



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3965

A05, A09

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung vor dem Hauptausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen zum Gesetzentwurf der Landesregierung LT-Drs. 16/11153: „Gesetz zur Änderung des Landesministergesetzes und weiterer Gesetze“ am 02. 06.2013

I. Persönliche Bemerkungen

Der Unterzeichner bedankt sich sehr für die Einladung, als Sachverständiger zu dem oben genannten Gesetzentwurf sich äußern zu dürfen. Er ist leider am 2. Juni an der Universität Bayreuth gebunden. An diesem Tag ist ein Blockseminar, das schon lange geplant ist und über 30 Teilnehmer aufweist. Eine Verschiebung oder eine Vertretung wäre nicht möglich gewesen.

Weiter bittet er um Nachsicht, dass er schriftlich sich so kurzfristig äußert. Die Einladung und die Stellungnahmefrist waren ausreichend. Allein der Arbeitsanfall zum Semesterbeginn hat es ihm nicht erlaubt, früher Stellung zu nehmen.

Der Unterzeichner erlaubt sich weiter darauf hinzuweisen, dass er im Vorfeld des Gesetzentwurfs über den betroffenen Fragenkreis für das Ministerium für Inneres und Kommunales ein Rechtsgutachten über die Gestaltungsmöglichkeiten erstellt hat. Seines Wissens liegt dies dem Landtag vor. Es ist das Gutachten, das im Anschreiben zur Landtagsdrucksache 16/11153 erwähnt ist (mit einem kleinen Rechtschreibfehler in Nachnamen). Zwecks Vermeidung vieler Wiederholungen sei es erlaubt, die Grundsatzstruktur dieses Gutachtens vorzusetzen.

II. Rechtliche Bewertung

1. Allgemeines

Der Gesetzentwurf bemüht sich, die Rechtsstellung der Minister und die Ministerversorgung zu modernisieren; an einem Bedarf für eine Modernisierung besteht aus meiner Sicht kein Zweifel. Die Prämissen, unter denen die Ministerversorgung entstanden ist, insbesondere die Anlehnung an die Beamtenversorgung, entspricht nicht mehr den Bedürfnissen der Gegenwart. Nach meiner persönlichen Wahrnehmung ist die Ministerversorgung von zentralen Brüchen geprägt, insbesondere nach dem Motto, am Anfang gibt es nichts, dafür aber umso mehr, entspricht in meinen Augen nicht einer fairen Versorgungsgestaltung.

Die Änderung des Versorgungsrechtes der Minister liegt im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers. Es besteht weder eine verfassungsrechtliche Pflicht in die eine noch in die andere Richtung.

Der Gesetzentwurf geht von dem Gedanken aus, dass die Neuregelung sich nicht an dem Lebenszeitprinzip und an einer am Lebenszeitprinzip angelehnten Versorgung orientieren sollte, sondern auf die Besonderheiten der Wahrnehmung des Ministeramtes zugeschnitten sein sollte, das typischerweise nur einen Abschnitt einer Lebensberufstätigkeit darstellt. Dies leuchtet mir mehr als ein.

2. Die Neuregelung im Einzelnen

a) Aufnahme einer Karenzzeitregelung

Die Aufnahme einer Karenzzeitregelung nach Ausscheiden aus dem Ministeramt ist ein Fragenkomplex, der nach Fertigstellung des oben genannten Gutachtens entstanden ist. Das Land Nordrhein-Westfalen übernimmt hier eine Regelung der Sache nach, die in anderen entsprechenden Reformgesetzen enthalten war. Die in der Landesregelung enthaltenen Zeitabschnitte (Karenzzeit von zwölf Monaten) erscheint interessengerecht. Eine Karenzzeit unabhängig von der Dauer des Ministeramtes erscheint zwar nicht zwingend, aber innerhalb des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers. Zwingend notwendig erscheint eine wirtschaftliche Absicherung des Betroffenen, für den Fall, dass eine Untersagungsverfügung erlassen wird. Dies wird mit § 4c LMiG-E gewährleistet.

Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Untersagung gemäß § 4b Abs. 1 LMiG-E erscheinen sachgerecht und halten sich im Üblichen.

Die Frage der Einführung einer Karenzzeit ist im Wesentlichen eine rechtspolitische Frage, die der politisch legitimierte Gesetzgeber vornehmen muss. Aus wissenschaftlicher Sicht, ist die Einführung einer Karenzzeit ausgesprochen nachvollziehbar und mit den Besonderheiten des politischen Betriebes und dem Vertrauen der Bevölkerung in die Objektivität des Politikbetriebes gut nachvollziehbar.

b) Absenkung der Voraussetzungen des Versorgungsanspruches

Der Gesetzentwurf senkt die Dienstzeit ab, die zurückgelegt werden muss, damit der Versorgungsanspruch entsteht. Dies war ein wesentliches Anliegen des von Unterzeichner verfassten Rechtsgutachtens. Die von mir vorgeschlagene Zeit war noch kürzer. Insgesamt ist eine Absenkung der Voraussetzungen für die Entstehung des Anspruches in der Sache sehr begründet und sehr zu begrüßen. Es ist sachlich nicht einzusehen, warum ein Anspruch auf eine Versorgung für die Tätigkeit im Ministeramt davon abhängig ist, dass man eine volle Legislaturperiode Minister war. Der Gedanke einer fünfjährigen Zeit orientiert sich gewissermaßen an der Idee des Berufsbeamtentums. Man muss eine gewisse Karenzzeit bewältigen, um zu zeigen, dass man grundsätzlich die Voraussetzung eines Berufsbeamtentums erfüllt, um dann in den vollen Genuss einer lebenslangen Versorgung zukommen. Diese Konstruktion passt bei dem Ministeramt nicht.

