

## **Antrag**

**der Abgeordneten Dr. Andreas Dressel, Barbara Duden, Carola Veit,  
Regina Jäck, Dorothee Martin, Hansjörg Schmidt, Frank Schmitt, Olaf Steinbiß,  
Sabine Steppat (SPD) und Fraktion**

**der Abgeordneten André Trepoll, Dennis Gladiator, Kai Voet van Vormizeele,  
Frank Schira, Andreas C. Wankum (CDU) und Fraktion**

**der Abgeordneten Jens Kerstan, Farid Müller, Phyliss Demirel, Dr. Eva Gümbel,  
Dr. Anjes Tjarks (GRÜNE) und Fraktion**

**der Abgeordneten Dora Heyenn, Norbert Hackbusch, Christiane Schneider,  
Kerstin Artus, Tim Golke, Cansu Özdemir, Heike Sudmann, Mehmed Yildiz  
(DIE LINKE)**

**zu Drs. 20/13201**

**Betr.: Änderung des Senatsgesetzes – Karenzfrist für ehemalige Senatsmitglieder**

Der Wechsel politischer Akteure in die Privatwirtschaft findet in der Öffentlichkeit eine starke Beachtung und wird gesellschaftlich kontrovers und kritisch diskutiert. Daraus wird deutlich, dass in der Bevölkerung ein nicht unerhebliches Misstrauen besteht, dass die Wirtschaft oder andere gesellschaftliche Gruppen einen im Einzelfall problematischen Einfluss auf Regierungsmitglieder und staatliche Entscheidungsprozesse nehmen können. Gleichzeitig wird immer wieder angemahnt, dass es zwischen Wirtschaft und Politik einen vernünftigen Austauschprozess geben soll, damit auch in der Politik hinreichender wirtschaftlicher Sachverstand vorhanden ist. Vor dem Hintergrund dieser widerstreitenden Interessen- und Diskussionslagen ist es angezeigt, mit maßvollen Regelungen Orientierungsmarken für den Wechsel aus einem Senatorenamt in die Privatwirtschaft zu setzen – wirklich problematische Fälle hat es in Hamburg aus Sicht der antragstellenden Fraktionen bisher nicht gegeben, was zeigt, dass bei den ehemaligen Senatorinnen und Senatoren ein hinreichendes Gespür für mögliche Kollisionen bestand und besteht. Gerade angesichts der wachsenden öffentlichen Diskussionen erscheinen aber für alle Beteiligten klare Regelungen besser, als es – von Fall zu Fall – jeweils einer öffentlichen Diskussion zu überlassen, ob ein Wechsel politisch-gesellschaftlich akzeptiert wird oder nicht.

Auch die Europäische Kommission hat in ihrem ersten Anti-Korruptionsbericht für Deutschland angemahnt, dass es bisher keine Regelungen gebe für eine Karenzzeit von Politikern zwischen dem Ausscheiden aus dem Amt und der Aufnahme einer Tätigkeit in der Privatwirtschaft (vergleiche Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Korruptionsbekämpfung in der EU vom 03.02.2014, Annex Germany). Die Koalition aus CDU/CSU und SPD hatte ebenfalls angekündigt, sich bundesweit dieser Thematik annehmen und einen Vorschlag unterbreiten zu wollen.

Mit dem nachfolgenden Gesetzentwurf greifen die antragstellenden Fraktionen ihren eigenen Auftrag aus Drs. 20/6640 auf und liefern einen ausgewogenen Regelungsvorschlag, der die vom Grundgesetz geschützte Berufsfreiheit der ehemaligen

Senatsmitglieder wahr und trotzdem das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität des Regierungshandelns und in die Mitglieder des Senats nachhaltig fördert.

Dieser Vorschlag reiht sich ein in zahlreiche, meist einstimmige, interfraktionell verabschiedete Gesetze in dieser Wahlperiode, mit denen die demokratische Kultur dieser Stadt gestärkt und ein Beitrag gegen Politikverdrossenheit geleistet wurde: Volks- und Bürgerentscheide wurden gemeinsam mit mehr Demokratie reformiert und gestärkt, ein bundesweit einmaliges Transparenzgesetz im Einvernehmen mit einer Volksinitiative verabschiedet, das unter anderem erstmals auch mehr Transparenz bei den Managergehältern in den öffentlichen Unternehmen dieser Stadt schafft. Mit den Änderungen im Senats- und Abgeordnetengesetz ist die Altersversorgung von Mitgliedern des Senats und der Bürgerschaft der Veränderung der Renten- und Pensionsentwicklung angepasst worden – ein solidarischer Beitrag der politischen Leitungsebene auf veränderte Rahmenbedingungen.

