

Gesetzentwurf

Hannover, den 03.09.2019

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ministergesetzes

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ministergesetzes

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist die Staatskanzlei.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung des Ministerpräsidenten
Bernd Althusmann

Entwurf
Gesetz
zur Änderung des Ministergesetzes

Artikel 1

Das Ministergesetz in der Fassung vom 3. April 1979 (Nds. GVBl. S. 105), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 16. Mai 2018 (Nds. GVBl. S. 66), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 7 wird der folgende § 7 a eingefügt:

„§ 7 a

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

(2) ¹Die Anzeigepflicht entsteht, sobald ein Mitglied oder ehemaliges Mitglied der Landesregierung mit Vorbereitungen für die Aufnahme einer Beschäftigung beginnt oder ihm eine Beschäftigung in Aussicht gestellt wird. ²Die Anzeige soll mindestens einen Monat vor Aufnahme der Tätigkeit erfolgen. ³Wird die Frist nicht eingehalten, so kann die Landesregierung die Aufnahme der Tätigkeit bis zur Dauer von höchstens einem Monat vorläufig untersagen.

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

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

³Die Untersagung ist zu begründen.

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

(5) Die Entscheidung ist im Niedersächsischen Ministerialblatt zu veröffentlichen.

(6) Wird die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung nach Absatz 3 Satz 1 untersagt, so wird das Übergangsgeld für die Dauer der Untersagung gewährt, sofern sich nicht aus § 12 Abs. 2 ein weitergehender Anspruch ergibt.“

2. In § 18 a werden am Ende ein Komma und die Worte „soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt“ eingefügt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil**I. Anlass, Ziel und Schwerpunkte des Gesetzes**

Das Ministergesetz sieht bisher keine Regelung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung im Anschluss an das Ausscheiden aus dem Amt vor.

Als freiwillige Selbstverpflichtung hat die Landesregierung allerdings am 1. Februar 2005 beschlossen, dass Regierungsmitglieder nach dem Ausscheiden aus dem Amt für einen Zeitraum von sechs Monaten keine Tätigkeiten bei einem Beratungsunternehmen aufnehmen, mit dem sie während ihrer Amtszeit in engem fachlichem Kontakt standen. Dieser Beschluss deckt nur einen eng umgrenzten Teil denkbarer Beschäftigungen ab. Entsprechende Regelungen sollen nunmehr umfassend und im Interesse einer Steigerung der Transparenz über die Notwendigkeit der Einhaltung einer Karenzzeit ins Ministergesetz aufgenommen werden.

Mit den Vorschriften dieses Gesetzes soll verhindert werden, dass durch den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten oder durch die private Verwendung von Amtswissen nach Beendigung des Amtsverhältnisses das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Landesregierung beeinträchtigt wird. Amtswissen bedeutet in diesem Zusammenhang die Kenntnis dienstlicher Weisungen, Zusammenhänge und dienstlicher Vorgänge, die im Allgemeinen nicht zugänglich sind. Aber auch die Nutzung von Kontakten zu Unternehmen und kollegiale Kontakte zu früheren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zählen dazu. Um Interessenkonflikte zwischen dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis und einer Beschäftigung nach Ende des Amtes zu verhindern, werden Regelungen geschaffen, die die Aufnahme einer Beschäftigung nach Ende des Amtes begrenzen können. Zugleich schützen die Vorschriften die Betroffene oder den Betroffenen vor Unsicherheiten und ungerechtfertigter Kritik.

Mit den vorgesehenen Regelungen wird ein transparentes Verfahren geschaffen, in dem Anzeigepflichten während und nach dem Amtsverhältnis sowie eine Untersagungsmöglichkeit der Beschäftigung nach Ende des Amtes innerhalb einer Karenzzeit eingeführt werden. Der vorgelegte Gesetzentwurf orientiert sich größtenteils an den entsprechenden Regelungen des Bundesministergesetzes.

Folgende Regelungen werden in das Ministergesetz aufgenommen:

- Amtierende und ehemalige Mitglieder der Landesregierung, die beabsichtigen, innerhalb der ersten 18 Monate nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes aufzunehmen, müssen dies künftig der Landesregierung schriftlich anzeigen.
- Die Landesregierung kann die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung ganz oder teilweise untersagen, soweit durch die Beschäftigung öffentliche Interessen beeinträchtigt werden.
- Die Untersagung soll in der Regel die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten; bei schwerer Beeinträchtigung öffentlicher Interessen kann eine Untersagung für die Dauer von bis zu 18 Monaten ausgesprochen werden. Für die Dauer einer Untersagung besteht in jedem Fall ein Anspruch auf Übergangsgeld.
- Die Entscheidung der Landesregierung ist in allen Fällen (Untersagung, teilweise Untersagung, Nichtuntersagung) durch Bekanntmachung im Niedersächsischen Ministerialblatt zu veröffentlichen.

II. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Anstelle einer gesetzlichen Regelung wäre grundsätzlich auch die Einführung einer entsprechenden Selbstverpflichtung der Regierungsmitglieder in Betracht zu ziehen gewesen. Diese hätte regelmäßig zu Beginn einer neuen Legislaturperiode erneuert werden müssen. Im Interesse der angestrebten Transparenz über die Notwendigkeit zur Einhaltung einer Karenzzeit für die Ausübung von Tätigkeiten nach Ende des Amtes ist eine gesetzliche Regelung jedoch vorzuziehen, da sie klarer ist, ein größeres Gewicht hat und weniger fehleranfällig ist.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Der Gesetzentwurf hat keine Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung.

