



Der Minister

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

17. Februar 2016
Seite 1 von 1

Telefon 0211 871-2321
Telefax 0211 871-



für die Mitglieder des Landtags
60-fach

Unterrichtung des Landtags

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

im Zusammenhang mit dem zeitgleich dem Landtag vorgelegten Gesetz zur Änderung des Landesministergesetzes und weiterer Gesetze übersende ich zur Information der Mitglieder des Landtags 60 Exemplare des dazu im Vorfeld im Auftrag der Landesregierung erstellten Gutachtens von Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff zu den Grundstrukturen der Ministerversorgung in Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichen Grüßen

Ralf Jäger MdL

Dienstgebäude:
Friedrichstr. 62-80
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:
Fürstenwall 129
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@mik.nrw.de
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 703, 706, 712,
713, 725, 835, 836, NE 7, NE 8
Haltestelle: Kirchplatz

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Rudolf-Ditzen-Weg 12
13156 Berlin

**Grundstrukturen der Ministerversorgung
insbesondere im Land Nordrhein-Westfalen**

vorgelegt von

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere
Staatsrecht und Verfassungsgeschichte an der
Juristischen Fakultät der
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

im Auftrag des

Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen

September 2012

mit einer Ergänzung im Oktober 2013

A. Abkürzungsverzeichnis++	8
B. Literatur	12
C. Gutachterauftrag	14
I. Problembeschreibung	14
II. Die Fragestellung	15
III. Der Gutachter	18
D. Die gutachterlichen Überlegungen	20
I. Darstellung der geltenden Rechtslage zur Versorgung	20
1. Der Anspruch auf Amtsbezüge	20
2. Die Ministerversorgung	20
a) Mindestzeit	20
b) Höchstsatz	21
c) Mindestruhegehalt	21
d) Jährliche Steigerung	21
e) Ruhegehaltsfähige Amtszeit	21
f) Fälligkeitszeitpunkt	21
3. Das Billigkeitsruhegehalt	21
4. Das Übergangsgeld	22
5. Die Subsidiarität	22
6. Sonstige Ansprüche	26
7. Die Regelung für Staatssekretäre	26
II. Der Vergleich der Regelung zu den anderen Ländern	27
1. Der Vergleich mit der Rechtslage der anderen Länder im Bereich der Besoldung	27
2. Der Vergleich mit der Rechtslage der anderen Länder im Bereich des Ruhegehalts	30
a) Die Wartezeit	30
b) Stufen	30
c) Die lineare Erhöhung	32
d) Wandel der Anwartschaft in einen Zahlungsanspruch	33
e) Anrechnungsregelung	35
f) Nachversicherung	37
g) Tabellarischer Überblick	38
3. Der Vergleich mit der Rechtslage der anderen Länder im Bereich des Übergangsgeldes	40
III. Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundlage	42
1. Die Rechtsstellung der Landesminister	42
a) Art. 64 Verf NRW	42
b) Die Vorgaben des Grundgesetzes	42
c) Gemeinsames Amtsverständnis der landesverfassungsrechtlichen Regelungen	43

d) Öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis	44
e) Gesetzesvorbehalt	46
2. Verhältnis zum Beamtenrechtsverhältnis	46
a) Regierungsamt ist kein Amt im beamtenrechtlichen Sinne	46
b) Zwischenergebnis	48
3. Speziell Besoldung und Versorgung	48
a) Überlegungen	48
b) Zwischenergebnis	49
4. Verhältnis zur gesetzlichen Rente	49
5. Die Vorgaben speziell für das Ruhegehalt	50
a) Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	50
b) Grundsätzliche Vorgaben	51
aa) Existenz	51
bb) Gesetzesvorbehalt	51
cc) Struktur als wiederkehrende Leistung	51
dd) Leistung des Staates	52
ee) Regelungsauftrag für ein angemessenes Ruhegehalt	52
c) Einzelfragen	52
aa) Ausgestaltung als Einmalzahlung oder „Rentenzahlung“	52
aaa) Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht	53
bbb) Relevante Auslegungsgesichtspunkte	53
ccc) Zwischenergebnis	53
bb) Finanzielle Leistungen vom Dienstherrn	53
aaa) Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht	53
bbb) Relevante Auslegungsgesichtspunkte	54
ccc) Zwischenergebnis	54
cc) Leistung des Staates selbst	54
aaa) Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht	55
bbb) Relevante Auslegungsgesichtspunkte	55
ccc) Zwischenergebnis	55
dd) Zuweisung eines Anspruchs gegen eine Versicherung	55
ee) Versorgungswerk	56
aaa) Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht	56
bbb) Versorgungswerk für die Mitglieder der Landesregierung	56
ccc) Versorgungswerk unter Rückgriff auf gegenwärtige Besoldungsbestandteile	57
ddd) Versorgungswerk aufgrund materieller Leistungen des Staates	57
eee) Einbezug in das Versorgungswerk der Abgeordneten	57
fff) Zwischenergebnis	57
d) Die Ausgestaltung der Anrechnungsregelung	58
aa) Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht	58

bb) Anrechnung im Bereich der Ruhegehaltsleistungen früherer Mitglieder der Landesregierung	59
aaa) Die grundsätzliche Zulässigkeit	59
bbb) Vermeidung einer Überalimentation	60
aaaa) Grundsätzliche Rechtfertigung	60
bbbb) Konnexität zwischen Rechtfertigung und Konsequenzen	61
cccc) Betroffene Ansprüche	61
dddd) Schutz privat aufgebauter Ansprüche	62
eeee) Konstruktive Möglichkeiten	64
ccc) Doppelalimentation ohne konkrete Überversorgung	64
aaaa) Grundlagen	64
bbbb) Betroffene Ansprüche	66
cccc) Begrenzung durch das Gebot der Addition	67
ddd) Anrechnung, im Rahmen der Ausgestaltung	68
6. Parlamentarische Staatssekretäre	68
IV. Bewertung der gegenwärtigen Versorgung	70
1. Sachliche Angemessenheit	70
a) anspruchsbegründende Ruhegehaltssprünge	70
b) Strenge Subsidiarität	72
aa) Rechtspolitische Einwände gegen § 17 LMinG NRW	72
bb) Die Entscheidung des VG Düsseldorf vom 09.11.2011	73
aaa) Sachverhalt	74
bbb) Entscheidungsgründe	74
ccc) Kritik	76
2. Vergleichende Angemessenheit	77
a) Vergleich mit der Versorgungsregelung in den anderen Bundesländern	77
b) Vergleich mit der Regelung zu den kommunalen Wahlbeamten	78
c) Strukturvergleich mit der Versorgung von Vorstandsmitgliedern in Unternehmen	80
d) Exkurs: Die Angemessenheit separater Bestandteile der Aktivbesoldung	83
aa) Aufwandsentschädigung	83
bb) Trennungsgeld und Sonderzahlung	83
cc) Familienzuschlag	83
dd) Übergangsgeld	84
ee) Gesamtzusammenfassung	84
V. Bestehende und denkbare Lösungsvorschläge	85
1. Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler	85
a) Darstellung des Reformvorschlags	85
b) Bewertung	85

aa) Unvereinbarkeit mit Art. 64 Verf NRW	85
bb) Sachwidrige Ausgestaltung	86
aaa) Parallelität mit den Abgeordneten	86
bbb) Überforderung mit der Pflicht der Selbstorganisation	87
ccc) Deutlich unterdurchschnittliche Versorgung	87
cc) Fehlende Hierarchietauglichkeit	87
c) Gesamtergebnis	88
2. Vorschlag der Unabhängigen Kommission	88
a) Der Reformvorschlag	88
b) Bewertung	88
3. Der Vorschlag der Parallelisierung mit der Versorgung des Bundes	88
a) Der Reformvorschlag	88
b) Die Bewertung	89
aaa) Stufenregelung beim Bund	89
bbb) Ausbrechen aus dem Landesvergleich	89
c) Ergebnis	90
4. Der Vorschlag von Alexander Willand	90
a) Der Reformvorschlag	90
b) Bewertung	91
c) Ergebnis	91
5. Die Reform des Ministergesetzes in Brandenburg	91
VI. Die grundsätzlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten	93
1. Überblick	93
2. Die Auszahlung eines Einmalbetrages	93
3. Der Aufbau eines Versorgungswerkes	94
a) Kapitalgedeckte Versorgung	94
b) Aufbau eines eigenen Versorgungswerkes	94
aa) Materielle Absenkung	95
bb) Fehlende Mindestgröße der Mitglieder	95
cc) Zwischenergebnis	96
c) Einbezug der Alterssicherung der Mitglieder der Landesregierung in das Versorgungswerk des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen	96
d) Versicherungssystem	97
aa) Gesetzliche Rentenversicherung	97
bb) Privates Versicherungssystem	98
cc) Zwischenergebnis	98
4. Die Gewährung eines Versorgungsanspruchs gegen das Land	98
a) Die grundsätzliche Ausrichtung als Anspruch gegen das Land	98
aa) Die sachlichen Gründe	98
bb) Zwischenergebnis	100
b) Das Prinzip der verdienten Versorgung	100

aa) Grundlagen	100
bb) Begriffliche Abgrenzung	102
c) Verhinderung einer Überalimentation durch spezifische Obergrenzen	102
d) Zwischenergebnis	103
VII. Die zentralen Fragen der Ausgestaltung des isolierten Versorgungsanspruchs	104
1. Das Institut der Wartezeit	104
a) Unterschied von Stufensprüngen und Wartezeiten	104
b) Die Rechtfertigungsmöglichkeiten von Wartezeiten	104
c) Die Gründe, die gegen Wartezeiten sprechen	105
c) Zwischenergebnis	107
d) Existierende Wartezeiten anderer Systeme	107
e) Bagatellgrenze	108
f) Friktionen mit der Regelung bei politischen Beamten	108
g) Zwischenergebnis	109
2. System der gestuften Versorgung	109
a) Gründe, die für eine Stufenregelung sprechen	109
b) Gründe, die gegen eine Stufenregelung sprechen	110
c) Zwischenergebnis	111
3. Höhe des Ruhehaltsanspruchs	111
5. Regelgehaltssatz	111
a) Die Unterscheidung zwischen rechnerischem oder wertendem Ansatz	111
b) Wertender Ansatz	111
c) Rechnerischer Ansatz	113
aa) Festlegung der fiktiven Lebensarbeitszeit	113
aaa) Mathematische Lebensarbeitszeit	113
bbb) Normative Lebensarbeitszeit	114
aaaa) Normative Lebensarbeitszeit im Beamtenrecht	114
bbbb) Normative Lebensalterszeit	115
ccc) Unterschied zur Beamtenrechtsregelung	115
ddd) Einzelfragen	116
bb) Struktur des Steigerungssatzes	116
aaa) Die drei möglichen Formen	116
bbb) Vor- und Nachteile des rein linearen Steigerungssatzes	116
ccc) Vor- und Nachteile der nicht-linearen Steigerungssätze	117
aaaa) Gemeinsame Vor- und Nachteile	117
bbbb) Die Differenzierung innerhalb der nicht rein-linearen Systeme	118
ccc) Ausgestaltung der Steigerungssätze	119
aaa) Ausgestaltung der streng linearen Steigerung	119
bbb) Ausgestaltung der linearen Steigerung mit Knick	119

