



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/4161

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf
eines Gesetzes zur Angleichung der Regelaltersgrenze von
Ministern an Beamte, Gesetzentwurf der Fraktion der
PIRATEN – Drucksache 18/2621, vor dem Innenausschuss
des Landtages des Landes Schleswig-Holstein im März
2015**

I. Der Gesetzentwurf im Überblick

Der kurze Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen folgende Änderungen im Landesministergesetz des Landes Schleswig-Holstein vor:

- Anhebung des Fälligkeitszeitpunktes der Ministerversorgung vom 62. Lebensjahr auf das für die Beamten geltende Lebensjahr (67);
- Streichung der Anrechnung von Vordienstzeiten für Beamte.
- Eine Übergangsregelung für die Altfälle

II. Die Ministerversorgung und ihre Reform

Die Reform der Ministerversorgung ist ein aktuelles Thema, mit dem sich viele Länder, darunter auch Schleswig-Holstein, in den letzten Jahren befasst haben. Dabei ist es sachlich richtig, dass die Ministerversorgung als reformbedürftig angesehen wird. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Zum einen ist das überkommene System der unterschiedlichen Versorgungen viel zu wenig aufeinander abgestimmt angefangen bei der Beamtenversorgung bis hin zur Angestelltenversorgung, der Versorgung durch Versorgungskassen der Freiberufler, der privaten Versorgung, der Versorgung der Minister, der Versorgung der Abgeordneten und der Versorgung der kommunalen Wahlbeamten. Vereinfacht gesprochen beruht jedes Versorgungssystem auf der Erwartung, dass der Betroffene sein gesamtes Leben in der jeweiligen Versorgung bleibt. Das ist weder sachlich sinnvoll, noch entspricht es der Lebenserfahrung. Gerade in Zeiten der Globalisierung und der größeren Mobilität ist es dringend erforderlich, die Versorgungssysteme möglichst weitgehend zu

vereinheitlichen. Unter diesem Vereinheitlichungsdruck steht auch die Ministerversorgung.

Zu diesem allgemeinen Reformgrund treten bei der Ministerversorgung spezielle Gründe. Insofern hat die Ministerversorgung schon immer eine gewisse Sonderrolle eingenommen. Das liegt zum Teil an sachlichen Erwägungen und zum Teil an nicht sinnvollen Übertragungen. Die Ministerversorgung orientiert sich zum Teil an der Beamtenversorgung. Dabei ist unstrittig, dass die Laufbahn eines Ministers mit der Laufbahn eines Beamten nicht zu vergleichen ist. Ein Vergleich zur Beamtenversorgung ist nur insofern angemessen, als ein Minister als weisungsbefugter Chef und Dienstvorgesetzter nicht signifikant schlechter stehen darf als Beamte. Dieses Gebot bezieht sich aber vor allem auf den aktiven Dienst. Gewisse Verschlechterungen im Versorgungsbereich sind in Einzelfällen durchaus hinnehmbar, etwa bei langen Beamtendienstzeiten und kurzen Ministerzeiten.

Die „Knackpunkte“ der Ministerversorgung liegen vor allem in drei Bereichen, zum einen in der Frage der sog. „Versorgungssprünge“, d. h. des Anwachsens der Versorgungshöhe nach gewissen Jahren. Im Einzelnen:

- dem Vorsehen einer Wartezeit für den Erwerb einer Versorgungsanwartschaft;
- der Altersgrenze für den Eintritt der Fälligkeit der Versorgung;
- den in der Regel komplizierten bzw sachlich nicht nachvollziehbaren Anrechnungszeiten.

Der Unterzeichner hat für das Land Nordrhein-Westfalen bereits vor zwei Jahren ein ausführliches Gutachten erstellt, das nicht veröffentlicht ist und vom Land auch nicht veröffentlicht werden soll. Dementsprechend hat er schon längere Zeit Überlegungen zu den Reformmöglichkeiten der Ministerversorgung angestellt. Nach seiner persönlichen Einschätzung leidet die Ministerversorgung unter folgenden systematischen Fehlern:

- In aller Regel wird das Ministeramt nicht lebenslang ausgeübt; der Vergleich mit der Rente und mit der Beamtenversorgung hinsichtlich der Wartezeit für die Anwartschaft ist daher mehr als unsinnig. Eine fünfjährige Wartezeit für eine Ministerversorgung vorzusehen leuchtet nicht ein. Sie beruht auf einer blinden Übertragung von Elementen aus anderen Systemen. Wenn ein Minister dreimal in seinem Leben jeweils vier Jahre ein Ministeramt in verschiedenen Ländern bekleidet, um in Notfällen Verantwortung zu übernehmen, hat er zwölf Jahre der produktivsten Zeit seines Lebens in schwierigen Situationen gearbeitet, ohne eine Versorgung erlangt zu haben. Dafür gibt es keine Rechtfertigung. Selbstverständlich haben auch Minister Anspruch darauf, in der Zeit eine Altersversorgung zu erlangen, in der sie im aktiven Dienst stehen. Das Land Schleswig-Holstein hat soeben die erste Wartezeit auf fünf Jahre verlängert. Was Grund dieser Reform war, kann der Unterzeichner nicht nachvollziehen. Er hält das nicht für einen glücklichen Schritt.
- Das Ministeramt ist in der Regel auf kurze Zeit angelegt, zudem handelt es sich um ein politisches Amt, das durch direkte oder indirekte Wahl erlangt wird. Es muss daher mit einem gewissen Belohnungseffekt verbunden sein – andernfalls ist es fehlerhaft ausgestaltet. Daher ist es verständlich, wenn Minister gerade in der Anfangszeit ihrer Tätigkeit eine höhere Versorgungsanwartschaft erlangen als Beschäftigte, die in einem klassischen, lebenslang ausgeübten Beruf tätig sind. Wie groß dieser Belohnungseffekt der Höhe der verdienten Versorgung nach sein muss, hängt auch davon ab, in