### **Die Bürgerschaft möge beschließen:**

Achtes Gesetz zur Änderung des Senatsgesetzes  
vom...

Einzigter Paragraph

Änderung des Senatsgesetzes

Hinter § 9 des Senatsgesetzes vom 18. Februar 1971 (HmbGVBl. S. 23), zuletzt geändert am 29. Januar 2013 (HmbGVBl. S. 22), wird folgender § 9a eingefügt:

„§ 9a Tätigkeit nach Beendigung des Amtsverhältnisses

(1) Ehemalige Mitglieder des Senats haben dem Senat die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen ständigen Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes, öffentlicher Unternehmen, öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen schriftlich anzuzeigen. Die Anzeigepflicht besteht für einen Zeitraum von zwei Jahren nach Beendigung des Amtsverhältnisses.

(2) Der Senat soll die Erwerbstätigkeit oder sonstige ständige Beschäftigung untersagen, soweit sie mit dem früheren Amt des ehemaligen Mitglieds des Senats im Zusammenhang steht und zu besorgen ist, dass durch sie amtliche Interessen beeinträchtigt werden. Die Untersagung ist innerhalb von vierzehn Tagen nach Eingang der Anzeige nach Absatz 1 und für einen bestimmten Zeitraum auszusprechen. Das Verbot endet spätestens mit Ablauf von zwei Jahren nach Beendigung des Amtsverhältnisses; im Übrigen sind die Fristen des § 13 Absatz 2 sinngemäß anzuwenden.

(3) Bei freiberuflichen Tätigkeiten sind die entsprechenden Regelungen in den Berufsordnungen zur Vermeidung von Interessenkollisionen zu beachten; sie gehen dieser Regelung vor.“

### **Begründung:**

Der Wechsel politischer Akteure in die Privatwirtschaft findet in der Öffentlichkeit eine starke Beachtung und wird gesellschaftlich kontrovers und kritisch diskutiert. Daraus wird deutlich, dass in der Bevölkerung ein nicht unerhebliches Misstrauen besteht, dass die Wirtschaft oder andere gesellschaftliche Gruppen einen im Einzelfall problematischen Einfluss auf Regierungsmitglieder und staatliche Entscheidungsprozesse nehmen. Gleichzeitig wird immer wieder angemahnt, dass es zwischen Wirtschaft und Politik einen vernünftigen Austauschprozess geben soll, damit auch in der Politik hinreichender wirtschaftlicher Sachverstand vorhanden ist. Vor dem Hintergrund dieser widerstreitenden Interessen- und Diskussionslagen ist es angezeigt, mit maßvollen Regelungen Orientierungsmarken für den Wechsel aus einem Senatorenamt in die Privatwirtschaft zu setzen – wirklich problematische Fälle hat es in Hamburg aus Sicht der antragstellenden Fraktionen bisher nicht gegeben, was zeigt, dass bei den ehemaligen Senatorinnen und Senatoren ein hinreichendes Gespür für mögliche Kollisionen bestand und besteht. Gerade angesichts der wachsenden öffentlichen Diskussionen erscheinen aber für alle Beteiligten klare Regelungen besser, als es – von Fall zu Fall – jeweils einer öffentlichen Diskussion zu überlassen, ob ein Wechsel politisch-gesellschaftlich akzeptiert wird oder nicht.

Auch die Europäische Kommission hat in ihrem ersten Anti-Korruptionsbericht für Deutschland angemahnt, dass es bisher keine Regelungen gebe für eine Karenzzeit von Politikern zwischen dem Ausscheiden aus dem Amt und der Aufnahme einer Tätigkeit in der Privatwirtschaft (vergleiche Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Korruptionsbekämpfung in der EU vom 03.02.2014, Annex Germany). Die Koalition aus CDU/CSU und SPD hatte ebenfalls angekündigt, sich bundesweit dieser Thematik annehmen und einen Vorschlag unterbreiten zu wollen.