ee) Die Ausgestaltung des logarithmischen Systems	120
c) Die Wahl zwischen dem an der Lebensarbeitszeit orientierten Stufenmodell und dem linearen Steigerungsmodell	120
6. Dienstzeitberechnung	121
7. Aufrundungsregelungen	121
8. Fälligkeitsregelung	122
a) Gegenwärtige Regelung	122
b) Fälligkeitszeitpunkt	122
aa) Eintritt nach 20 jähriger Amtszeit	122
bb) Fälligkeit bei Ausscheiden	122
cc) Fälligkeit mit Erreichung der Altersgrenze	124
c) Altersgrenze	124
d) Hilfsweise: Für den Fall der Anhebung der Altersgrenze auf die Regelaltersgrenze	127
aa) Gestuftes Fälligkeitsdatum je nach Länge der Mitgliedschaft in der Landesregierung	127
bb) Vorzeitige Inanspruchnahme mit Abzügen	128
aaa) Die Einräumung der Möglichkeit als solche	128
bbb) Die Ausgestaltung	129
cc) Kombination von vorzeitiger Inanspruchnahme und gestufter Regelung	129
e) Zwischenergebnis	129
VIII. Beteiligung an anderen Versorgungsansprüchen	130
IX. Anrechnungsnormen	131
1. Notwendigkeit von Anrechnungsregelungen	131
2. Leistungen, für die eine Anrechnungsregelung erforderlich ist	132
a) Allgemein	132
b) Pauschale oder differenzierende Lösungen	132
c) Einzubeziehende Leistungen	132
aa) Öffentliche Einkommen	132
bb) Leistungen der gesetzlichen Rentenkassen	133
cc) Private Einkommen	134
d) Generelle Gestaltung	135
e) Mögliche Höchstgrenzen	135
f) Mögliche Konfliktsituationen	135
aa) Ruhegehalt mit Aktivbezügen	135
bb) Aktivbezüge und Aktivbezüge	137
cc) Ruhegehalt und Ruhegehalt	137
aaa) Materielle Regelung	137
bbb) Formulierungsvorschlag	138
dd) Aktivbezüge und Versorgungsansprüche	139

ee) Kumulation von mehr als zwei Ansprüchen	139
3. Darstellung der gefundenen Lösung anhand typischer Mischkonstellationen	139
a) Erste Gruppe: Zusammentreffen von Ruhegehalt mit nicht-öffentlich-rechtlichen Leistungen	139
aa) Situation 1: Privatwirtschaftliche Bezüge	139
bb) Situation 2: Privatwirtschaftliche Alterssicherungsleistungen	140
cc) Situation 3: Alterssicherungsleistungen der öffentlichen Hand, die aber wertungsmäßig als Leistung des Berechtigten gelten	140
b) Kollision von Ruhegehalt mit Aktivbezügen der öffentlichen Hand	140
c) Kollisionen mit Altersbezügen aus anderen öffentlich-rechtlichen Alterssystemen.	142
aa) Doppelanrechnung	142
bb) Variante 2: Erreichung einer Höchstgrenze	143
X. Die Reformvorschläge im Gesamtüberblick	145
XI. Übergangsregelung	147
1. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Vertrauensschutzes	147
2. Die einfachrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten	150
3. Zwischenergebnis:	151
E. Zusammenfassung	152
I. Die wesentlichen Ergebnisse	152
II. Darstellung der Ergebnisse anhand fiktiver Biographien	153

A. Abkürzungsverzeichnis++

a.F.	alte Fassung
AbgG NRW	Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Anm.	Anmerkung
Az:	Aktenzeichen
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BB	Brandenburg
BdgMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Regierung Brandenburg
BdS NRW	Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen
BE	Berlin
LBeamVG	Beamtenversorgungsgesetz
BeckRS	Beck-online - "Beck-Rechtsprechung"
Beschl.	Beschluss
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt

BMI	Bundesministerium des Innern
BMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse d. Mitglieder d. Bundesregierung (Bundesministergesetz)
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache - S. http://dip.bundestag.de/
BU	Bund
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
d.	des
d.h.	das heißt
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
FG	Festgabe
Fn.	Fußnoten
FS	Festschrift
G.	Gesetz
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
Hs	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
i.H.v.	In Höhe von
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
juris	Datenbank Juris
jurisPR-BVerwG	Juris-Praxisreport- BVerwG
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMinG	Landesminister Gesetze
LMinG BW	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Regierung (des Landes Baden-Württemberg)
LMinG BY	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung des Freistaats Bayern
LMinG MV	Gesetz über die Rechtsverhältnisse des Ministerpräsidenten und der Minister des Landes Mecklenburg-Vorpommern - Landesministergesetz
LMinG NI	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung

	(Ministergesetz) des Landes Niedersachsen
LMinG NW	Landesministergesetz NRW
LMinG RP	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung des Landes Rheinland-Pfalz
LMinG SN	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung des Freistaates Sachsen (Sächsisches Ministergesetz - SächsMinG)
LMinG ST	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung (Ministergesetz) des Landes Sachsen-Anhalt
LMinG SL	Gesetz Nr. 784 über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung des Saarlandes (Saarländisches Ministergesetz)
LMinG SH	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten und der Landesministerinnen und Landesminister des Landes Schleswig-Holstein (Landesministergesetz Schleswig-Holstein)
LV BB	Verfassung des Landes Brandenburg
LV BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LV BY	Verfassung des Freistaates Bayern
LV HB	Verfassung der Freien und Hansestadt Bremen
LV HE	Verfassung des Landes Hessen
LV HH	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
LV MV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LV NI	Niedersächsische Verfassung
LV RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
LV SN	Verfassung des Freistaates Sachsen
LV ST	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LV SH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
LV TH	Verfassung des Freistaates Thüringen
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
MiBezG He	Gesetz über die Bezüge der Mitglieder der Regierung (des Landes Hessen)
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
mwN	mit weiterem Nachweis
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
öf-rl.	öffentlich-rechtlich
OVG	Oberverwaltungsgericht
PstsG NRW	Gesetz über das Amt eines Parlamentarischen Staatssekretärs für besondere Regierungsaufgaben im Lande Nordrhein-Westfalen
RiA	Das Recht im Amt

Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RVO	Rechtsverordnung
S.	Seite
s.	siehe
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SL	Saarland
SenatG HB	Senatsgesetz (der Freien und Hansestadt Bremen)
SenatG HH	Senatsgesetz (der Freien und Hansestadt Hamburg)
SenG BE	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Senats (Senatorenengesetz - SenG) von Berlin
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen
ThürMinG	Thüringer Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung (Thüringer Ministergesetz -ThürMinG)
u.a.	unter anderem
Ut.	Urteil
v.	von/vom
VERF NW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	Vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht

B. Literatur

- Battis, Ulrich/ Kersten, Jens, Die Bildung von Versorgungsrücklagen für die Alterssicherung von Beamten - Zur Verfassungsmäßigkeit des § 14a BBesG, NVwZ 2000, 1337 ff.
- Bauer, Hartmut, Neue Tendenzen in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Rückwirkungsverbot, NVwZ 1984, 220 ff.
- Brüning, Christoph, Die Rückwirkung von Legislativakten, NJW 1998, 1525 ff.
- Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., Vorschlag für einen Gesetzesentwurf, ohne Datum, zitiert als Typoskript, <http://www.steuerzahler-nrw.de/BdSt-regelt-Bezahlung-der-Minister-neu/38350c46384i1p133/index.html> (letzter Zugriff: 18.02.2012).
- Kommission, Unabhängige zur Neuordnung der Bezüge von Mitgliedern der Landesregierung in Bayern und Nordrhein-Westfalen unter der Leitung von Roland Berger, Abschlussbericht, Typoskript, Düsseldorf, München, 2000.
- Grawert, Rolf, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2008.
- Heusch, Andreas/ Schönenbroicher, Klaus (Hg): Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010.
- Hillgruber, Christian/Epping, Volker, Beck-Onlinekommentar Grundgesetz, Stand 1.1.2012, Edition 13, ([http://beck-online.beck.de/Default.aspx?typ=reference&y=400&w=BeckOK&name=VerfR-letzter Zugriff 02.04.2012](http://beck-online.beck.de/Default.aspx?typ=reference&y=400&w=BeckOK&name=VerfR-letzter%20Zugriff%2002.04.2012)).
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo, Grundgesetz, 11. Auflage 2011.
- Lindner, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus, Kommentar zur Bayerischen Verfassung, 2009.
- Löwer, Wolfgang / Tettinger, Peter J. (Hg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002.
- Mahrenholz, Ernst Gottfried/Schulze, Harald, Gutachterliche Stellungnahme zur Neuregelung der Ruhegehälter der Mitglieder des Senats der Freien und Hamburg, v. 15.10.1997, Anlage zu HH Bü-Drs.16/770 (abrufbar unter <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/>).
- Merten, Detlef, Aktuelle Probleme des Beamtenversorgungsrechts, NVwZ 1999, 809 ff.
- Muckel, Stefan, Sozialrecht, 3. Auflage, 2009.
- Platter, Julia, Die Ministergesetz der Bundesländer im Vergleich, Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg v. 05. Mai. 2011, Typoskript.
- Reich, Andreas, Beamtenstatusgesetz, 2009.
- Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz, 9. Auflage, 2011.

