

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ✉ 40204 Düsseldorf

Zu Händen  
Frau Sabrina Baur/Susana Fernandez  
Referat I.1/A 05  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/3909**

A05, A09

anhoerung@landtag.nrw.de

**Lehrstuhl für Öffentliches  
Recht, Rechtstheorie und  
Rechtssoziologie**

**Prof. Dr. Martin Morlok**

Telefon 0211-81 15351  
Telefax 0211-81 11460  
ls.morlok@uni-duesseldorf.de

**Düsseldorf, 23.05.2016**

## **Schriftliche Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Landesmi- nistergesetzes und weiterer Gesetze**

**Drucksache 16/11153**

### **Vorbemerkung**

Zur Beurteilung der Regelung der Altersversorgung der Minister sind einer-  
seits verfassungsrechtliche Maßstäbe heranzuziehen (II.), andererseits die  
Gesichtspunkte der Angemessenheit und politischen Opportunität, nicht zu-  
letzt sind auch die Besonderheiten eines Ministeramtes in den Blick zu neh-  
men (I.).

### **I. Besonderheiten von „Politik als Beruf“**

Die Ausgestaltung der Altersversorgung von Ministern hat einige Eigenarten  
zu beachten, die den Beruf als Politiker von anderen Berufslaufbahnen un-  
terscheiden und die sich in der Regelung der Altersversorgung auswirken  
müssen.

#### **1. Risikoträchtigkeit**

Politik als Beruf ist mit erheblichen Risiken belastet, das gilt zumal für die  
Tätigkeit als Minister einer Regierung. Die Tätigkeit in diesem Amt kann aus  
verschiedenen Gründen, unvorhersehbar oder auch ohne eigenes Zutun  
beendet sein. Die Regelung der Altersversorgung sollte dem dadurch Rech-

Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf  
Universitätsstraße 1  
40225 Düsseldorf  
Gebäude 24.81  
Ebene 01 Raum 51

www.uni-duesseldorf.de

nung tragen, dass diese Risikobelastetheit und damit die Unterbrechung einer Erwerbstätigkeit in diesem Beruf abgesichert wird, auch im Hinblick auf den Aufbau einer Altersversorgung. Andernfalls droht, dass die Entscheidung für eine politische Tätigkeit als unzumutbar erscheint. Es geht also um erträgliche Bedingungen für die Wahl einer Laufbahn in der Politik. Insbesondere gilt es dabei die Wahrscheinlichkeit einer *Diskontinuität* des beruflichen Weges zu bedenken.

## **2. Entfremdung vom bürgerlichen Beruf**

Die Tätigkeit als Minister steht üblicherweise nicht am Anfang einer politischen Tätigkeit, sondern setzt eine längere politische Tätigkeit, typischerweise auch als Abgeordneter, voraus. Diese Zeit als Berufspolitiker ist regelmäßig verbunden mit einer Entfremdung vom ursprünglichen bürgerlichen Beruf. Nach der Zeit als Minister kann deswegen nicht damit gerechnet werden, dass nahtlos in eine andere berufliche Tätigkeit übergewechselt werden kann, welche einerseits den Lebensunterhalt sichert und andererseits zum Aufbau einer Altersversorgung beigetragen hat. Für das Amt des Ministers ist die Distanz zu einem bürgerlichen Beruf sogar verfassungsrechtlich in Art. 64 Abs. 2 Verf. NRW statuiert.

## **3. Ministerzeit nur Teil der Erwerbsbiographie**

Die Tätigkeit im Ministeramt bildet in aller Regel nur einen Teil der gesamten Erwerbsbiographie. Die Altersversorgung soll und braucht aber nur das Ergebnis des *gesamten* Erwerbslebens sein, die Ministertätigkeit muss nicht die gesamte Altersversorgung tragen.

# **II. Verfassungsrechtliche Vorgaben**

## **1. Gebot eines amtsangemessenen Ruhegehalts aus öffentlichen Haushalten**

Die Landesverfassung sieht in Art. 64 Abs. 1 die Regelung von Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung der Landesminister offensichtlich in Anlehnung an das Beamtenrecht vor. Für den hier gegebenen Zusammenhang ist festzuhalten, dass ein „Ruhegehalt“ für die Minister der Landesregierung vorzusehen ist. Dies ist ein Fachausdruck, der eine Versorgung aus öffentlichen Haushalten meint.

Desweiteren ist dieser offensichtlichen Orientierung am Beamtenrecht für die Höhe der Altersversorgung auch ein angemessenes Niveau zu entnehmen. Die Altersversorgung der Minister hat sich also im Niveau an die Bedeutung des Amtes und der damit verbundenen Verantwortung zu orientieren. Dies kann technisch am besten dadurch realisiert werden, dass die Altersversorgung an der Höhe der Amtsbezüge sich ausrichtet.

Dabei ist den Besonderheiten der politischen Tätigkeit (I.) Rechnung zu tragen. Auch die Tätigkeit als Minister soll auf die gesamte Erwerbsbiographie bezogen einer angemessenen Altersversorgung beitragen, dabei ist aber die Risikoträchtigkeit der Ministertätigkeit und die damit verbundene Gefahr von Lücken in der einer sonstigen Erwerbstätigkeit abzusichern.

