbereich der Berufsfreiheit fällt, oder von der subsidiären allgemeinen Handlungsfreiheit erfasst wird.[22] Der Eingriff ist jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

III. Bestimmtheit

Da der Gesetzesentwurf durch die Anzeigepflicht sowie die Untersagungsermächtigung grundrechtsrelevante Vorschriften beinhaltet, muss auf die Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes geachtet werden. Dieses schließt zwar die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und Ermessensermächtigungen nicht aus. Allerdings muss das hoheitliche Handeln in gewissem Ausmaße für den Bürger voraussehbar und berechenbar sein.[23] Gleichzeitig müssen der Verwaltung angemessen klare Handlungsmaßstäbe vorgeben werden und eine hinreichende gerichtliche Kontrolle möglich sein.[24]

Das Bestimmtheitsgebot stellt dabei keinen starren Maßstab dar, sondern ist an der Eingriffsintensität der Norm und ihren sachlichen Eigenarten auszurichten.[25] Die Anforderungen sind insbesondere dann nicht allzu hoch anzusetzen, falls – wie in der vorliegenden Konstellation – vielgestaltige und sich rasch wandelnde Sachverhalte betroffen sind. Zudem ist es ausreichend, wenn sich die Normbedeutung erst durch die juristischen Auslegungsmethoden erschließt, wobei insbesondere der systematische Bezug und die Gesetzesbegründung herangezogen werden können.[26]

Die Grundvoraussetzung für eine grundrechtsbeschränkende Untersagungsverfügung bildet die Besorgnis einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses. Diese Formulierung ist relativ weit gehalten und in der Lage, vielfältige Konstellationen zu erfassen. Eine typisierende Konkretisierung erfährt sie durch die nachfolgenden Regelbeispiele.

§ 6b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 MinG-E stellt darauf ab, ob „die angestrebte Beschäftigung in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Landesregierung während seiner Amtszeit tätig war". Die Voraussetzungen dieses Regelbeispiels sind sowohl für die Landesregierung als auch für den Betroffenen absehbar, sodass diese ihr Verhalten danach relativ gut vorhersehbar ausrichten können.

---

[22] Vgl. dazu die Pflicht zur Beibringung eines Gutachtens als Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG nach *VGH Baden-Württemberg*, DÖV 2003, 1048.
[23] Vgl. *BVerfGE* 110, 33, 53 ff.
[24] *BVerfGE* 110, 33 (54 f.).
[25] *BVerfGE* 49, 168 (181); 56, 1 (13); 59, 104 (114); 62, 169 (183); 83, 130 (145); 86, 288 (311); 90, 1 (17); 93, 213 (238); 109, 133 (188); 110, 33 (55).
[26] *BVerfGE* 1, 14 (45); 25, 216 (227); *BayVerfGH*, BayVBl. 1997, 174, 175.

Weniger Eingrenzungsleistung erbringt das zweite Regelbeispiel. Nach § 6b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 MinG-E ist ausreichend, dass „die angestrebte Beschäftigung das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Landesregierung beeinträchtigt werden kann." Da nach dem Wortlaut bereits die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Vertrauens ausreichend ist, ergibt sich daraus ein relativ weiter Anwendungsbereich. Diese Anforderung wird in der Gesetzesbegründung nicht weiter spezifiziert.[27] Auch wird das „Vertrauen" der Allgemeinheit als Maßstab nicht näher bestimmt.

Angesichts der zuweilen anzutreffenden Skepsis, die ein Wechsel aus der Politik in die Wirtschaft in der Bevölkerung evoziert, scheint damit die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Vertrauens der Allgemeinheit rasch und häufig gegeben – und die Gefahr zu begründen, dass der Tatbestand der Untersagungsverfügung zu konturlos geraten ist. Denn der Grundrechtseingriff ist dann ganz überwiegend vom Ermessen der Landesregierung abhängig, die sich tatbestandlich sehr häufig auf § 6b Abs. 1 Nr. 2 MinG-E stützen könnte.

Allein daraus folgt aber noch nicht zwingend das Verdikt der Verfassungswidrigkeit. Denn auch eine ungebundene Ermessensentscheidung ist bei Grundrechtsbeschränkungen insbesondere dann zulässig, wenn sich der Schutzzweck anders nicht erreichen ließe und untypische Einzelfälle erfasst werden müssen,[28] wovon angesichts des Anwendungsbereiches des Gesetzesentwurfes ausgegangen werden kann.