Bei dem Minister ist gewissermaßen die Ernennung zum Minister die Stelle, die es zu meistern gilt, und die es in gewisser Form auch versorgungsrechtlich zu entlohnen gilt. Aus diesem Grunde ist jede Kürzung der Amtsdauer als Voraussetzung der Entstehung des Anspruches mehr als zu begrüßen. Der Unterzeichner nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass die Zeit nicht noch weiter abgekürzt worden war, eine Kürzung um drei Jahre ist aber immer noch besser als nichts.

c) Absenkung der Erreichung der Regelaltersgrenze

Die Neuregelung von der Entstehung der Anwartschaft nach zwei Jahren ist die Fälligkeit des Versorgungsanspruches zu unterscheiden, d. h. der Zeitpunkt ab dem Geld fließt. Bisher haben die Ministergesetze hier eine deutliche Privilegierung vorgesehen, die abwich von den rentenrechtlichen Regeln und den beamtenrechtlichen Regelungen. Viele Ministergesetze haben die Regelungen an das Beamtenrecht bzw. Rentenrecht angepasst. Nordrhein-Westfalen folgt dem nun auch im Prinzip, mit gewissen Begünstigungen für langjährige Tätigkeit. Die Privilegierung ab zehnjähriger Amtszeit ist zumutbar und nicht unüblich. Diese Neuregelung ist eine Regelung, die für die Amtsträger, die schon nach bisherigem Recht einen Anspruch erhalten haben, tatsächlich eine erhebliche Verschlechterung darstellt.

d) Abschlag bei vorzeitiger Inanspruchnahme

Die Kombination von Absenkung der Regelaltersgrenze bei langjähriger Tätigkeit mit der Möglichkeit der vorzeitigen Inanspruchnahme ab dem 60. Lebensjahr bei einem entsprechenden Abschlag ist eine sinnvolle Kombination. Sie ist nicht zwingend. Andere Länder kennen ein „entweder oder“. Eine Kombination kommt aber auch vor. Der Unterzeichner selbst hat die Kombination auch vorgeschlagen, weil sie sachlich unterschiedliche Fallgestaltungen erfasst. Der Abschlag von 3,6 % erscheint sachlich angemessen und bewegt sich im Üblichen.

e) Änderung des Steigerungssatzes

Bei der angemessenen jährlichen Steigerung gibt es keine vollständig überzeugende Lösung. Dies liegt daran, dass aufgrund der Exzeptionalität des Amtes, ein gewisser Belohnungseffekt für diejenigen eintreten muss, die das Amt erreicht. Weiter wäre eine vollständige gleichmäßige Umrechnung auf einen gleichmäßigen Steigerungssatz den Besonderheiten des Amtes nicht entsprechend. So gut wie keine Lösung kommt daher ohne einen sogenannten Knick aus, der Knick meint den Zeitpunkt, ab dem die weitere Steigerung deutlich abnimmt.

Der vom Gesetzentwurf übernommene Knick nach zehn Jahren entspricht einer der Varianten, die im Gutachten vorgeschlagen wurde. Der Steigerungssatz von 4,783 % ist auch in anderen Ländern geltendes Recht. Die vom Gesetzgeber übernommene Konstruktion kann sich daher auf das von Unterzeichner ausgefertigte Gutachten stützen. Sie erscheint der gegenwärtigen Regelung, die von zwei Brüchen konstruiert sind, deutlich überlegen, ohne deswegen perfekt sein zu müssen.

Die Möglichkeit anrechnungsfrei weiteres Einkommen nach Erreichen der beamtenrechtlichen Regelaltersgrenze zur erwerben, überzeugt.

f) Anrechnungsbestimmungen

Die Anrechnungsbestimmungen anderer Altersleistungssysteme ist in der Regel ein Bereich, bei dem es zu großen Reibungen kommt. Das vorgeschlagene Modell vereinfacht die bisherige Regel dahingehend, dass gewissermaßen hinzuverdient werden kann bis zu der Grenze, die man erreicht hätte, wenn man sein Leben lang Minister gewesen wäre. Dies erscheint eine vertretbare und leicht handzuhabende Wertung.

g) Übergangsregelung

Die Übergangsregelung, nach der die gegenwärtigen Amtsinhaber von der Neuregelung „verschont bleiben“, aber für die künftige Generation greift und die bisherige Generation ein Wahlrecht hat, ist eine im politischen Geschehen übliche Regelung. An dieser Regelung sieht man, dass die neue Regelung durchaus Verschärfungen für die Amtsinhaber des Ministeramtes in sich trägt.

Insgesamt erscheint der Gesetzentwurf viele neue Ideen umzusetzen. Der Unterzeichner selbst möchte sich bei dieser Gelegenheit für die Möglichkeit, in dem Gedankenprozess mitwirken zu dürfen, ganz herzlich bedanken und hofft, dass das Land Nordrhein-Westfalen mit der Neuregelung gute Erfahrung machen wird.

Bayreuth, 31.05.2016

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

(das Schreiben wurde per Mail übermittelt und ist nicht unterschreiben)