In der Tat gab es bisher in Hamburg – neben der allgemeinen Verschwiegenheitspflicht in § 9 Senatsgesetz – keine Vorschrift im Senatsgesetz, die unmittelbare Regelungen zu der Frage getroffen hat, inwieweit Tätigkeiten von Mitgliedern des Senats nach Beendigung des Amtsverhältnisses zulässig sind, wenn diese in Bezug zu der ehemaligen Amtstätigkeit im Senat stehen und dadurch Interessenkollisionen entstehen können. Für Staatsräte gilt das Beamtenrecht (§ 41 BeamtStG i.V.m. § 79 HmbBG) mit den Eingriffsrechten des Dienstherrn auch für neue Tätigkeiten nach Ausscheiden aus dem Staatsdienst, die eine Orientierung auch für Senatorinnen und Senatoren liefern.

Mit dem vorgeschlagenen § 9a wird eine neue Vorschrift im Senatsgesetz aufgenommen, um diese Regelungslücke zu schließen und eine präventive Kontroll- und Verbotsmöglichkeit von kollisionsträchtigen Tätigkeiten ehemaliger Senatsmitglieder zu ermöglichen.

Ziel ist es, konkrete Interessenkollisionen und auch bereits deren begründeten Anschein zu vermeiden. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität des Regierungshandelns, der Mitglieder des Senates und staatliches Handeln ist entscheidend für eine Demokratie. Dieses Vertrauen muss geschützt werden. Der Anschein, dass ein Mitglied des Senates bei einer späteren Tätigkeit in der Privatwirtschaft interne Informationen nutzen könnte, die er während seiner Amtszeit erlangt hat oder mit Blick auf einen möglichen späteren Arbeitgeber in der Privatwirtschaft bereits während der Amtsführung anderweitige Interessen berücksichtigt, muss verhindert werden. Ansonsten könnte der Eindruck entstehen, dass nicht mehr die Interessen des Allgemeinwohls im Vordergrund stehen, sondern privatwirtschaftliche oder Eigeninteressen. Gleichwohl ist es nicht zu beanstanden, sondern zu begrüßen, wenn ehemalige Senatorinnen und Senatoren nach ihrer Amtstätigkeit von ihrer Fachkunde und Berufserfahrung Gebrauch machen und wieder berufstätig werden. Dieses hat die Rechtsprechung auch mit Blick auf die entsprechenden beamtenrechtlichen Regelungen anerkannt – und es schont die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die ansonsten ungekürzt für Übergangs- und Ruhegelder aufkommen müssen.

Mit dem neu eingefügten § 9a wird für Hamburg nun geregelt, dass für ehemalige Senatsmitglieder für einen Zeitraum von zwei Jahren nach Beendigung des Amtsverhältnisses eine Anzeigepflicht besteht, wenn nach Beendigung des Amtsverhältnisses eine Erwerbstätigkeit oder sonstige ständige Beschäftigung außerhalb des gesamten öffentlichen Sektors (denn nur dann besteht die reale Gefahr möglicher Interessenkollision zwischen Politik und Wirtschaft) aufgenommen wird.

Die Regelung ist angelehnt an die bestehenden beamtenrechtlichen Vorschriften (§ 41 BeamtStG i.V.m. § 79 HmbBG), soweit diese unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Amtsverhältnisses der Senatsmitglieder auf diesen Personenkreis übertragbar sind. So beschrieb es kürzlich zum Beispiel das Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen: „Primärer Schutzzweck des § 41 Satz 2 BeamtStG ist die Wahrung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Diesem Schutzzweck, der die Integrität der Amtserfüllung und die Abwehr diesbezüglicher Vertrauenseinbußen umfasst, kommt überragende Bedeutung zu. Die Unparteilichkeit und Unbefangenheit der Beamten und das nach innen und außen unverzichtbare Vertrauen in die Integrität der öffentlichen Verwaltung sind ausgesprochen empfindliche Schutzgüter. Der Gesetzgeber darf etwaigen Gefährdungen schon im Vorfeld begegnen. Es ist daher verfassungsrechtlich unbedenklich und einfachrechtlich geboten, schon an die konkrete Möglichkeit der Beeinflussung des Amtshandelns wie auch des Missbrauchs dienstlicher Kenntnisse und Kontakte anzuknüpfen und bereits den konkret begründeten Anschein einer solchen Beeinflussung bzw. eines solchen Miss-

brauchs zu vermeiden.“ (Beschluss vom 22. April 2014 – 6 B 34/14). Dieser Beschluss ist nur beispielhaft dafür, dass die Rechtsprechung den Schutz des Vertrauens der Bevölkerung in die Integrität des öffentlichen Handelns anerkannt hat und könnte durch weitere Beispiele auch zu anderen gesetzlichen Regelungen ergänzt werden.