Sollte dies anders gesehen werden, ist fraglich, ob der offene Tatbestand des zweiten Regelbeispiels verfassungsgemäß ist und ergeben sich gewichtige Zweifel hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Regelung des § 6b Abs. 1 Nr. 2 MinG-E im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG.[29]

Unklar scheint auf den ersten Zugriff weiterhin, wann eine Ausdehnung des partiellen Beschäftigungsverbots auf 18 Monate gerechtfertigt ist. Allerdings bieten die in der Gesetzesbegründung angeführten Beispiele einer schweren Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses[30] hinreichende Anhaltspunkte, die durch die Praxis und Rechtsprechung weiter präzisiert werden können, sodass hierin kein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot zu sehen ist.

IV. Rechtsschutz

Der Gesetzesentwurf bietet dem Betroffenen auch ausreichend Rechtschutzmöglichkeiten. Zwar ist für das Verfahren – anders als im üblichen Verwaltungsverfahren – eine Anhörung

[27] Vgl. dazu für das Bundesrecht auch die Kritik von *MdB Wawzyniak*, Plenarprotokoll 18/100, S. 9577.
[28] *Grzeszick* in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 2014, Art. 20 Rn. 66 f.
[29] Vgl. zum Tätigkeitsverbot für Beamte *Günther*, DÖD 1989, 284, 290, der eine Anhebung der Tatbestandsvoraussetzungen dahingehend fordert, dass eine „dringende Besorgnis", „hohe Wahrscheinlichkeit" einer „erheblichen Beeinträchtigung" der Dienstinteressen nötig werde.
[30] Dazu die Begründung zum Gesetzesentwurf, Drs. 17/1661, S. 8: „z. B. besonders lange Amtsdauer mit unverändertem Aufgabenzuschnitt, enge Verflechtung von amtlicher und nachamtlicher Tätigkeit".

nicht ausdrücklich vorgesehen. Indes muss die Entscheidung der Landesregierung begründet ergehen und erhält durch die ebenfalls zu veröffentlichende Empfehlung des Gremiums zusätzliche Objektivität und Sachkunde. Zudem ist es durchaus möglich, dass die Regelung des § 28 LVwVfG zumindest analog Anwendung findet bzw. in verfassungskonformer Auslegung die gesetzlichen Regelungen des MinG und StSG insoweit als nicht abschließend verstanden werden.

C. Weitere Aspekte

I. Vergleichender Blick auf Regelungen und Praxis der Europäischen Kommission

Aufschluss über eventuelle rechtspolitische oder praktische Schwächen des Gesetzentwurfes kann die Regelung auf europäischer Ebene geben, die als Inspiration für die dem vorliegenden Gesetzesentwurf vergleichbaren Konzepte und Gesetzesentwürfe diente. Die Europäische Kommission sah sich nach dem von Kritik begleiteten Wechsel von Kommissaren in die Privatwirtschaft zum Handeln genötigt. Der bereits bestehende Art. 245 Abs. 2 AEUV statuierte zwar eine nachamtliche Pflicht, sich „bei der Annahme gewisser Tätigkeiten [...] ehrenhaft und zurückhaltend" zu verhalten. Obwohl diese Verpflichtung mit erheblichen Sanktionen, beispielsweise durch die Aberkennung der Ruhegehaltsanprüche, belegt werden konnte, wurde sie von Kritikern als unzureichend angesehen.[31]

Abhilfe sollte ein Verhaltenskodex schaffen.[32] Danach müssen ehemalige Kommissionsmitglieder, die beabsichtigen, noch im selben Jahr eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen, die Kommission rechtzeitig davon in Kenntnis setzen. Diese prüft sodann, ob die Tätigkeit mit dem ehemaligen Ressort zusammenhängt und holt in diesem Fall eine Stellungnahme einer für diese Aufgabe ins Leben gerufenen Ethikkommission ein. Dann entscheidet die Kommission darüber, ob in der Aufnahme der beruflichen Tätigkeit ein Verstoß gegen Art. 245 Abs. 2 AEUV vorliegt. Flankiert wird dieser Mechanismus durch die Pflicht, sich gegenüber Mitgliedern der Kommission und ihren Mitarbeitern eine bestimmte Zeit lang nach dem Ende ihrer Amtszeit jeglicher Vertretung von eigenen geschäftlichen Interessen oder Interessen ihrer Arbeitgeber oder Kunden in Angelegenheiten, die in ihr ehemaliges Ressort fallen, zu enthalten.