- Schmitt, Annette, Der bundesstaatliche Rahmen für die Landesverfassungen, 2009.
- Sodan, Helge (Hg), Grundgesetz, 2009.
- Stegmüller, Manfred / Schmalhofer, Rudolf / Bauer, Der Kommentar zum BeamtVG, Loseblatt (Stand 2011).
- Umbach, Dieter/Clemens, Thomas, Mitarbeiter Kommentar-GG, Band I, 2002.
- Vogel, Klaus, Rechtssicherheit und Rückwirkung zwischen Vernunftrecht und Verfassungsrecht, 1988, 833 ff.
- Wichmann, Manfred/ Langer, Karl-Ulrich, Öffentliches Dienstrecht, 6. Auflage, 2007.
- Willand, Alexander, Besoldungs- und Versorgungsstrukturen des Ministeramtes. Eine Untersuchung zu den Ministergesetzen in Bund und Ländern, 2000.
- Wolff, Heinrich Amadeus, Haushaltsentlastung auf Kosten der Beamten im Beitrittsgebiet, 2010.
- Zeischwitz, Friedrich von, Versorgungsbeiträge der Beamtenschaft, ZBR 1998, 115 ff.

C. Gutachterauftrag

I. Problembeschreibung

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) möchte sein Landesministergesetz (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Nordrhein-Westfalen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.07.1999 (GW NW 1999 S. 218), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 21.04.2009 (GW NW S. 244), hinsichtlich der Altersversorgung überprüfen. Grund für die Überprüfung sind jüngste gerichtliche Auseinandersetzungen, bestehende Änderungswünsche aus Politik und Gesellschaft sowie die Auffassung, das bestehende System werfe Friktionen auf. Die gegenwärtigen Regelungen sehen u. a. eine relativ lange Wartezeit für die Erreichung der Ministerversorgungs-Anwartschaft, eine zügige Erreichung der Höchstgrenze und eine Subsidiarität gegenüber anderen Altersregelungen vor. Auf diese Weise entstehen Sprünge von verschiedenen Versorgungskonstellationen, deren Unterschiede für die Betroffenen erheblich sind und deren Verhältnis zueinander schwer verständlich ist. Sprünge in der Ministerversorgung bestehen ebenfalls bei den Regelungen der Ministerversorgung vieler anderer Bundesländer und werden auch dort als ein Problem verstanden.

Das für die Regelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung zuständige Ministerium des Landes NW hat daher zur Vorbereitung einer eventuellen Neuregelung ein Gutachten ausgeschrieben, das

- das gegenwärtige System bewerten soll,
- den verfassungsrechtlichen Rahmen für eine eventuelle Neuregelung nachzeichnen soll,
- mögliche Varianten für eine Neuregelung darstellen und bewerten soll.

Im Einzelnen heißt es in der maßgeblichen Leistungsbeschreibung dazu:

„Gegenstand der Gutachtenerstellung ist die verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Überprüfung des Landesministergesetzes von Nordrhein-Westfalen. Ein eventueller Änderungsbedarf in Bezug auf die versorgungsrechtlichen Regelungen und die Regelungen über Aufwandsentschädigungen, Familienzuschlag, Sonderzahlungen und Übergangsgeld ist zu überprüfen. Der Schwerpunkt der Überprüfung liegt in der Frage der Angemessenheit der Versorgungshöhe und der künftigen Ausgestaltung der Versorgung als Ruhegehalt oder als Anspruch gegenüber einem beitragsfinanzierten Versorgungswerk.“

Die Höhe der Bezüge/Vergütung der Mitglieder der Landesregierung ist dagegen nicht Gegenstand der Überprüfung. Es sollten lediglich die Aufwandsentschädigung, das Übergangsgeld, die sonstigen Sonderzahlungen und der Familienzuschlag überprüft werden. Eine Integration dieser Zahlungen in die Grundvergütung sollte abgewogen werden.“

II. Die Fragestellung

Im Einzelnen werden folgende Fragen gestellt:

1. Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben bestehen zur Ausgestaltung der Besoldung und Versorgung der Mitglieder der Landesregierung einschließlich der Parlamentarischen Staatssekretäre?

Antwort: S.u. III. Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundlage, S. 42 ff.

2. Sind die Regelungen nach dem Landesministergesetz NW zur Versorgung der Mitglieder der Landesregierung NW und der Parlamentarischen Staatssekretäre im Vergleich zu Versorgungsansprüchen politischer Beamter und Personen in vergleichbaren Ämtern und Funktionen im Bund und in den anderen Bundesländern angemessen oder besteht ein Änderungsbedarf?

Antwort s.u. IV. Bewertung der gegenwärtigen Versorgung, S. 70 ff.

3. Welche Alternativen kommen ggf. in Betracht?

Antwort s.u.: V. Bestehende und denkbare Lösungsvorschläge, S. 85 ff.

4. Soll die Versorgung nach dem Landesministergesetz als Ruhegehalt oder als Anspruch gegenüber einem beitragsfinanzierten Versorgungswerk ausgestaltet werden?

Antwort s.u.: IV. 3. Der Aufbau eines Versorgungswerkes, S. 94 ff.

5. Sind die Regelungen nach dem Landesministergesetz NW über Zusatzleistungen (Aufwandsentschädigungen, Sonderzahlungen, Familienzuschlag und Übergangsgeld) der Mitglieder der Landesregierung und der Parlamentarischen Staatssekretäre im Vergleich zu politischen Beamten/innen und zu vergleichbaren Ämtern und Funktionen im Bund und in den anderen Bundesländern angemessen und sollen diese Leistungen in die Grundvergütung integriert werden?

Antwort: s.u. IV 2 d) Exkurs: Die Angemessenheit separater Bestandteile der Aktivbesoldung, S. 80 ff.

In der Darlegung der Problembeschreibung der Leistungsausschreibung des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK) ergeben sich mittelbar eine ganze Reihe von Fragen, die nicht ausdrücklich als solche gekennzeichnet sind. Diese sind:

1. Welche Rechte- und Pflichtenstellung leitet sich aus dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis der Mitglieder der Landesregierung (Ministerpräsident/in, Minister/innen) und der Parlamentarischen Staatssekretäre ab?

Antwort für Minister: s.u. III. 1. Die Rechtsstellung der Landesminister, S. 42 ff.

Für Staatssekretäre: s.u. III. 6. Parlamentarische Staatssekretäre, S. 68 ff.

2. Wie ist das Amt im Vergleich zu dem Status anderer politischer Ämter und dem Status von Abgeordneten zu bestimmen?

Antwort: s.u. I. 2. Verhältnis zum Beamtenrechtsverhältnis, S. 46 ff.

3. Ist eine Ausgestaltung der Besoldung und Versorgung in Anlehnung an die beamtenrechtlichen Besoldungs- und Versorgungsansprüche (Alimentationsprinzip) verfassungsrechtlich geboten?

Antwort: s.u. I. 2. Verhältnis zum Beamtenrechtsverhältnis, S. 46 ff.

4. Ist die derzeitige Ausgestaltung der Versorgung als eigenständiges öffentlich-rechtliches Ruhegehalt zwingend oder könnte der Versorgungsanspruch auch gegenüber einem öffentlich-rechtlichen oder privat organisierten Versorgungswerk (etwa des Versorgungswerkes der Landtagsabgeordneten) durch Einzahlung von Beiträgen durch die Amtsinhaber begründet werden?

Antwort: s.u. III. 4. Verhältnis zur gesetzlichen Rente, S. 49 ff.

5. Wäre eine freiwillige Mitgliedschaft im Versorgungswerk der Abgeordneten des Landtags des Landes NW möglich?

Antwort: s.u. III. 4. ee) Versorgungswerk, S. 56 ff.

6. Finden die Grundsätze des Berufsbeamtentums in Bezug auf die Alimentation unmittelbar oder in entsprechender Anwendung auf die Wahrnehmung politischer Ämter Anwendung?

Antwort: s.u. 3. Speziell Besoldung und Versorgung, S. 48 ff.

7. Welche Vorgaben macht Art. 64 Verf NW für die Beantwortung der Fragen 4. bis 6. und wäre eine Änderung der Landesverfassung möglich?

Antwort: s.u. III. Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundlage, S. 42 ff.

8. Wäre es im Hinblick auf den im Abgeordnetenrecht geltenden strengen formalisierten Gleichheitssatz nach Art. 30, Art. 31 Abs. 1, Art. 50 Satz 2 Verf NW verfassungsrechtlich zulässig, eine Befreiung von der Mitgliedschaft im Versorgungswerk für Abgeordnete, die zugleich Regierungsmitglieder sind, vorzusehen?

Antwort: s.u.: VI. 3. c) Einbezug der Alterssicherung der Mitglieder der Landesregierung in das Versorgungswerk des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 96 ff.

9. Welche Höhe der Versorgung der Mitglieder der Landesregierung und der Parlamentarischen Staatssekretäre wäre bei einem Bund-Länder-Vergleich als angemessen zu bezeichnen, insbesondere wenn man in den Vergleich auch die kommunalen Wahlbeamten einbezieht?

Antwort: s.u.: VI 4 b)b) Das Prinzip der verdienten Versorgung, S. 78 ff.

10. Wie kann eine Kompensation geschaffen werden für den Fall, dass Mitglieder der Landesregierung durch die Übernahme des Amtes Ausfälle in ihrem Versorgungssystem erleiden, dem sie bisher angehörten?

Antwort: s.u.: VI. 4 b) Das Prinzip der verdienten Versorgung, S. 100

11. Wie ist das Rangverhältnis einer Versorgung aus einem Amt der Landesregierung oder aus einem Amt als Parlamentarischer Staatssekretär im Verhältnis zu anderen Ansprüchen aus Versorgung oder Rente zu formulieren (Anrechnungsregelungen)?

Antwort: s.u.: IX. Anrechnungsnormen, S. 131 ff.

12. Welcher Zeitraum einer aktiven Amtsausübung wäre für die Erreichung des Spitzensatzes der Versorgung zu Grunde zu legen ?

Antwort: s.u.: VII. 5. Regelgehaltssatz, S. 111 ff.