welchem Umfang eine Wartezeit bis zum Erwerb der Anwartschaft vorgesehen ist oder nicht. Gängig ist die alte Grundregel, wonach nach fünf Jahren eine 30%ige Anwartschaft erworben wird. Dies wäre eine jährliche Staffelung in Höhe von 6 %. Das ist sehr viel gemessen an der Steigerung bei Beamten in Höhe von 1,79 %. Im Land Schleswig-Holstein wird nach fünf Jahren eine Anwartschaft in Höhe von 25 % der Amtsbezüge erworben. Das ist im Länderdurchschnitt eher bescheiden. In den folgenden zwei Jahren werden noch einmal 5 % hinzugewonnen, sodass nach sieben Jahren ein durchschnittlicher Satz erreicht ist. Die anschließende Steigerung in Höhe von 2 % ist wiederum als durchschnittlich bis leicht unterdurchschnittlich zu bewerten. Der Höchstsatz von 71,75 % entspricht dem gegenwärtigen Standard der anderen Länder.

- Den dritten Punkt bildet die Altersgrenze. Es bedarf keiner Diskussion, dass es grundsätzlich sachgerecht ist, Minister hinsichtlich der Lebensalterszeit im Ausgangspunkt gleich zu behandeln wie Beamte und Rentner. Andererseits muss beachtet werden, dass von Ministern erstens überdurchschnittliche Leistung erwartet wird, andernfalls wäre eine Überstundenvergütung einzuführen, dass man zweitens für diese herausragenden Ämter besonders herausragende Menschen gewinnen möchte, was zur Folge hat, dass dies auch in der Versorgung ihrer Lebensleistung abgebildet sein muss, und dass drittens der Verbleib im Beruf bzw. der Wechsel in ein ministernahes Amt ehemaligen Ministern deutlich schwerer fällt als Vertretern anderer Berufsgruppen. Zudem darf nicht vergessen werden, dass sich die Versorgung von Ministern einbetten muss in das gesamte öffentlich-rechtliche Versorgungssystem, daher nicht schlechter stehen darf als die Versorgung der obersten Beamten, aber auch nicht schlechter stehen darf als die Versorgung der Kommunalbeamten.

Langfristig könnte man dieses Problem durch einen Kompromiss so lösen, dass die Altersgrenze angehoben wird auf das Niveau der Beamten, dass aber gleichzeitig eine Möglichkeit der Frühversorgung eingeführt wird (wie bei der Rente) sowie gegebenenfalls Ausnahmen für Minister mit langen Ministerzeiten, weil jene erstens schwerer in andere Berufe zu vermitteln sind und zweitens der Belohnungseffekt angehoben werden sollte.

- Von großer Wichtigkeit ist bei der Ministerversorgung weiter die Anrechnung anderer erdienter Versorgungsleistungen. Das Land Schleswig-Holstein sieht in § 15 Absatz 2 eine strenge Anrechnung dergestalt vor, dass hohe Gehälter aus öffentlich-rechtlichen Versorgungsverhältnissen vollständig auf die Ministerversorgung angerechnet werden. Wer also 30 Jahre lang Beamter ist und anschließend für 10 Jahre ein Ministeramt übernimmt, muss die Beamtenversorgung auf die Ministerversorgung anrechnen lassen und erhält nicht etwa, was nahe läge, eine Summe der Versorgungsbeträge, die gewissen Kappungsgrenzen unterworfen wird. Es bedarf keiner breiten Ausführung, dass es nicht richtig fair ist, nach vorangegangener Beamtenaktivität einerseits die Beamtenversorgung auf die Ministerversorgung anzurechnen und andererseits aber die Beamtenzeit nicht als ministerielle Zeit zu berücksichtigen. Es können nur solche Zeiten auf die Ministerversorgung angerechnet werden, die entsprechend bei den Dienstzeiten für die Ministerversorgung berücksichtigt werden. Wird die Ministerversorgung nur aus den Zeiten berechnet, in denen der Betroffene

tatsächlich ein Ministeramt ausgeübt hat, ist eine Anrechnung nicht zu rechtfertigen. Zulässig sind dann allenfalls sog. Kappungsvorschriften, die das Überschreiten einer gewissen Höchstgesamtversorgung verhindern.