Ob die für die Europäische Kommission zunächst geltende grundsätzlich einjährige Karenzzeit hinreichend war, wurde zum Teil angezweifelt.[33] Dazu wurde angeführt, dass die Kommissionspraxis hinsichtlich der möglichen Verbote eine permissive Tendenz aufweise. Zudem bliebe es selbst im Fall eines ausgesprochenen Verbotes den ehemaligen Kommissionsmitgliedern unbenommen, das Jahr abzuwarten und danach ohne Beschränkungen in die Privatwirtschaft zu wechseln. Von der Möglichkeit, nach Ablauf eines

[31] *von Arnim*, ZRP 2006, 46.
[32] Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, SEK (2004) 1487/2. Letzte Fassung nach dem Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission (2018/C 65/06).
[33] Ibid.

Jahres eine vormals „untersagte" Tätigkeit aufzunehmen, werde auch reger Gebrauch gemacht.[34] Ob nach dieser Zeit die Beziehungen schon hinreichend abgekühlt sind, sei aber fraglich.[35] Vor diesem Hintergrund wurden die Zeiten angehoben und gilt nun grundsätzlich ein zweijähriger Zeitraum für Prüfungen sowie das Interessenvertretungsverbot, für ehemalige Kommissionspräsidenten sogar drei Jahre.

Daraus sowie aus den zur früheren, kurzen Karenzzeit vorgetragenen Bedenken folgt allerdings nicht ohne weiteres eine Untauglichkeit oder gar Rechtswidrigkeit des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Denn zum einen ist der vorliegende Gesetzesentwurf deutlich strenger: Er erfasst auch ehrenamtliche Tätigkeiten, und die Anzeigepflicht entsteht bereits während der Amtszeit und nicht erst mit dem Ausscheiden aus dem Amt.

Zum anderen sind die vorstehenden kritischen Erwägungen vor allem politisch-bewertender Natur. In dieser Hinsicht ist zu beachten, dass dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zukommt, die einen erheblichen Handlungsspielraum begründet; die geplante Regelung liegt innerhalb dieses Spielraums.

Diese Überlegung greift auch mit Blick auf die sachlich grundsätzlich vergleichbare Regelung des § 66 LBG, der für Beamte eine Karenzzeit von 5 Jahren vorsieht. Selbst in diesem langen Zeitraum wird zwar überwiegend keine Verletzung der Berufsfreiheit gesehen. Indes legt die Norm eine sachliche Einschränkung fest, und zwar auf „eine Tätigkeit [...], [*die (Hinzufügg. d. Verf.)*] mit der dienstlichen Tätigkeit der Beamtin oder des Beamten in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang steht". Die den vorliegenden Entwurf prägende kürzere Karenzzeit für ehemalige Regierungsmitglieder kann insoweit wegen ihres deutlich weiteren sachlichen Anwendungsbereiches als kohärente sowie hinreichend wirksame Regelung angesehen werden.

Die Regelungen des Entwurfs enthalten eine generelle Anzeigepflicht und erfassen damit prima facie alle nachamtlichen Tätigkeiten. Die Regelungen sind insoweit umfassend ausgerichtet, obwohl die landesbeamtenrechtlichen Regelungen sowie der Verhaltenskodex der Europäischen Kommission auf Tätigkeiten beschränkt sind, die einen Bezug zur vorherigen Amtstätigkeit aufweisen.

Dieser weite Einzugsbereich kann zum einen denjenigen entgegengehalten werden, die eine 3-[36] oder 5-jährige Zeitdauer verlangen,[37] um negative Wechselwirkungen weitestgehend

[34] http://corporateeurope.org/blog/whatever-happened-mccreevy-verheugen-et-al.

[35] Vgl. mit dem Beispiel des ehemaligen Kommissar McCreevy http://www.policyreview.eu/conflict-of-interest-eu-still-not-tackling-the-revolving-door-of-officials/; dazu auch ausführlich http://corporateeurope.org/revolvingdoorwatch/cases/charlie-mccreevy. Von besonderer medialer Kritik begleitet war der Wechsel des Ex-Kommissars Verheugen; vgl. den Presseüberblick bei http://alter-eu.org/verheugen-revolving-door-case-background-info.