13. Ab welchem Zeitpunkt (Lebensalter oder Amtszeit), sollte der Versorgungsanspruch gewährt werden?

Antwort: s.u.: VII. 8. Fälligkeitsregelung, S. 122 ff.

14. Ist die derzeitige Ausgestaltung der Mindestversorgung von 30 % nach fünf Dienstjahren angemessen oder sollte der Anspruch flexibler ausgestaltet werden?

Antwort: s.u.: IV. 1. a) anspruchsbegründende Ruhegehaltssprünge, S. 70 ff.

15. Wie könnte ein neues Versorgungsmodell der Höhe nach aussehen, mitsamt sinnvollen Anrechnungsregelungen?

Antwort: s.u.: VI. Die grundsätzlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten, S. 93 ff.

16. Wie würde das Modell für typische Versorgungskonstellationen konkret aussehen und führt es zu einer finanziellen Verbesserung oder Verschlechterung der Betroffenen?

Antwort: s.u.: VIII. 3. Darstellung der gefundenen Lösung anhand typischer Mischkonstellationen, S. 139 ff.

III. Der Gutachter

Der Unterzeichner hat seit dem Jahr 2006 einen Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht, an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) inne. Zum Sommersemester 2014 wird er an die Universität Bayreuth wechseln. Vor der Zeit in Frankfurt war er sechs Jahre lang Universitätsprofessor für öffentliches Recht an der LMU München. Davor lagen Beschäftigungen beim BMI Bonn/Berlin, der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe und der Universität Heidelberg.

Als Hochschullehrer macht er von der Möglichkeit Gebrauch, sowohl Rechtsgutachten zu erstellen als auch Prozessvertretungen zu übernehmen. Es handelt sich um eine gesetzlich ausdrücklich zugelassene und zugleich privilegierte Form der Nebentätigkeit. Er ist in der Vergangenheit mehrfach für die Bundesrepublik Deutschland, für verschiedene Bundesländer, Interessenverbände, Rechtsanwaltskanzleien und Private sowohl gutachterlich als auch prozessual tätig geworden.

Sein wissenschaftliches Betätigungsfeld erstreckt sich auf den gesamten Bereich des öffentlichen Rechts. Deutliche Arbeitsschwerpunkte finden sich u.a. im Beamten-, Parlaments- und Organisationsrecht.

Für das Land NW ist er zurzeit tätig, bzw. bisher tätig geworden, v.a. in folgenden Fällen:

1. Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen bei den Kommunalverfassungsbeschwerden zum Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen wegen angeblicher Verletzung des Konnexitätsprinzips (a) im Rahmen der Kommunalisierung der Umweltverwaltung, VerfGH 21/08 und (b) im Rahmen der Versorgungsverwaltung, VerfGH 19/08 (zusammen mit Prof. Dr. Wolfgang Durner);
2. Vertretung des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen im Normenkontrollverfahren gegen die Abschaffung der Stichwahl bei der Bürgermeisterwahl, VerfGH 2/09 (zusammen mit Prof. Dr. Ulrich Battis);
3. Vertretung des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen im Normenkontrollverfahren gegen verschiedene Normen des Verfassungsschutzgesetzes NW, VerfGH 1/08;
4. Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der konkreten Normenkontrolle gem. Art. 100 Abs. 1 GG vor dem Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Oberverwaltungsgerichts Münster zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation der Richter und Beamten im Jahre 2003 (bezogen auf die Ämter R 1, A 9 und A 12); 2 BvL 17/09-20/09 (das Verfahren ist noch nicht beendet);
5. Mitwirkung als unabhängiger Sachverständiger bei der Evaluation gem. § 21 Abs. 2 VSG NW.

D. Die gutachterlichen Überlegungen

I. Darstellung der geltenden Rechtslage zur Versorgung

1. Der Anspruch auf Amtsbezüge

Gem. § 7 LMinG NW erhalten die Mitglieder der Landesregierung vom Beginn des Kalendermonats an, in dem sie ernannt werden, bis zum Schluss des Kalendermonats, in dem das Amtsverhältnis oder die Zeit der Weiterführung des Amtes nach Artikel 62 Abs. 3 Verf NW endet, Amtsbezüge, einen Familienzuschlag, eine Dienstaufwandsentschädigung und bei einem Hausstand außerhalb Düsseldorfs eine Entschädigung entsprechend den Trennungsgeldgrundsätzen. Der Familienzuschlag beläuft sich auf 120 % des den Beamten zustehenden Familienzuschlages, die Dienstaufwandsentschädigung beträgt für den Ministerpräsidenten monatlich 1.100 Euro, für die anderen Mitglieder der Landesregierung 660 Euro. Das Amtsgehalt bemisst sich am Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 11 des Landesbesoldungsrechts und wird für den Ministerpräsidenten um ein Drittel und für die Minister um ein Fünftel erhöht. Das Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 11 beläuft sich gemäß § 1 des Übergeleiteten Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (ÜBesG i.V.m. I Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 09.08.2013 der Dienst- und Versorgungsbezüge in der ab 1. Januar 2013 und 1. Januar 2014 maßgeblichen Höhe) auf 11524,40 Euro.

Amtsbezüge können nur einmal gezahlt werden (§ 7 Abs. 1 LMinG NW), Ansprüche aus vorausgehenden öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen (§ 15 LMinG NW) ruhen. Hat ein Mitglied der Landesregierung für einen Zeitraum, für den ihm Amtsbezüge (§ 7 LMinG NW) zu zahlen sind, aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst Anspruch auf Dienstbezüge oder sonstige Bezüge, so ruht der Anspruch auf diese Bezüge bis zur Höhe des Betrages der Amtsbezüge (§ 16 LMinG NW). Fürsorgeleistungen (Beihilfe) stehen den Mitgliedern der Landesregierung gem. den Normen für die Landesbeamten zu (§ 7 Abs. 3 LMinG NW), zudem werden Umzugskosten- sowie Reisekostenerstattung und Tagesgelder geleistet (§ 8 LMinG NW).

2. Die Ministerversorgung

Das Landesministergesetz normiert einen Versorgungsanspruch, der gem. §§ 11-13 LMinG wie folgt ausgestaltet ist. Das Gesetz nennt den Anspruch „Ruhegehalt“.

a) Mindestzeit

Das Ruhegehalt erhält nur das Mitglied der Landesregierung, das sein Amt mindestens fünf Jahre inne hatte (§ 11 Abs. 1 LMinG NW).

Für den Sonderfall der dienstbedingten Arbeitsunfähigkeit sieht § 11 Abs. 4 LMinG NW einen Ruhegehaltsanspruch vor, bei dem 30 % der Ruhegehaltsamtsbezüge auch gezahlt werden, wenn die Mindestzeit nicht erreicht wird.

b) Höchstsatz

Der Höchstsatz des Ruhegehalts beträgt 71,75 % der letzte Amtsbezüge (§ 11 Abs. 3 Hs. 2 LMinG NW). Die Amtsbezüge setzen sich zusammen aus dem Amtsgehalt und dem Familienzuschlag (§ 11 Abs. 3 Hs. 1 LMinG NW).

c) Mindestruhegehalt

Das Mindestruhegehalt beträgt 30 % der Amtsbezüge (§ 11 Abs. 3 Hs 1 LMinG NW).

d) Jährliche Steigerung

Für die Amtszeit über die fünf Jahre hinaus erhöht sich der Prozentsatz für jedes weitere Jahr der Amtszeit um 2,4 % (§ 11 Abs. 3 Hs. 2 LMinG NW).

e) Ruhegehaltsfähige Amtszeit

Ruhegehaltsfähig ist gem. § 11 Abs. 2 LMinG NW nur die Amtszeit als Mitglied der Landesregierung. Eine Anrechnung anderer Zeiten, wie sie das Versorgungsrecht der Beamtinnen und Beamten des Bundes kennt (§§ 7-12b LBeamtVG) und wie sie das frühere Recht des Landes auch für die Mitglieder der Landesregierung kannte¹, sind im Landesministergesetz nicht vorgesehen.

f) Fälligkeitszeitpunkt

Das Landesministergesetz kennt drei Zeitpunkte, zu denen sich die Anwartschaft in einen Anspruch wandelt.

Der Anspruch wird fällig,

- spätestens zum Beginn des Monats, in dem das ehemalige Mitglied der Landesregierung das sechzigste Lebensjahr vollendet hat;
- oder bei Vollendung des fünfundfünfzigsten Lebensjahres, sofern die Betreffende oder der Betreffende eine mindestens achtjährige Amtszeit aufweist;
- oder im Fall der Dienstunfähigkeit der Zeitpunkt des Eintritts der Dienstunfähigkeit.

3. Das Billigkeitsruhegehalt

Sofern ein ehemaliges Mitglied der Landesregierung aus dem Amtsverhältnis ausgeschieden ist ohne ein Ruhegehalt zu erhalten, kann ihm gem. § 14 LMinG NW für die Zeit ab dem 65. Lebensjahr oder der Dienstunfähigkeit ein

¹ Vgl. LT-Drs. 454, S. 4; § 11 Abs. 2 S. 2 LMinG NW a.F.

Ruhegehalt von maximal 25 % der Ruhegehaltsamtsbezüge von der Landesregierung bewilligt werden.

4. Das Übergangsgeld

Nach Beendigung der Amtszeit erhält ein Mitglied der Landesregierung ein Übergangsgeld, das der Höhe und der Dauer nach abhängig ist von der Dauer der Amtszeit (§ 10 LMinG NW). Das Übergangsgeld wird für die gleiche Anzahl von Monaten gezahlt, für die der Berechtigte Amtsbezüge als Mitglied der Landesregierung erhalten hat, jedoch mindestens für sechs Monate und höchstens für zwei Jahre. Die Höhe ist gestaffelt. Für die ersten drei Monate erhält das Mitglied das Amtsgehalt und den Familienzuschlag in voller Höhe, danach die Hälfte dieser Bezüge (§ 10 Abs. 3 LMinG NW). Für den Fall der wiederholten Ernennung sieht § 10 Abs. 4 LMinG NW eine komplizierte Sonderregelung vor, die vom Ziel getragen ist nur ein Übergangsgeld zu leisten, zugleich aber die erneute Amtszeit zu honorieren.