## **2. Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Umgangs mit öffentlichen Mitteln**

Auch bei der Altersversorgung von Ministern ist dem Gebot der Sparsamkeit Rechnung zu tragen. Konkret heißt dies: Keine Überversorgung, keine Privilegien. Konkret lassen sich daraus zwei Folgerungen ziehen:

- Die Zeit als Minister stellt regelmäßig nur einen Teil der gesamten Erwerbsbiographie dar, diese Zeit muss nicht eine insgesamt angemessene Altersversorgung erbringen. Vielmehr ist sie in der Höhe an die Zeit der Ministertätigkeit zu koppeln.
- Insgesamt ist nur eine angemessene Altersversorgung geboten. Deswegen sind andere Leistungen der Versorgung im Alter anrechenbar.

## **3. Schutz der Gemeinwohlorientierung der Amtstätigkeit**

Wie die Tätigkeit im öffentlichen Dienst allgemein so ist auch das Amt des Ministers dem Gemeinwohl verpflichtet – und soll sich nicht von Partikularinteressen, gar von Eigennützigkeit leiten lassen. Eine Regelung, die verhindert, dass schon im Amt Rücksicht genommen wird auf eine nachfolgende Tätigkeit in der Wirtschaft, ist deswegen empfehlenswert. Konkret bedeutet dies, dass Karenzzeiten nach dem Ausscheiden aus dem Ministeramt zu empfehlen sind.

Dies aus zwei Gründen:

- zum einen zum Schutz der Gemeinwohlorientiertheit der Amtstätigkeit und
- zum anderen auch zur Vermeidung des bösen Scheins. Die Demokratie lebt auch vom Vertrauen in die Korrektheit der Amtstätigkeit.

Solche Karenzzeiten für ehemalige Minister sind verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Art. 64 Abs. 2 Verf. NRW stellt dafür einen Anknüpfungspunkt dar. Allerdings ist ein solches – befristetes – Berufsverbot nicht zulässig ohne Entschädigung.

#### **4. Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs.1 GG**

Eine verfassungsrechtliche Gegenposition zu einem nachministerialen Verbot, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, stellt die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) dar. Diese steht dem ehemaligen Regierungsmitglied wieder in vollem Umfang zu. Einschränkungen in Gestalt einer Karenzzeit können aus den genannten Gründen (soeben 3.) gerechtfertigt sein, müssen aber die Verhältnismäßigkeit wahren. Die konkrete Ausgestaltung muss also auf die Art der ins Auge gefassten beruflichen Tätigkeit abstellen, auf den Bezug zu den Materien im Resort des Ministers und muss auch zeitlich begrenzt sein.

#### **5. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers**

Diese Vorgaben wirken überwiegend als Direktiven, nicht als exakter Bauplan für die gesetzliche Ausformung der Ministerversorgung. Sie lassen dem Gesetzgeber nicht unerhebliche Möglichkeiten der unterschiedlichen Ausgestaltung. Innerhalb dieser Spielräume kann man über die Angemessenheit verschiedener Regelungsoptionen diskutieren, ohne dass verfassungsrechtlich eine Entscheidung geboten oder verboten wäre. Die Gesichtspunkte der Angemessenheit haben ihrerseits aber eine Abstützung in den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

### **III. Zu wesentlichen Punkten der Novelle**

#### **1. Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes**

Insgesamt sehe ich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwände gegen die im Gesetzentwurf gefundenen Lösungen. Der Gesetzentwurf ist verfassungskonform.

## **2. Versorgung aus öffentlichem Haushalt**

Die Leistung eines Ruhegehalts aus öffentlichem Haushalt ist ein Verfassungsgebot, Art. 64 Abs. 1 Satz 1 Verf. NRW.

## **3. Verkürzung der Wartezeit auf zwei Jahre**

Die Mindestwartezeit, einen Anspruch auf Altersversorgung zu erlangen, wird richtigerweise von 5 auf 2 Jahre abgesenkt (§ 11). Angesichts der Risikoträchtigkeit eines Ministers (siehe I., 1.) ist dies durchaus geboten.

Die ersten zwei Jahre ohne Anspruch auf Altersgeld sind nur erträglich durch die Leistung eines Übergangsgeldes (§ 10). Es ist angemessen, diese Leistung abhängig zu machen von der Dauer der Amtszeit. Die Leistung eines Übergangsgeldes entspricht dem Entfremdungsrisiko aus einem bürgerlichen Beruf.

Allerdings besteht hier ein Problem: Während der ersten beiden Jahre im Ministeramt wird kein Anspruch auf Ruhegehalt erlangt. Für die Altersversorgung stellt dies also eine Lücke im Erwerbsleben dar, in dem keine Ruhegehaltsansprüche aufgebaut werden. Hierfür gibt es keinen überzeugenden Grund, wenn man die Ministertätigkeit insgesamt in die gesamte Erwerbsbiographie einstellt (siehe I., 3.). Vorzugswürdig scheint mir ein Erwerb von Ruhegehaltsansprüchen proportional zu Amtszeit. Eine tagescharfe Rechnung ist dem Gesetzentwurf in § 11 Abs. 3 bekannt, was insbesondere auch die Möglichkeit eines Missbrauchs verhindert.