[36] *Schmedes*, ZParl 2009, 543, 559. So auch für die Bundesebene die Stellungnahme von *Müller*, Ausschuss-Drs. 18(4)336 B, S. 2; für die Europäische Kommission vgl. nur *http://www.alter-eu.org/press-releases/2014/01/21/stop-2014-being-year-of-revolving-door.* Auf eine faktische Verlängerung der Karenzzeit läuft eine Regelung hinaus, wonach noch während der Laufzeit der Karenzzeit kein Arbeitsvertrag geschlossen

ausschließen zu können. Zum anderen werden so Rechtsunsicherheiten vermieden bei der Frage, ob eine Anzeige zu erfolgen hat, denn oft wird schwierig festzustellen sein, wann ein hinreichender Bezug zur vorherigen Tätigkeit besteht. Darüber hinaus wird auch der „böse Schein" hinreichend vermieden, der durchaus auch bei ehrenamtlichen Aktivitäten entstehen kann. Besteht kein Anlass einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses, so kann eine Prüfung durch die Landesregierung konzise und schnell erfolgen, sodass die Beeinträchtigungen der Betroffenen im hinnehmbaren Rahmen bleiben.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Verflechtungen innerhalb der Regierung und der Außenwirkung von Regierungsmitgliedern erscheint eine sachlich umfassende Anzeigepflicht daher angemessen, um den etwaigen Anschein von Wechselwirkungen hinreichend ausschließen zu können.[38]

II. Sanktionen

Zweifelhaft könnte weiter sein, ob die Abwesenheit einer expliziten Sanktion für Verstöße gegen die Anzeigepflicht oder gar die Unterlassungsverfügung rechtspolitisch sinnvoll ist. Ob öffentlicher Druck als Handlungsmotivation ausreichend ist, lässt sich pauschal nur sehr schwer beantworten, da dieser sich je nach den beteiligten Personen sowie der Art der ausgeübten Tätigkeit unterschiedlich auswirken kann.

In der Vergangenheit wurden zwar einige Wechsel auf nationaler und europäischer Ebene kritisch bewertet und medial zum Teil erheblich aufgearbeitet, ohne dass daraus die betroffenen Politiker unmittelbare Konsequenzen zogen. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, dass nicht andere Politiker generalpräventiv von einem solchen Verhalten abgeschreckt wurden. Auch ist zu reflektieren, dass insbesondere verbrauchernahe oder sonst in der Öffentlichkeit stehende Unternehmen den möglichen Reputationsverlust fürchten müssen, sodass sich auch insoweit ein hinreichender Lenkungseffekt ergeben kann. Schließlich muss ein Bußgeld oder der Entzug des Übergangsgeldes nicht zwingend eine wirksamere Option darstellen.[39] Häufig könnte sich es als finanziell lukrativere Option erweisen, die neue Tätigkeit dennoch aufzunehmen und sich „freizukaufen".

---

werden darf, der sofort nach deren Beendigung in Kraft tritt. Dies schlägt für die Bundesebene *Müller*, Ausschuss-Drs. 18(4)336 B, S. 2 vor. Um diese zusätzliche „Sperrfrist" verlängert sich im Ergebnis die Zeitperiode, in der die ehemaligen Regierungsmitglieder in ihrer Berufsfreiheit beeinträchtigt werden.

[37] *von Arnim*, ZRP 2006, 44, 46; ähnlich auch die Studie von der Friedrich-Ebert-Stiftung und Transparency International „Korruption in Deutschland", 2004, S. 113.

[38] Auch auf Ebene der Europäischen Kommission wird teilweise gefordert, eine Ausweitung zumindest auf alle Tätigkeit der Kommission, nicht nur des einzelnen Kommissars vorzunehmen, vgl. http://www.alter-eu.org/press-releases/2014/01/21/stop-2014-being-year-of-revolving-door.

[39] Anders für die Bundesebene wohl *Müller*, Ausschuss-Drs. 18(4)336 B, S. 2: Dass das primäre Schutzziel des Gesetzes das Vertrauen der Bürger sei, mache eine rechtlich wirksame Sanktion nötig. Nur so könne dem „Rechtsempfinden der Bürger Rechnung tragen, die nicht selten aus nichtigeren Anlässen mit Strafen belegt werden."
Dagegen lässt sich vorbringen, dass das bürgerliche Empfinden ein zweifelhafter Maßstab ist, da es sehr variabel und extrem schwer festzustellen sein wird. Zudem ist die Bemessung der Sanktionswürdigkeit von Vergehen gerade Sache des Gesetzgebers, dem in diesem Prozess eine Einschätzungsprärogative zukommt.