5. Die Subsidiarität

Die Ansprüche auf Besoldung, Übergangsgeld und Ruhegehalt werden dem Berechtigten uneingeschränkt ausgeschüttet, sofern es das einzige Einkommen des Berechtigten im weiteren Sinne ist. Sofern der Berechtigte darüber hinaus noch aktiv Bezüge oder ruhegehaltsähnliche Bezüge erhält, kommt es in der Regel zu einer Anrechnung dieser anderweitigen Bezüge. Man spricht von der Subsidiarität der Aktiv- und Ruhestandsbezüge. Die Subsidiaritätsregelung ist nicht einheitlich, sondern hängt davon ab, ob es um Aktivbezüge des Berechtigten oder um das Ruhegehalt geht, und welche anderweitigen Bezüge er erhält, ob diese aus einem Beamtenverhältnis, einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, einem Angestelltenverhältnis oder einer freiberuflichen Tätigkeit entstammen. Die Regelungen zur Subsidiarität sind kompliziert und nicht für alle Fallkonstellationen im Landesrecht klar geregelt. Bezieht man sich auf die gesetzliche Regelung, so ergibt sich folgendes Bild im Überblick:

	Amtsbezüge gem. § 7 LMinG NW und zuzüglich	Ruhegehalt gem. § 11 LMinG NW und zuzüglich	Übergangsgeld gem. § 10 LMinG NW und zuzüglich
Abgeordnetenbezüge gem. § 5 AbgG NW	Kürzung der Abgeordnetenbezüge gem. § 7 Abs. 1 AbgG NW	Keine Regelung	Keine Regelung
Abgeordnetenbezüge aus einem anderen Landtag	Keine Regelung in NW	Keine Regelung	Keine Regelung
Abgeordnetenbezüge aus dem Bundestag	Keine Regelung in NW	§ 17 Abs. 5 LMinG NW: Kürzung des Ruhegehalts um 50 %	§ 17 Abs. 5 LMinG NW: Kürzung des Ruhegehalts um 50 %
Abgeordnetenbezüge aus dem europäischen Parlament	Keine Regelung in NW	§ 17 Abs. 5 LMinG NW: Kürzung des Ruhegehalts um 50 %	§ 17 Abs. 5 LMinG NW: Kürzung des Ruhegehalts um 50 %
Altersrente aus dem Versorgungswerk gem. § 10 Abs. 8 AbgG NW	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Andere Altersversorgung aus der früheren Mitgliedschaft in einem Landtag oder Bundestag	Keine Regelung im LMinG NW	Keine Regelung	Keine Regelung im LMinG NW bzw. ggf. im jeweils geltenden Abgeordnetengesetz
Andere Altersversorgung aus der früheren Mitgliedschaft im Europaparlament	Keine Regelung in NW	Keine Regelung	Keine Regelung
Altersversorgung aus zwischenstaatlicher oder überstaatlicher Einrichtung	Keine Regelung	§ 17 Abs. 4 LMinG NW i.V.m. § 56 LBeamtVG (komplizierte relative Subsidiarität)	
Besoldung als Beamter oder Richter	§ 16 LMinG NW: Volle Anrechnung der Besoldung auf die Amtsbezüge		§ 17 Abs. 6 LMinG NW: Volle Anrechnung auf das Übergangsgeld
Versorgung als Beamter oder Richter	§ 17 Abs. 1 LMinG NW: Volle Anrechnung der	§ 17 Abs. 1 LMinG NW: Volle Anrechnung der Versorgung auf das	§ 17 Abs. 1 LMinG NW: Volle

	Versorgung auf die Amtsbezüge	Ruhegehalt	Anrechnung der Versorgung auf das Übergangsgeld
Ruhegehalt wegen früherer Mitgliedschaft in der Landesregierung NW	§ 17 Abs. 1 LMinG NW: Volle Anrechnung des Ruhehalts auf die Amtsbezüge	§ 17 Abs. 1 LMinG NW: Volle Anrechnung des Ruhehalts (aus früherer Mitgliedschaft) auf das Ruhegehalt	§ 17 Abs. 1 LMinG NW: Volle Anrechnung des Ruhehalts auf das Übergangsgeld
Übergangsgeld wegen früherer Mitgliedschaft in der Landesregierung NW		§ 17 Abs. 2 LMinG NW: Höherer Anspruch wird gezahlt	§ 10 Abs. 4 LMinG NW: Grundsätzliche Idealkonkurrenz
Ruhegehalt wegen früherer Mitgliedschaft in einer anderen Landesregierung oder der Bundesregierung	§ 17 Abs. 1 LMinG NW: Volle Anrechnung des Ruhehalts auf die Amtsbezüge	§ 17 Abs. 1 LMinG NW: Volle Anrechnung des Ruhehalts (aus früherer Mitgliedschaft) auf das Ruhegehalt	§ 17 Abs. 1 LMinG NW: Volle Anrechnung des Ruhehalts auf das Übergangsgeld
Übergangsgeld wegen früherer Mitgliedschaft in Landesregierung oder der Bundesregierung	Keine Regelung	§ 17 Abs. 2 LMinG NW Höherer Anspruch wird gezahlt	Keine Regelung
Aktivbezüge aus sonstigem öf.-rl. Rechtsverhältnis	§ 16 LMinG NW: Volle Anrechnung der Amtsbezüge auf die Aktivbezüge	§ 9 Abs. 2 LMinG i. V. m. § 53 LBeamVG	§ 17 Abs. 6 LMinG NW: Volle Anrechnung auf das Übergangsgeld
Altersbezüge aus sonstigem öf.-rl. Rechtsverhältnis	Keine Regelung	§ 9 Abs. 2 LMinG i. V. m. § 54 LBeamVG	Keine Regelung
Lohn aus Angestelltenverhältnis mit der öffentlichen Hand	Keine Regelung	§ 9 Abs. 2 LMinG NW i.V.m. § 53 Abs. 1 u. 2 LBeamVG: Weiche Subsidiarität: Höchstgrenze	§ 17 Abs. 6 LMinG NW: Volle Anrechnung auf das Übergangsgeld
Gesetzliche Rente wegen einer früheren Beschäftigung bei der öffentlichen Hand	Keine Regelung	§ 9 Abs. 2 LMinG NW i.V.m. § 55 Abs. 1 u. 2 LBeamVG: Weiche Subsidiarität: Höchstgrenze	Keine Regelung
Zusatzversicherung oder	Keine Regelung	§ 9 Abs. 2 LMinG NW i.V.m. § 55 Abs. 1	Keine Regelung

Zusatzleistung aufgrund einer früheren Beschäftigung bei der öffentlichen Hand		u. 2 LBeamtVG: Weiche Subsidiarität: Höchstgrenze	
Lohn aus anderweitigem Angestelltenverhältnis	Keine Regelung	§ 9 Abs. 2 LMinG NW i.V.m. § 53 Abs. 1 u. 2 LBeamtVG: Weiche Subsidiarität: Höchstgrenze Nach Überschreitung der Altersgrenze keine Anrechnung mehr – s. § 53 Abs. 7 LBeamtVG	§ 17 Abs. 6 LMinG NW: Volle Anrechnung auf das Übergangsgeld
Gesetzliche Rente wegen einer früheren anderweitigen Beschäftigung	Keine Regelung	§ 9 Abs. 2 LMinG NW i.V.m. § 55 Abs. 1 u. 2 LBeamtVG: Weiche Subsidiarität: Höchstgrenze	Keine Regelung
Zusatzversicherung oder Zusatzleistung aufgrund einer früheren anderweitigen Beschäftigung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Einkommen als Selbstständiger	Keine Regelung	§ 9 Abs. 2 LMinG NW i.V.m. § 53 Abs. 1 u. 2 LBeamtVG: Weiche Subsidiarität: Höchstgrenze Nach Überschreitung der Altersgrenze keine Anrechnung mehr – s. § 53 Abs. 7 LBeamtVG	§ 17 Abs. 6 LMinG NW: Volle Anrechnung auf das Übergangsgeld
Vergütung als Mitglied eines Aufsichtsrats i.w.S., wegen der Ministereigenschaft	§ 18 Abs. 1 LMinG NW: Anrechnung nach Nebentätigkeitsrecht	§ 9 Abs. 2 LMinG i. V. m. § 53 LBeamtVG	Keine Regelung
Vergütung als Mitglied eines Aufsichtsrats i.w.S.	Keine Regelung	§ 9 Abs. 2 LMinG i. V. m. § 53 LBeamtVG	Keine Regelung
Alterssicherung, aufgebaut ausschließlich aus Privatmitteln	Keine Regelung	Keine Anrechnung,	Keine Regelung

6. Sonstige Ansprüche

Zudem kennt das Landesministergesetz noch die Ansprüche wegen Unfallfürsorge (§ 13 LMinG NW), sowie die Versorgung der Hinterbliebenen (§§ 12, 14 Abs. 1 LMinG NW).

7. Die Regelung für Staatssekretäre

Die Regeln für die Mitglieder der Landesregierung gelten für die Parlamentarischen Staatssekretäre entsprechend.

Gem. § 5 Gesetz über das Amt eines Parlamentarischen Staatssekretärs für besondere Regierungsaufgaben im Lande Nordrhein-Westfalen vom 11. März 1986 (GV NW 1986 S.109), zuletzt geändert durch Art. 3 d. G. v. 25. 10. 2011 (PstsG NW) (GV. NW. S.498), erhalten die Parlamentarischen Staatssekretäre Amtsbezüge und einen Familienzuschlag gem. § 7 LMinG NW, orientiert an der Besoldungsgruppe B 10 und eine Dienstaufwandsentschädigung i.H.v. 205 Euro monatlich gem. § 6 PStSG NW.