- Das Hauptproblem der Ministerversorgung besteht darin, dass die Höhe der Versorgung in erheblicher Weise von Einzelfallumständen abhängt und damit unterschiedlich ausfällt, je nachdem wie lange der Minister im Amt war, welches Lebensalter er hatte, ob er in einem Beamtenverhältnis gestanden hat. Die Abhängigkeit der Gesamtversorgung von Zufälligkeiten ist aber kein Gesichtspunkt, der als besonders glücklich angesehen wird.

III. Die Anhebung der Regelaltersgrenze

Die für den Eintritt der Fälligkeit vorgeschlagene Anhebung der Regelaltersgrenze von Ministern an das für Landesbeamte geltende Alter ist im Wesentlichen eine politische Entscheidung. Verfassungsrechtlich ist die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustands ebenso möglich wie die vorgeschlagene Neuregelung.

Politische Entscheidungen sind vornehmlich vom Landtag und nicht von externen Sachverständigen zu treffen.

Aus der Sicht des Unterzeichners sprechen sowohl einige Gründe für die Anhebung der Altersgrenze als auch einige Gründe dagegen. Für die Anhebung der Altersgrenze spricht Folgendes:

- Die gegenwärtige Reformtendenz geht eindeutig in Richtung Anhebung der Altersgrenze.
- Die gleiche Altersgrenze im Ausgangspunkt sowohl für Beamte, Rentner und Minister ist sachgerecht.
- Die gleiche Altersgrenze ist ein Gebot der politischen Gerechtigkeit.
- Der Normgeber kann nicht von den Normenunterworfenen „Belastungen“ verlangen, sich selbst aber ausnehmen.

Gegen die Anhebung der Altersgrenze sprechen folgende Umstände:

- Das Land Schleswig-Holstein hat vor Kurzem die Altersgrenze angehoben. Eine zweifache Anhebung innerhalb kurzer Zeit ist unüblich.
- In einigen Ländern wurde die Altersgrenzen noch nicht angehoben und selbst der erste Schritt des Landes Schleswig-Holstein noch nicht vollzogen.
- Nach Wissen des Unterzeichners (wobei das Wissen dem Stand vor zwei Jahren entspricht) wurden in keinem Land und auch nicht auf Bundesebene die Altersgrenze ausnahmslos auf die Grenze der Renten und der Beamten angehoben. Die meisten Länder sehen entweder die Möglichkeit eines vorgezogenen Versorgungszustands vor oder die Möglichkeit eines vorzeitigen Fälligkeitszeitpunktes bei Ministern und Ministerinnen mit langer Dienstzeit. Einige Länder sehen eine Kombination beider „Weichmacher“ vor. Die Altersgrenze für Beamte ohne jede Weichmacher sieht kein oder kaum ein Land vor.
- Die Anhebung der Altersgrenze ist nur möglich, wenn sie an die Versorgung der hohen Spitzenbeamten und der kommunalen Wahlbeamten angepasst wird. Ob das im Land Schleswig-Holstein der Fall ist, kann der Unterzeichner aus Zeitgründen nicht feststellen.

Empfehlung: Die vorgeschlagene Regelung kann in dieser Form nicht empfohlen werden. Eine Anhebung der Altersgrenze ohne „Weichmacher“ würde die

Ministerinnen und Minister des Landes Schleswig-Holstein ohne jeden Grund sehr viel stärker belasten als deren Kolleginnen und Kollegen in anderen Ländern.

Selbst wenn man Weichmacher aufnimmt, bleibt die Frage, ob innerhalb derart kurzer Zeit die Altersgrenze in einem zweiten Schritt verschlechtert werden sollte.

IV. Anrechnungsvorschriften

Es ist grundsätzlich sehr zu begrüßen, wenn die Ministerversorgung nur für solche Zeiten gewährt werden soll, in denen der Minister tatsächlich sein Amt ausgeübt hat. Daher ist die Streichung der Beamtenvordienstzeiten grundsätzlich zu begrüßen.

Allerdings darf diese Streichung nicht ohne Blick auf die Anrechnungsvorschriften erfolgen. Eine isolierte Berechnung der Ministerversorgung ist sachlich nur angemessen, wenn die Ministerversorgung isoliert geleistet wird und nicht angerechnet wird auf andere Versorgungssysteme. Wenn also die Beamtenzeiten als Vordienstzeiten ausgenommen werden, muss auch die Anrechnungsvorschrift in § 15 Landesministergesetz geändert werden.

Empfehlung: Die vorgesehene Regelung kann in dieser Form nicht empfohlen werden. Sie ist einseitig und belastet die beamteten Minister in unausgewogenem Maße.

V. Übergangszeiten

Die Übergangszeiten sind für sich genommen sachlich ausgewogen und sehr zu begrüßen.

VI. Gesamtbetrachtung

Der Gesetzentwurf des Landes Schleswig-Holstein verfolgt ein sachliches Ziel, das grundsätzlich zu begrüßen ist. In der Ausgestaltung ist es aber noch zu holzschnittartig und kann in dieser Form nicht empfohlen werden.

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

(Diese Datei wurde per Mail versendet und ist nicht unterschrieben)