Wie stark die Sanktion für einen Bruch des Verbotes ausgestaltet wird, obliegt letztlich in vielen Aspekten der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Denkbar wäre auch eine Kombination aus öffentlichem Druck und Bußgeldern. Der Vergleich zu den beamtenrechtlichen Vorschriften zeigt, dass dort ein Verstoß gegen die Untersagung ein Dienstvergehen darstellt,[40] welches in der Aberkennung oder Kürzung des Ruhegehalts resultieren kann.[41] Jedoch muss hierbei beachtet werden, dass der öffentliche Druck auf ehemalige Regierungsmitglieder regelmäßig wesentlich höher sein wird, sodass der vorliegende Entwurf durchaus angemessen erscheint.

III. Besetzung des beratenden Gremiums

Schließlich kann die Besetzung des beratenden Gremiums thematisiert werden. Die Anforderung, in der Vergangenheit Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen zu haben oder über Erfahrungen in einem wichtigen politischen Amt zu verfügen, ist weit gefasst und umfasst deinen größeren Personenkreis.

Ein mögliches Argument gegen diese Besetzungsvoraussetzungen zeigt sich im Abgleich mit der Kritik an der Ethikkommission der Europäischen Kommission. Deren Besetzung wird zuweilen harsch kritisiert:[42] Da es sich aufgrund der geforderten Positionen und Erfahrungen um Personen handeln könnte, die der Drehtür-Problematik entweder selbst ausgesetzt gewesen sind, oder zumindest Berührungspunkte mit ihr gehabt haben, kann es nicht vollständig auszuschließen sein, dass diese Personen eine gewisse „Befangenheit" bei der Bewertung der Konfliktlage aufweisen könnten.

Dieser Bewertung steht allerdings der Gewinn an Sachkenntnis gegenüber. Personen mit den vom Gesetzesentwurf verlangten Vorerfahrungen kennen meist zugleich die politische, als auch die privatwirtschaftliche Seite und können eine realistische Einschätzung über die möglichen Wechselwirkungen geben. Ihre Unabhängigkeit von Weisungen oder Druck jeglicher Art bietet zudem die Grundvoraussetzung für ihre nötige Neutralität. Auch wird der Entscheidungsprozess hinreichend öffentlich zugänglich und transparent[43] gemacht, da nach §6b Abs. 4 MinG-E die Entscheidung der Landesregierung über eine Untersagung unter Mitteilung der Empfehlung des beratenden Gremiums veröffentlicht wird.

Demgegenüber birgt der Vorschlag, anstatt hochrangiger Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft Experten für Ethik im öffentlichen Dienst, beispielsweise Wissenschaftler, eine Art

---

[40] Vgl. § 77 Abs. 2 Nr. 3 BBG

[41] Vgl. § 11, 12 BDG, dazu auch *Baßlsperger*, ZBR 2012, 1, 10.

[42] Kritisch wurde insbesondere der Fall von Michel Petite aufgenommen, der nach starker Kritik von NROs als Mitglied der Ethikkommission ersetzt wurde. Vgl. http://corporateeurope.org/pressreleases/2013/12/ngos-welcome-replacement-controversial-michel-petite-commission-needs-far.
und http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/52934/html.bookmark#hl11.

[43] Zu diesen Forderungen auf der Ebene der EU vgl. auch http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/letter_to_barroso_on_coc_may_10_2011.pdf.

Ethikrat bilden zu lassen, Nachteile, da dann Personen über Sachverhalte, die weitgehend außerhalb ihres eigenen Erfahrungshorizontes liegen, bewertend entscheiden müssen.

Insgesamt enthält der Gesetzesentwurf daher auch hinsichtlich der Besetzung des beratenden Gremiums abgewogene und gut vertretbare Regelungen.

IV. Weiteres Völker- und Europarecht

Der Gesetzesentwurf verstößt auch nicht gegen Vorgaben des Europa- und Völkerrechts.

Zwar fordert Art. 12 Abs. 2 lit. e) des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption[44] die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zur Erreichung der Ziele zu treffen, die unter anderem darin bestehen können, „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".