II. Der Vergleich der Regelung zu den anderen Ländern

1. Der Vergleich mit der Rechtslage der anderen Länder im Bereich der Besoldung

Die Aktivbezüge der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten und Ministerinnen und Minister (begrifflich mit einbezogen zugleich Senatorinnen und Senatoren) sind auch in den anderen Ländern vergleichbar geregelt.²

Alle Länder orientieren sich bei den Aktivbezügen an den Beamtenbezügen der Länder. Dies ist nicht überraschend, da die Mitglieder der Landesregierung zugleich an der Spitze der jeweiligen Verwaltungen stehen und es sachlich unsinnig wäre, wenn die Leitungsfunktionen in der Verwaltung weniger verdienen würden als die Amtsinhaber der darunter angesiedelten Posten. Als Basisbesoldung wählen alle Länder die höchste nach Landesbesoldungsrecht vorgesehene Besoldungsstufe für Beamte, das ist die Stufe B 11, mit Ausnahme der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen, bei denen dies B 10 bildet. Für die Landesminister wählen alle Länder die gleiche Basis wie für den Ministerpräsidenten, bis auf Schleswig-Holstein, das eine Stufe darunter wählt. Die Amtsbezüge ergeben sich rechnerisch aus dem Verweis auf die jeweilige Basisstufe, die für den Ministerpräsidenten in der Regel prozentual erhöht wird. Im Ergebnis erhalten die Chefs der Landesregierungen folgende Beträge: Berlin: 120 % von B 11,³ Brandenburg: 109 % von B 11,⁴ Baden-Württemberg: 120 % von B 11,⁵ Bayern: 128 % von B 11,⁶ Bremen: B 11,⁷ Hamburg: 123 % von B 11,⁸ Hessen: 119 % von B 11,⁹ Mecklenburg-Vorpommern: 110 % von B 11,¹⁰ Niedersachsen: 127,4 % von B 10,¹¹ Nordrhein-Westfalen 133 % von B 11, Rheinland-Pfalz: 113,49 % von B 10,¹² Saarland: 110 % von B 11,¹³ Sachsen: 120 % von B 11,¹⁴ Sachsen-Anhalt: 110 % von B 11,¹⁵ Schleswig-Holstein: 109,3 % von B

² Ausführlich *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 9 ff.

³ § 11 Abs. 1 SenG BE.

⁴ § 8 Abs. 2 BBMinG.

⁵ § 10 Abs. 2 a) LMinG BW.

⁶ Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 LMinG BY.

⁷ § 4 Abs. 1 SenatG HB.

⁸ § 12 Abs. 1 SenatG HH.

⁹ § 1 Abs. 2 MiBezG HE

¹⁰ § 9 Abs. 3 LMinG MV.

¹¹ § 9 Abs. 1 LMinG NI

¹² § 9 LMinG RP.

¹³ § 8 Abs. 1 LMinG SL

¹⁴ § 8 Abs. 2 LMinG SN

¹⁵ § 9 Abs. 1 LMinG ST

11,¹⁶ Thüringen: 122 % von B 10.¹⁷ Diese Beträge sind allerdings für die monatlichen Bezüge nicht abschließend, da Amtszuschläge hinzukommen, die durchaus unterschiedlich sein können.

Blickt man nicht auf die Ministerpräsidenten bzw. Ersten Bürgermeister, sondern auf die Mitglieder der Landesregierung bzw. Senate, gelten folgende Beträge: Berlin: B 11,¹⁸ Brandenburg: B 11,¹⁹ Baden-Württemberg: B 11,²⁰ Bayern: 118,75 % von B 11,²¹ Bremen: B 11,²² Hamburg: 123 % von B 11,²³ Hessen: 99,66 % von B 11,²⁴ Mecklenburg-Vorpommern: 110 % von B 10,²⁵ Niedersachsen: 112,86 % von B 10,²⁶ Nordrhein-Westfalen 120 % von B 11, Rheinland-Pfalz: 103,77 % von B 10,²⁷ Saarland: B 11,²⁸ Sachsen: B 11,²⁹ Sachsen-Anhalt: B 11,³⁰ Schleswig-Holstein: 109,3 % von B 10,³¹ Thüringen: 103 % von B 10.³² Ein Unterschied besteht darin, ob das jeweilige Land schon über eine eigene Besoldungstabelle verfügt oder noch auf die vom Bund zurückgreift.

Alle Länder kennen darüber hinaus regelmäßig einen Familienzuschlag (Ortszuschlag - so Mecklenburg-Vorpommern, Saarland), direkt oder leicht modifiziert angelehnt an die beamtenrechtlichen Besoldungsbestimmungen.³³ Ein erheblicher Besoldungsbestandteil, der in seiner Höhe von Land zu Land erheblich schwanken kann, ist die sog. Dienstaufwandsentschädigung. Diese wird ganz überwiegend nach dem verfassungsrechtlichen Rang der Regierungsmitglieder gestaffelt und tritt zum Amtsgehalt hinzu.³⁴ Auch die Möglichkeiten,

¹⁶ § 7 LMinG SH.

¹⁷ § 8 THMinG.

¹⁸ § 11 Abs. 1 SenG.

¹⁹ § 8 Abs. 2 BBMinG.

²⁰ § 10 Abs. 2 Abs. BW.

²¹ Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 LMinG BY.

²² § 4 Abs. 1 SenatG HB.

²³ § 12 Abs. 1 SenatG HH.

²⁴ § 1 Abs. 2 MiBezG HE.

²⁵ § 9 Abs. 2 LMinG MV.

²⁶ § 9 Abs. 1 LMinG NI

²⁷ § 9 LMinG RP.

²⁸ § 8 Abs. 1 LMinG SL

²⁹ § 8 Abs. 2 LMinG SN

³⁰ § 9 Abs. 1 LMinG ST

³¹ § 7 LMinG SH.

³² § 8 THMinG.

³³ Vgl. nur Art. 10 Abs. 1 Nr. 2 LMinG BY; § 8 Abs. 2 BBMin; § 11 Abs. 1 SenG BE; § 12 Abs. 1 SenatG HH; § 1 Abs. 2 MiBezG HE; § 9 Abs. 2 LMinG MV; § 8 Abs. 1 LMinG SL; § 9 Abs. 1 LMinG SN; § 7 LMinG SH; s.a. *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 10.

³⁴ Art. 10 Abs. 1 Nr. 3 LMinG BY (1150/900/600/400 Euro); § 8 Abs. 3 BBMinG: (613,55/409 Euro); § 11 Abs. 1 SenG BE (nach Maßgabe des Haushaltsplans); § 12 Abs. 1 SenatG HH (639/383/281 Euro); § 1 Abs. 2 MiBezG HE (700/400 Euro); § 9 Abs. 2 LMinG MV (500/350 Euro); § 8 Abs. 1 LMinG SL (716/358 Euro); § 9 Abs. 1 (562/357,90 Euro); § 7 LMinG SH (265/143 Euro); § 8 THMinG (766/511 Euro); § 9 Abs. 1 LMinG NI (750/500).

weitere Zuschläge durch RVO festzulegen, wie etwa Sonderzahlungen, kennen manche Länder.³⁵ Nach einer von dem wissenschaftlichen Dienst des Landes Brandenburg erstellten Übersicht erhalten die Mitglieder der Landesregierung in dem Land NW absolut gesehen die höchste Gesamtsumme an Aktivbezügen unter den Ländern, bei den Ministern aber nur geringfügig mehr als in Bayern und der Freien Hansestadt Hamburg. Der Vorsprung ist prozentual aber deutlich geringer, als der Vorsprung von NW zu den anderen Ländern in der Bevölkerungszahl. Noch deutlicher wird dies gemessen an dem BIP. Dies unterscheidet sich in NW von dem der anderen Länder nach der dort erarbeiteten Skizze deutlich signifikanter als die Bezüge.³⁶

³⁵ Vgl. nur Art. 10 Abs. 1 Nr. 4 LMinG BY; § 8 Abs. 5 BMinG.

³⁶ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 12.

2. Der Vergleich mit der Rechtslage der anderen Länder im Bereich des Ruhegehalts

a) Die Wartezeit

Für die Aufgabenstellung von größerer Bedeutung ist der Vergleich der Ruhegehaltsregelungen. Alle Ministergesetze kennen Ruhegehaltsansprüche für ehemalige Regierungsmitglieder. Die Ausgestaltung ist strukturell ähnlich, der Anspruch je nach gewähltem Parameter aber deutlich unterschiedlich. Von zentraler Bedeutung ist zunächst die Frage, wie die Wartezeit für den Erwerb der Anwartschaft ausgestaltet ist. In jedem Bundesland entsteht die Anwartschaft auf ein Ruhegehalt erst mit einer bestimmten Mindestamtszeit. Alle Länder kennen eine Wartezeit, die zwei bis fünf Jahre beträgt. Diese Wartezeit ist mitunter an der Legislaturperiode orientiert, überwiegend aber nicht. Weiter kennen manche Länder eine verkürzte Wartezeit für den Fall verkürzter Legislaturperioden. Im Einzelnen gilt:

- Zwei Jahre sehen Brandenburg (bis 2012 fünf Jahre), Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Schleswig-Holstein (kleine Variante) vor.³⁷
- Drei Jahre verlangt Niedersachsen.³⁸
- Vier Jahre kennen der Bund und die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Saarland.³⁹
- Die Dauer von fünf Jahren verlangen die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein (große Variante).⁴⁰

b) Stufen

Die Versorgungsanwartschaft steigt in allen Ländern mit zunehmender Amtszeit. Die Steigerung ist dabei nur in Hamburg linear, in allen anderen Ländern erhalten die Berechtigten zunächst nach einer gewissen Amtsdauer einen Basissatz, teilweise wird dieser Basissatz pauschal nach weiteren Jahren angehoben und daran schließt sich dann in allen Ländern eine lineare Erhöhung für jedes weitere Jahr an, wobei der Prozentsatz teilweise mit zunehmender Amtsdauer abgesenkt wird.

Betrachtet man zunächst isoliert die Stufen, so sind folgende Stufen ausdrücklich geregelt. Die Versorgung beträgt danach mindestens:

- 10 % in Schleswig-Holstein nach einer Amtszeit von zwei Jahren,⁴¹

³⁷ § 12 Abs. 1 BBMinG; § 5 Abs. 1 MiBezG HE; § 13 Abs. 1 LMinG SL; § 13 Abs. 1 LMinG ST; § 11 Abs. 5 Schleswig-Holstein; § 11 THMinG.

³⁸ § 13 LMinG NI

³⁹ § 15 Abs. 1 S. 1 HS 1 BMinG; § 17 SenG BE; § 10 SenatG HB; § 14 Abs. 1 SenatG HH (mit Sonderregelung für verkürzte Legislaturperiode); § 13 LMinG MV; § 13 Abs. 1 LMinG SLI; § 13 LMinG SN.