IV. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen, die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern und auf Familien

Die Neuregelung hat keine spezifischen Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen.

Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sind nicht zu befürchten, da die Regelungen sowohl weibliche als auch männliche (ehemalige) Regierungsmitglieder betreffen.

Auswirkungen auf Familien können entstehen, da auf die berufliche Lebensplanung von künftig ausscheidenden bzw. ausgeschiedenen Regierungsmitgliedern Einfluss genommen werden und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung hinausgezögert werden kann. Da für einen entsprechenden Zeitraum Übergangsgeld gezahlt wird und sowohl das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Landesregierung als auch das positive Ansehen des Ministeramts höher wiegen, ist diese Auswirkung in Kauf zu nehmen.

V. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Infolge der Zahlung des Übergangsgeldes für den Zeitraum einer Untersagung der Erwerbstätigkeit können in wenigen Fällen Mehrausgaben in geringem Umfang entstehen, die von dem betroffenen Ressort im Rahmen des allgemeinen Haushaltsansatzes zu tragen sind.

VI. Beteiligung von Verbänden und sonstigen Stellen

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen war gemäß § 40 Abs. 2 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes anzuhören, da durch die Einführung der Regelung zur Veröffentlichung jeder Entscheidung der Landesregierung (sei es eine Untersagung, eine teilweise Untersagung oder die Nichtuntersagung) eine Rechtsvorschrift geschaffen wird, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betrifft.

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen hat gegen den Gesetzentwurf keine Bedenken erhoben.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Ministergesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 7 a):

Zu Absatz 1:

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

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

Satz 2 erstreckt die Regelung auf ehemalige Mitglieder der Landesregierung. Die Karenzzeit beginnt im Fall der Weiterführung der Amtsgeschäfte nach Artikel 33 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung erst zum Zeitpunkt der Ernennung der Nachfolgerin oder des Nachfolgers.

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

Zu Absatz 2:

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

Mit der Aufnahme einer einmonatigen Mindestfrist wird der Zeitpunkt der Anzeige für die Betroffene oder den Betroffenen präzisiert. Damit wird für die oder den Betroffenen größere Rechtssicherheit geschaffen, zu welchem Zeitpunkt sie oder er gegenüber der Landesregierung spätestens anzeigepflichtig ist. Die Anzeigepflicht zu einem früheren Zeitpunkt lässt sie unberührt. Zugleich erleichtert dies der Landesregierung, eine Entscheidung vor der Tätigkeitsaufnahme zu treffen. Kommt die Landesregierung vor dem Ablauf der Einmonatsfrist zu dem Ergebnis, dass die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung nicht untersagt wird, kann diese auch schon vor Ablauf der Einmonatsfrist aufgenommen werden. Mit der Einmonatsfrist ist kein Verbot der Aufnahme der Beschäftigung vor Ablauf dieser Frist verbunden. Die Aufnahme der Beschäftigung kann aber von der Landesregierung vorläufig untersagt werden.

Zu Absatz 3:

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

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

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

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

Die Untersagungsentscheidung ist der oder dem Betroffenen gegenüber zu begründen, damit diese oder dieser die Möglichkeit hat, gegen diese Entscheidung den dafür offen stehenden Rechtsweg zu beschreiten.

Zu Absatz 4:

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

Zu Absatz 5:

Die Entscheidung der Landesregierung ist in allen Fällen, das heißt bei Untersagung, teilweiser Untersagung und Nichtuntersagung im Niedersächsischen Ministerialblatt zu veröffentlichen. Dies ist nach Artikel 6 Abs. 1 Buchst. e der Datenschutz-Grundverordnung in Verbindung mit § 3 Satz 1 Nr. 1 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes zulässig. Datenschutzrechtliche Grenzen sind dabei zu beachten. Durch die amtliche Bekanntmachung wird verlässlich Transparenz hergestellt, die für jeden zugänglich ist - ohne zeitliche Befristung. Das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Landesregierung wird dadurch gestärkt. Ergänzend kann Öffentlichkeit durch eine Pressemitteilung hergestellt werden.

Zu Absatz 6:

Die Regelung trifft nur die vergleichsweise selten auftretenden Fälle, in denen ein Anspruch auf Übergangsgeld für einen geringeren Zeitraum als die Dauer der Karenzzeit besteht. Wenn die Dauer der Zugehörigkeit zur Landesregierung z. B. ein Jahr betragen hat, besteht ohnehin gemäß § 12 Abs. 2 des Ministergesetzes bei einer zwölfmonatigen Karenzzeit für die gesamte Dauer Anspruch auf Übergangsgeld. In Fällen, in denen angesichts einer nur sehr kurzen Amtszeit noch kein Anspruch auf Übergangsgeld für die gesamte Dauer der Karenzzeit entstanden ist, ist es sachgerecht, das Übergangsgeld so lange zu gewähren, wie die Karenzzeit dauert. Im Übrigen bleiben die Vorschriften des § 12 des Ministergesetzes sowie die einschlägigen Anrechnungs- und Kürzungsregelungen des Ministergesetzes unberührt.

Zu Nummer 2 (§ 18 a):

Durch die Ergänzung soll klargestellt werden, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Entscheidung der Landesregierung und deren Veröffentlichung einer Zustimmung des betroffenen (ehemaligen) Regierungsmitglieds nicht bedarf und insoweit anderslautende Regelungen (z. B. § 50 Satz 4 des Beamtenstatusgesetzes) keine Anwendung finden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Das Gesetz soll baldmöglichst in Kraft treten.