Auch die Europäische Kommission sieht in ihrem aktuellen Korruptionsbekämpfungsbericht besonderen Handlungsbedarf in Deutschland bei den „im öffentlichen Sektor fehlenden Regelungen bei Interessenkonflikten nach Ausscheiden aus dem Amt".[45]

Hieraus lassen sich aber kaum konkrete, rechtlich bindende Vorgaben ableiten. Insbesondere, da sich der Gesetzesentwurf an das Leitbild der Kommission anlehnt und über dieses noch hinausgeht, dürften deren Anforderungen als erfüllt angesehen werden.

Gleiches gilt für die Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, sodass ein Verstoß gegen diese Vorgaben nicht festgestellt werden kann. Letztlich geben die internationalen Vorgaben einen großen Spielraum, in dem der nationale Gesetzgeber sich mit dem vorliegenden Entwurf bewegt.

D. Bewertung des Gesetzesvorschlags und Empfehlung

„Die Mobilität von Arbeitskräften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist wichtig für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft und kann für beide Sektoren von großem Nutzen sein. Sie birgt jedoch möglicherweise das Risiko, dass ehemalige Amtsträger Informationen, in deren Besitz sie aufgrund ihrer früheren Funktionen gelangt sind, weitergeben, die nicht weitergegeben werden sollten, und dass ehemals im privaten Sektor

[44] Die Ratifikation durch Deutschland erfolgte am 12.11.2014, das Inkrafttreten am 12.12.2014, vgl. BGBl. 2015 II S. 140.
[45] Korruptionsbekämpfungsbericht der Europäischen Kommission, COM(2014) 38 final, ANNEX 5, S. 10.

beschäftigte Personen öffentliche Ämter wahrnehmen, die in Bezug auf ihren früheren Arbeitgeber zu Interessenkonflikten führen."[46] So fasst die Europäische Kommission die Konfliktlage im Bereich der Drehtürproblematik zusammen.

Zu dieser Problematik sieht der Gesetzesentwurf Regelungen vor, die einen angemessenen und gut vertretbaren Ausgleich zwischen den Interessen der betroffenen ehemaligen Regierungsmitglieder und denen der Öffentlichkeit an einem hinreichenden Schutz des Vertrauens in die Integrität der Exekutive darstellen. Der Entwurf bewegt sich Rahmen des geltenden Völker- und Europarechts. Auch die Anforderungen des Verfassungsrechts werden im Ergebnis gewahrt.

Sollten dennoch Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit von Art. 6b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 MinG-E bestehen, wäre zu überlegen, die Anforderungen dieses Regelbeispiels konkreter zu formulieren oder auf dieses Regelbeispiel ganz zu verzichten. Darüber hinaus spricht auch rechtspolitisch für eine engere Fassung, dass damit nicht begründbare Ressentiments im Sinne eines Pauschal- oder Generalverdachts gegen Politiker, die auch außerhalb des politischen Bereichs beruflich Erfolg haben können, vorgebeugt werden kann.

Diese Überlegung sollte auch mit Blick auf die Forderungen nach weitergehenden generellen Regelungen, Evaluationen, Verboten und Sanktionen berücksichtigt werden. Entsprechende Mechanismen verringern nicht nur die grundsätzlich wünschenswerte Bereitschaft zu Wechseln aus verschiedensten Tätigkeiten in die Politik und umgekehrt. Zudem sind entsprechende generelle und umfassende Regelungen dazu geeignet, übermäßigen und pauschalen Vorbehalten gegenüber Politikern Vorschub zu leisten. Es wird sowohl die Attraktivität politischer Ämter als auch die generelle Akzeptanz von staatlichen Entscheidungen verringert, ohne dass die Notwendigkeit dieser Mechanismen und der mit ihnen verbundenen Nachteile hinreichend dargelegt ist.

Im Ergebnis sind daher pauschale weitergehende Kontroll- und Verbotsregelungen nicht nur nicht geboten; sie sind sogar kontraproduktiv, da sie durch das unnötige Befördern von Vorbehalten gegenüber Politikern in Führungsämtern das legitime Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs, die Akzeptanz des parlamentarisch-repräsentativen Regierungssystems, beeinträchtigen.

Bernd Grzeszick

[46] Korruptionsbekämpfungsbericht der Europäischen Kommission, COM(2014) 38 final, ANNEX 5, S. 14.