⁴⁰ Art. 15 Abs. 1 LMinG BY; § 16 Abs. 1 LMinG BW; § 12 LMinG RP; § 11 LMinG SH.

- 12 % in Brandenburg (nach einer Amtszeit von zwei Jahren),⁴²
- 15 % in Schleswig-Holstein nach einer Amtszeit von drei Jahren,⁴³
- 15,33 % in Hessen (nach zwei Jahren Amtszeit),⁴⁴
- 18 % in Brandenburg (nach einer Amtszeit von drei Jahren),⁴⁵
- 18,33 % in Thüringen (bei einer Amtszeit von zwei bis fünf Jahren),⁴⁶
- 19,13 % in Bremen, Hessen, Niedersachsen, Saarland (ab drei Jahren Amtszeit); Sachsen-Anhalt (drei Jahre ab dem 55. Lebensjahr),⁴⁷
- 20 % in Schleswig-Holstein (nach einer Amtszeit von vier Jahren),⁴⁸
- 23,44 % in Niedersachsen (bei einer Amtszeit von nur vier Jahren),⁴⁹
- 24 % in Brandenburg (nach einer Amtszeit von vier Jahren),⁵⁰
- 25 % in Schleswig-Holstein nach fünf Jahren Amtszeit,⁵¹
- 27,74 % beim Bund; Bremen, Hessen, Saarland (nach vier Jahren), Niedersachsen (nach fünf Jahren),⁵²
- 28,70 % in Sachsen-Anhalt ab einer Amtszeit von vier Jahren ab dem 55. Lebensjahr,⁵³
- 29 % in Berlin (nach vier Jahren),⁵⁴
- 30 % in Bayern, Brandenburg (seit 2012, vorher 33 %), Nordrhein-Westfalen Mecklenburg-Vorpommern (nach fünf Jahren),⁵⁵
- 30,14 % in Hessen (nach fünf Jahren Amtszeit),⁵⁶
- 31,57 % in Rheinland-Pfalz (nach fünf Jahren Amtszeit),⁵⁷

⁴¹ § 11 Abs. 5 LMinG SH.

⁴² § 12 BdgMinG.

⁴³ § 11 Abs. 5 LMinG SH.

⁴⁴ § 10 SenatG HB; § 5 Abs. 3 MiBezG HE

⁴⁵ § 12 BdgMinG.

⁴⁶ § 11 THMinG.

⁴⁷ § 10 SenatG HB; § 5 Abs. 3 MiBezG HE; § 13 LMinG NI.; § 13 Abs. 1 LMinG SL § 13 LMinG ST

⁴⁸ § 11 Abs. 5 LMinG SH.

⁴⁹ § 13 LMinG NI

⁵⁰ § 12 BdgMinG.

⁵¹ § 11 Abs. 5 LMinG SH.

⁵² § 14 Abs. 3 S. 2 BMinG; § 10 Abs. 2 S. 1 SenatG HB; § 13 LMinG NI; § 5 Abs. 3 MiBezG HE; § 13 LMinG SL

⁵³ § 13 LMinG SN.

⁵⁴ § 17 Abs. 3 SenG BE.

⁵⁵ Art. 15 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 Abs. 4 LMinG BY; § 12 BMinG; § 13 LMinG MV.

⁵⁶ § 5 Abs. 3 MiBezG HE

⁵⁷ § 12 LMinG RP

- 35 % in Thüringen (bei fünf Jahren oder einer um weniger als sechs Monaten verkürzten Legislaturperiode),⁵⁸
- 38,27 % in Baden-Württemberg (nach fünf Jahren),⁵⁹
- 43,05 % in Sachsen (nach vier Jahren Amtszeit).⁶⁰

c) Die lineare Erhöhung

Die Anwartschaft erhöht sich mit zunehmender Amtszeit, in einigen Ländern linear nach einem Prozentsatz, der i.d.R. zwischen 2,00 bis 2,5 % liegt. Folgende Stufen gibt es:

- 2 % ab dem sechsten Amtsjahr in Schleswig-Holstein,⁶¹
- 2,319167 % beim Bund, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt (ab dem achten Amtsjahr), Sachsen,⁶²
- 2,4 in Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen,⁶³
- 2,45 % in Thüringen,⁶⁴
- 2,5 % in Berlin, Hamburg (als zweite Stufe),⁶⁵
- 3,75 % in Hamburg (für die Dienstzeit ab dem 27. Lebensjahr, aber längstens für 6,66 Jahre),⁶⁶
- 4,78335 % für das fünfte bis achte Amtsjahr in Sachsen-Anhalt,⁶⁷
- 5 % in Schleswig-Holstein vom fünften bis zum sechsten Amtsjahr.⁶⁸

Die meisten Länder kennen dabei zunächst Stufen und erst dann eine lineare Erhöhung. Eine Ausnahme ist die Regelung in Hamburg. Diese kennt keine Stufe, sondern eine durchgängig lineare Steigerung. Da bei diesem System die Amtsinhaber gerade für die erste Zeit im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen in den anderen Ländern deutlich schlechter versorgt werden, sieht die Regelung noch eine zweite Steigerungsform vor. Neben der Steigerung nach der Amtszeit tritt noch selbstständig ein am Lebensalter orientierter vorgelagerter Erhöhungssatz hinzu. Für jedes Lebensjahr ab dem 27. Jahr bis zum Eintritt in den

⁵⁸ § 11 THMinG.

⁵⁹ § 16 Abs. 3 LMinG BW.

⁶⁰ § 13 LMinG SN.

⁶¹ § 11 LMinG SH.

⁶² § 15 Abs. 3 BLMinG; § 10 Abs. 2 SenatG HB; § 5 Abs. 3 MiBezG HE; § 13 LMinG MV; § 13 Abs. 1 LMinG SL; § 13 LMinG ST; § 13 LMinG SN; § 13 LMinG NI

⁶³ Art. 15 Abs. 4 LMinG BY; § 12 Abs. 4 BdgMinG; § 11 Abs. 3 LMinG NW.

⁶⁴ § 14 THMinG.

⁶⁵ § 17 Abs. 3 SenG BE; § 14 Abs. 3 SenatG HH;

⁶⁶ § 14 Abs. 3 SenatG HH.

⁶⁷ § 13 LMinG ST

⁶⁸ § 11 Mit SH.

Senat werden 1,25 %, höchstens aber 25 %, hinzugerechnet (d.h. ab dem 47. Lebensjahr hört die Erhöhung auf).⁶⁹

Beim Höchstsatz, der erreicht werden kann, besteht wiederum zwischen den Ländern weitgehende Einigkeit. Er wird entsprechend dem für Beamte geltenden Höchstsatz auf 71,75 % der Amtsbezüge festgelegt.⁷⁰ Eine Ausnahme bildet Berlin, das eine Maximalversorgung von 75 % kennt.⁷¹ Ob dieser Höchstsatz von einem Amtsinhaber realistischer Weise erreicht werden kann, hängt von dem Basissatz, den Stufen und dem linearen Erhöhungssatz ab. Wie die Studie des wissenschaftlichen Dienstes des Landes Brandenburg darlegt, kommt es zu erheblichen Unterschieden bei der Frage, wie schnell der Höchstsatz erreicht wird. In Sachsen benötigt man dafür aufgrund einer hohen Sockelanwartschaft von 43,05 % nach vier Amtsjahren 16 Jahre, während in Niedersachsen 23 Amtsjahre für die Erreichung der Höchstgrenze benötigt werden. Nach den Berechnungen dieser Studie wird der Höchstsatz in vielen Ländern (Berlin [aber 75 %], Bayern, Bremen, Hessen, NW, Saarland) i.d.R. nach 22,46 Jahren erreicht, angelehnt offenbar an die Regelung des Bundes. Für die Berechnung der Mindestamtszeit sieht ein Großteil der Ministergesetze anders als NW Aufrundungsbestimmungen vor.⁷² Weiter kennen die meisten Länder sowie der Bund Anrechnungsregelungen, nach denen andere Zeiten als die der Mitgliedschaft in der Landesregierung als Amtszeit anerkannt werden können, wodurch sich diese Regelungen wiederum von der Regelung in NW unterscheiden. Gängig ist die Regelung, nach der die Amtszeit als Mitglied einer Bundes- oder Landesregierung angerechnet wird (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg und Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen).⁷³ Keine Anrechnungsregelungen kennen nur Bayern und das Land Nordrhein-Westfalen.

d) Wandel der Anwartschaft in einen Zahlungsanspruch

Wann die Anwartschaft sich in einen fälligen Zahlungsanspruch wandelt, richtet sich nach dem Lebensalter, wobei das erforderliche Lebensalter mitunter (nicht immer) danach differenziert wird, wie lang die Betreffende bzw. der Betreffende

⁶⁹ § 14 Abs. 3 SenatG HH.

⁷⁰ Art. 15 Abs. 4 LMinG BY; § 15 Abs. 3 BMinG; § 16 Abs.3 LMinG BW; § 12 BMinG; § 13 LMinG MV; § 13 Abs. 1 LMinG SL; § 13 LMinG ST; § 13 LMinG SN; § 11 LMinG SH; § 11 THMinG; § 13 LMinG NI

⁷¹ § 17 Abs. 3 SenG BE..

⁷² Vgl. § 16 Abs. 4 LMinG BW: ab 273 Tagen – ein Jahr; § 17 SenG BE; § 14 Abs. 3 SenatG HH: ab 183 Tagen am Ende wird aufgerundet); s.a. § 12 LMinG RP; § 13 Abs. 4 LMinG SL; § 13 Abs. 4 § 13 LMinG SN; § 11 Abs. 6 LMinG SH.