Die Einschränkung der Berufsfreiheit ist in der in § 9a vorgeschlagenen Ausgestaltung verhältnismäßig und führt nicht zu einem generellen Berufsverbot: Die Regelung ist als Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt so ausgestaltet, dass zum einen den Grundrechten aus Artikel 2 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) und Artikel 12 GG (Berufsfreiheit) Rechnung getragen wird. Zum anderen wird Transparenz hergestellt und eine Kontrolle ermöglicht, die das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität der öffentlichen Verwaltung wahrt

Übt ein ehemaliges Mitglied des Senats trotz einer Untersagung die untersagte Tätigkeit innerhalb des Untersagungszeitraumes aus, kann dies eine erhebliche Zuwiderhandlung zu der Amtspflicht im Sinne des § 17 Satz 1 Senatsgesetz darstellen. In der Folge kann daher der Senat prüfen, ob ein Antrag des Senates beim Hamburgischen Verfassungsgericht gestellt wird, den Anspruch auf Ruhegehalt, Übergangsgeld und Hinterbliebenenversorgung ganz oder teilweise abzuerkennen.

### **Zu den Regelungen im Einzelnen:**

Zu Absatz 1:

Absatz 1 regelt konstitutiv die nach Ausscheiden zweijährige Anzeigepflicht ehemaliger Mitglieder des Senats. Die Regelung erfasst Erwerbstätigkeiten oder sonstige ständige Beschäftigungen außerhalb des gesamten öffentlichen Sektors. Dabei handelt es sich ausschließlich um privatwirtschaftliche Festanstellungen; für freiberufliche Tätigkeiten ist Absatz 3 zu beachten. Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber betreffend des Anwendungsbereiches dieses Gesetzes nicht nur den öffentlichen Dienst im eigentlichen Sinne sondern ebenfalls die öffentlichen Unternehmen (mit einer öffentlichen Mehrheitsbeteiligung) subsumiert sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, da in allen diesen Fällen eine der Privatwirtschaft im eigentlichen Sinne vergleichbare Gefahr einer Interessenkollision nicht vorliegt. Sonstige ständige Beschäftigungen liegen vor diesem Hintergrund beispielsweise nicht vor, wenn es sich um die Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit handelt, auch wenn dafür eine Aufwandsentschädigung gezahlt wird.

Zu Absatz 2

Der Senat soll die angezeigte Erwerbstätigkeit oder sonstige ständige Beschäftigung nach einer konkreten Einzelfallprüfung für einen Zeitraum von maximal zwei Jahren nach Beendigung des Amtsverhältnisses verbieten, soweit sie mit dem Amt des ehemaligen Mitglieds des Senats im Zusammenhang steht und zu besorgen ist, dass durch diese amtliche Interessen beeinträchtigt werden. Beide Voraussetzungen müssen vorliegen. In der Regel ist damit das Ermessen auf null reduziert; nur für atypische Konstellation hat der Gesetzgeber hier eine „Soll“-Vorschrift vorgesehen. Für willkürliche, von anderen Motiven geprägte Entscheidungen besteht damit von Gesetzes wegen kein Raum.

Abgestellt wird auf einen Zusammenhang mit dem früheren Amt. Dies betrifft den konkreten Geschäfts- und Aufgabenbereich, den das ehemalige Mitglied des Senats innehatte. Durch die Beschränkung ist ein klar abzugrenzender Bereich definierbar. Der Geschäfts- und Aufgabenbereich ergibt sich aus dem Geschäftsverteilungsplan des Senates (Artikel 42 Absatz 2 Satz 1 Hamburgische Verfassung). Die Begrenzung ist notwendig, da der Sinn und Zweck der Regelung darüber hinaus nicht begründet werden könnte und der Eingriff in die Berufsfreiheit unverhältnismäßig wäre. Mitglieder des Senates sind an vielen Entscheidungen beteiligt, sodass die Regelung ansonsten zu weitreichend wäre und eine fast umfassende Einschränkung der Berufswahl zur Folge hätte.