## **4. Höherer Steigerungssatz als bei Beamten**

Das Anwachsen des Ruhegehaltsanspruchs in den ersten 10 Jahren nach § 11 Abs. 3 erfolgt schneller als bei Beamten. Dies ist eine vernünftige Antwort auf die Risikogeneigtheit der Tätigkeit als Minister.

## **5. Halbierter Steigerungssatz ab 10 Jahren Amtstätigkeit**

Diese Erhöhung wird aber richtigerweise nach 10 Jahren zurückgenommen. Ziel einer Altersversorgung kann nur sein, eine angemessene Altersversorgung während der gesamten Zeit der Erwerbstätigkeit zu erlangen. Es ist nicht nötig, dass mit einigen Jahren als Minister die gesamte Altersversorgung gesichert ist (siehe II., 2.).

## **6. Erhöhung der Altersgrenze**

Die Erhöhung der Altersgrenze, um in den Genuss des Ruhegehalts zu kommen, entspricht der allgemeinen Anhebung des Eintritts in den Ruhestand und ist ohne weiteres zu befürworten, ebenso dass eine vorzeitige Beanspruchung zu Abschlägen führt.

## **7. Begrenzung des Ruhegehalts auf 71,75 % des Amtsgehalts**

Auch diese Begrenzung ist zu befürworten. Sie entspricht der allgemeinen Höchstgrenze im Beamtenrecht und soll einer Privilegierung ehemaliger Minister entgegenwirken. Sie ist insofern auch vom Grundsatz der Sparsamkeit beim Umgang mit öffentlichen Mitteln geboten.

## **8. Anrechnung anderer Einkünfte oder Ruhegehaltsansprüche**

Der Gesetzentwurf sieht die Anrechnung verschiedener anderer Erwerbseinkünfte oder Versorgungsansprüche auf das Ruhegehalt als Minister vor. Dies ist in den verschiedenen Gestaltungen zu befürworten. Insgesamt soll eine angemessene Versorgung gewährleistet sein, durch Kumulation soll es nicht zu einer darüber hinausgehenden Höhe der Versorgung kommen. Auch die Gleichbehandlung von Ansprüchen aus dem öffentlichen Dienst und solchen aus der Wirtschaft ist richtig, es geht um eine Altersversorgung entsprechend der gesamten Erwerbsbiographie.

## **9. Möglichkeit einer Karenzzeit**

Die Möglichkeit, nach dem Ausscheiden aus dem Ministeramt eine Karenzzeit zu verhängen, ist, wie oben dargestellt (II., 3.) zu begrüßen. Den Geboten der Verhältnismäßigkeit versucht der Gesetzentwurf durch die Bestimmungen in § 4 b gerecht zu werden. Zwar sind dort an den entscheidenden Stellen Generalklauseln verwendet, eine präzisere Fassung im Vorhinein erscheint aber kaum möglich, so dass die textliche Fassung keinen Bedenken begegnet.

Besonders zu begrüßen ist die Anzeigepflicht nach § 4 a, insbesondere auch, wenn nur eine Beschäftigung nach der Ministertätigkeit in Aussicht gestellt wird. Dies soll Fällen, wie sie aus der Bundespolitik in jüngerer Zeit bekannt geworden sind, entgegenwirken. Zwar ist nicht zu verkennen, dass

es schwierig sein wird, ein „in Aussichtstellen“ im konkreten Fall nachzuweisen oder einen Zeitpunkt für ein solches in Aussichtstellen zu belegen, aber der Regelungsansatz ist jedenfalls richtig. Lobenswert ist auch die Einschaltung der Ministerkommission nach § 4 b Abs. 2 und insbesondere, dass die Entscheidung der Landesregierung die Empfehlung dieses Gremiums mit veröffentlichen muss. Damit wird diese gegebenenfalls heikle Entscheidung der Kontrolle durch die Öffentlichkeit unterworfen.

Erwägenswert ist aber, die Ausdehnung der Karenzzeit auf zwei Jahre. Allzu schnell veralten Kenntnisse aus der Ministertätigkeit nicht, allzu schnell werden persönliche Beziehungen, die sich später nutzen lassen, nicht erkalten.

### **10. Übergangsregelungen**

Die Übergangsregelungen in § 19 sind rechtsstaatlich unbedenklich. Sie sind aber in der Großzügigkeit gegenüber den bisherigen Amtsinhabern nicht unbedingt nötig. Es wird kein unbegrenztes Vertrauen auf den Bestand der Rechtslage in den Einzelheiten der Versorgung geschützt, schon gar nicht in einem Feld, das in der politischen Diskussion steht.



Univ.-Prof. Dr. Martin Morlok