Die Besorgnis der Beeinträchtigung ist konkret, einzelfallbezogen und nachvollziehbar herzuleiten und zu begründen. Die Besorgnis der Beeinträchtigung amtlicher Interessen besteht ausgehend von den von der Rechtsprechung entwickelten, mit Blick auf

Artikel 12 GG eng auszulegenden Maßstäben aus dem Beamtenrecht, wenn bei verständiger Würdigung der gegenwärtig erkennbaren Umstände unter Berücksichtigung der erfahrungsgemäß zu erwartenden Entwicklung eine Beeinträchtigung amtlicher Interessen wahrscheinlich ist. Das ist dann der Fall, wenn ein vernünftiger Grund für die Annahme besteht, dass diese Entwicklung eintreten wird, wobei stets die konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu berücksichtigen sind. Der Senat muss mithin eine an den Umständen des Einzelfalls orientierte konkrete Gefahrenprognose vornehmen. Mit Blick auf die Berufsfreiheit ist ein strenger Maßstab anzusetzen; die Entscheidung ist im Übrigen vollständig gerichtlich überprüfbar.

Um schnell Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu haben, hat der Senat nur vierzehn Tage nach Eingang der Anzeige Zeit, ein Verbot auszusprechen. Das Verbot ist für einen bestimmten Zeitraum auszusprechen. Die maximale Dauer der Karenzfrist ist für zwei Jahre vorgesehen. Ist ein Mitglied des Senats nicht für die gesamte Dauer einer Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft im Amt gewesen, verkürzt sich die vorgesehene maximale Untersagungsfrist von zwei Jahren in entsprechender Anwendung des § 13 des Senatsgesetzes auf den tatsächlichen Zeitraum des Bezuges des Übergangsgeldes.

Die Abweichungen zu der beamtenrechtlichen Regelung sind geboten, um die Besonderheiten des Amtes als Senatsmitglied zu berücksichtigen. Im Gegensatz zum Beamtenstatus auf Lebenszeit ist das Amt eines Senatsmitglieds in der Regel auf kürzere Zeit angelegt. Die Frist entspricht zudem dem Höchstzeitraum, in dem ehemalige Senatsmitglieder einen Anspruch auf Bezug eines Übergangsgeldes geltend machen können (§ 13 Absatz 2 Senatsgesetz). Die Zeitspanne ist somit angemessen, um einerseits dem Anschein unzulässiger Interessenkonflikte entgegenzuwirken, andererseits aber auch keine unbillige Härte für ehemalige Senatsmitglieder zu schaffen. In der vorgesehenen Frist kann, durch einen möglichen Anspruch auf Bezug von Übergangsgeld, eine ausgesprochene vorübergehende Beschäftigungsuntersagung ausgeglichen werden.

Die Möglichkeit einer Untersagung ist unabhängig von dem tatsächlichen Bezug des Übergangsgeldes. Auch bei einem Verzicht auf das Übergangsgeld kann eine Untersagung erfolgen. So wird eine Umgehung des Verbotes vermieden. Sollte kein Anspruch auf Übergangsgeld bestehen, da eine Tätigkeit aufgenommen wurde, auf die das Übergangsgeld nach den Bestimmungen des Senatsgesetzes angerechnet wird, ist keine anderweitige Entschädigung zu leisten.

Zu Absatz 3:

Aus Praktikabilitätsgründen gilt bei freien Berufen der Vorrang des Berufsrechts. Ansonsten müsste der Senat zum Beispiel bei anwaltlichen Mandaten unter Umständen jeden Einzelfall prüfen, was eine Vielzahl von rechtlichen Folgeproblemen (zum Beispiel im Hinblick auf das Mandatsgeheimnis) zur Folge hat. Insofern sind in derartigen Konstellationen die einschlägigen Regelungen aus Berufsordnungen freier Berufe zur Vermeidung von Interessenkollisionen, die eine Versagung der Tätigkeit zur Folge haben können, zu berücksichtigen. Durch diese vorrangig geltenden Regelungen ist bereits gesichert, dass die Tätigkeit nicht ausgeübt werden darf, wenn die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht gesichert ist.