⁷³ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 16 f.; § 15 Abs. 1 BMinG; § 12 Abs. 2 BdgMinG; § 16 Abs. 1 LMinG BW; § 17 SenG BE; § 10 Abs. 5 SenatG HB; § 14 Abs. 1 S. 2 SenatG HH; § 5 Abs. 5 MiBezG HE; § 13Abs.I; § 12 Abs. 3 LMinG RP; § 13 Abs.2 LMinG SL; § 13 LMinG ST; § 13 LMinG SN; § 11 Abs. 2 LMinG SH (eingeschränkt); § 11 Abs. 2 THMinG.

im Amt war.⁷⁴ Für lange Amtszeiten (10 Jahre) wird mitunter die Versorgung unmittelbar nach Amtsende ausgezahlt, so etwa in Berlin.⁷⁵ Einige Länderregelungen sehen das gleiche Eintrittsalter wie bei Beamten vor, gleichzeitig aber die Möglichkeit der vorgezogenen Beanspruchung mit einem nicht unerheblichen Abschlag i.H.v. 3,6 % für jedes vorgezogene Jahr.⁷⁶ Die wenigsten Länder sehen eine einheitliche Fälligkeitsgrenze vor, die meisten differenzieren nach der Amtszeit oder sehen die Möglichkeit des vorgezogenen Bezugs mit Abzug vor. Als Altersgrenzen existieren folgende Zahlen (jedes Mal Vollendung des Lebensjahrs):

- Regelaltersgrenze, die im Beamtenrecht jeweils gilt,⁷⁷ bzw. die Altersgrenze gem. dem Rentenrecht,⁷⁸
- 65. Lebensjahr in Hessen und Rheinland-Pfalz (bei weniger als acht Jahren Amtszeit), und in Brandenburg (solange 65 Jahre noch Regelaltersgrenze bilden),⁷⁹
- 64. Lebensjahr in Brandenburg (bei einer Amtszeit zwischen fünf und sechs Jahren),⁸⁰
- 63. Lebensjahr in Brandenburg (bei einer Amtszeit zwischen sechs und sieben Jahren),⁸¹
- 62. Lebensjahr in Baden-Württemberg, Brandenburg (bei einer Amtszeit zwischen sieben und acht Jahren),⁸² und Schleswig-Holstein, sowie Rheinland-Pfalz (bei einer Amtszeit von acht bis zehn Jahren),⁸³
- 61. Lebensjahr in Brandenburg (bei einer Amtszeit zwischen sieben und acht Jahren - solange 65 Jahre noch Regelaltersgrenze bilden)⁸⁴ und Bremen (bei sechs Jahren Amtszeit),⁸⁵
- 60. Lebensjahr in Baden-Württemberg (bei einer Amtszeit zwischen 5 bis 8 Jahren), Brandenburg (bei einer Amtszeit über acht Jahren-)⁸⁶ Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz (bei einer Amtszeit über zehn Jahren),

⁷⁴ Vgl. z.B. Art. 15 Abs. 2 LMinG BY; § 16 Abs.1 LMinG BW; § 12 Abs. 5 BBMinG.

⁷⁵ § 17 Abs. 2 SenG BE.

⁷⁶ § 15 Abs. 2 BMinG: 60. Lebensjahr; § 12 LMinG RP mit Abschlag von 3,6 % (aber maximal 10 %); Art. 15 Abs. 2 LMinG BY ab dem 64. Lebensjahr; § 13 Abs. 3 LMinG SL ab dem 60. Lebensjahr.

⁷⁷ § 12 Abs. 5 Nr. 1 BBMinG; § 10 SenatG HB.

⁷⁸ § 11 LMinG TH

⁷⁹ § 12 Abs. 5 Nr. 1 BBMinG; § 5 Abs. 1 MiBezG HE; § 12 LMinG RP.

⁸⁰ § 12 Abs. 5 Nr. 1 BBMinG.

⁸¹ § 12 Abs. 5 Nr. 1 BBMinG.

⁸² § 12 Abs. 5 Nr. 1 BBMinG.

⁸³ § 16 Abs.1 LMinG BW; § 10 SenatG HB; § 12 LMinG RP.

⁸⁴ § 12 Abs. 5 Nr. 1 BBMinG.

⁸⁵ § 10 SenatG HB.

⁸⁶ § 12 Abs. 5 Nr. 1 BBMinG.

Niedersachsen (bei einer Amtszeit von zwei bis acht Jahren), Nordrhein-Westfalen (bei einer Amtszeit unter acht Jahren) sowie Saarland (bei einer Amtszeit von zwei bis drei Jahren),⁸⁷

- 59. Lebensjahr Niedersachsen bei einer Amtszeit von neun Jahren,⁸⁸
- 57. Lebensjahr in Baden-Württemberg, sofern Amtszeit von mehr als acht Jahren und Niedersachsen nach einer Amtszeit von zehn Jahren,⁸⁹
- 55. Lebensjahr Hamburg, sofern Amtszeit länger als zehn Jahre, Berlin, sofern Amtszeit zwischen sechs und zehn Jahren, Niedersachsen (bei Amtszeit von neun Jahren), sowie Nordrhein-Westfalen bei einer Amtszeit ab acht Jahren,⁹⁰
- unmittelbar nach Amtsende: Berlin nach zehnjähriger Amtszeit,⁹¹ und Sachsen-Anhalt, die Höhe gestaffelt nach Lebensalter und Amtszeit.

e) Anrechnungsregelung

Alle Landesnormen regeln relativ ausführlich die Anrechnung verschiedener Einkünfte auf die Versorgungsansprüche. Sie verfolgen alle den Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung. Doppelbelastungen der öffentlichen Hand sollen möglichst vermieden werden.⁹² Die Regelungen sind verhältnismäßig kompliziert und eine genaue Darstellung würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Bei einer gewissen Pauschalierung lässt sich Folgendes sagen: Eine Subsidiarität wie NW kennen die Länder Bayern, Berlin, Bremen, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.⁹³ Eine Subsidiarität der anderen Ansprüche kennen demgegenüber der Bund, Baden-Württemberg und Hamburg (bezogen auf Ansprüche des Landes).⁹⁴ Eine ausdrückliche Anrechnung nach Maßgabe der beamtenrechtlichen Normen für das Verhältnis von Rente und Versorgung sehen etwa vor: Bayern und Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen (§ 55 LBeamtVG).⁹⁵ In Nordrhein-Westfalen fehlt eine ausdrückliche Regelung, nach jetzt überwiegender Rechtsauffassung wird

⁸⁷ § 16 Abs.1 LMinG BW; § 12 Abs. 5 BMinG; § 13 Abs. 4 LMinG MV; § 12 LMinG RP;

⁸⁸ § 13 Abs. 3 LMinG NI

⁸⁹ § 16 Abs.1 LMinG BW; § 13 Abs. 3 LMinG NI

⁹⁰ § 16 Abs. 1 LMinG BW;; § 13 Abs. 1 LMinG SL § 13 Abs. 3 LMinG NI; § 17 Abs. 2; § 17 Abs. 2 SenG BE.

⁹¹ § 17 Abs. 2 SenG BE; §13 LMinG SN.

⁹² *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 17.

⁹³ Art. 22 Abs. 1 LMinG BY; § 17 BMinG (mit eine Kappung bei 20 % des Ruhegehalts) ; § 20 SenG BE; § 15 SenatG HB; § 16 Abs. 3 SenatG HH; § 17 Abs. 2 LMinG RP; § 18 LMinG SL (bzgl. Aktivbezügen aus anderen öf-rl. Rechtsverhältnissen); § 21 LMinG ST; § 15 Abs. 2 LMinG SH (in Bezug auf das Ruhegehalt); § 18 LMinG NI

⁹⁴ § 19, 20 BMinG; § 23 Abs. 1 und Abs. 2 LMinG BW; ; s.a. § 16 Abs. 2 SenatG HH.

⁹⁵ Bayern Art. 22 Abs. 4 MinG BY; § 17 Abs. 5 BMinG; § 17 Abs. 9 LMinG MV; § 18 Abs. 5 LMinG SL; § 15 Abs. 3 LMinG SH; § 18 Abs. 6 LMinG ST; § 21 Abs. 4 LMinG SN; § 9 Abs. 5 LMinG HE.

die Anwendbarkeit von § 55 LBeamtVG über die Verweisung in § 9 Abs. 1 LMinG NW eröffnet. Die Anrechnung vollzieht sich in der Regel so, dass der subsidiäre Anspruch nur so weit ausgezahlt wird, als er den primär relevanten Anspruch übersteigt. Mitunter wird die Anrechnung auf solche Zahlungen beschränkt, die für den gleichen Zeitraum bezahlt werden.⁹⁶ Die Anrechnung beschränkt sich - bezogen auf das Ruhegehalt (beim Übergangsgeld ist das anders) - mitunter auf Geldflüsse aus einer öffentlich-rechtlichen Beschäftigung. Teilweise werden auch Einkünfte außerhalb des öffentlichen Dienstes angerechnet, allerdings nach einer deutlich abgemilderten Form.⁹⁷ Die Abmilderung besteht in der Regel aus einer zeitlichen und inhaltlichen Komponente; zeitlich insofern, als die Anrechnung endet, sobald die Regelaltersgrenze erreicht wird. Inhaltlich insofern, als die Anrechnung gedeckelt ist.⁹⁸ Die Deckelung der Anrechnung gibt es dabei nicht nur bei der Anrechnung von privaten Einkünften (dort immer), sondern mitunter auch bei der Anrechnung von öffentlich-rechtlichen Aktiv- und Passivbezügen, hier allerdings nicht immer. Die Deckelung orientiert sich an einer Höchstgrenze, wobei zwei Höchstgrenzen geläufig sind, einmal die Höchstgrenze der Ministerversorgung (Ruhegehalt-d.h. 71,75% der Aktivbezüge)⁹⁹ oder die Höhe der Amtsbezüge (Aktivbezüge- d.h. 100 % statt 71,75 %).¹⁰⁰ Die Aktivbezüge werden herangezogen, sofern Einkünfte aus Aktivvermögen angerechnet werden (nach dem Motto, wer weiter tätig ist, soll in den Genuss der höheren Deckelungssumme kommen) und das maximale Ruhegehalt (d.h. i.d.R. 71,75 %) wird herangezogen, wenn der Berechtigte nicht mehr aktiv Einkommen i.w.S. erzielt. Üblich sind auch Anrechnungsregelungen von Übergangsgeld und aktiven Bezügen als Mitglied der Landesregierung.¹⁰¹ Nicht selten wird bei Mitgliedern der Landesregierung, die aus dem öffentlichen Dienst kommen und dorthin zurückgehen, die Zeit in der Landesregierung als Dienstzeit verstanden. Mecklenburg-Vorpommern kennt die Variante, dass der erweiterte Beamtenversorgungsanspruch an Stelle des Ruhegehalts tritt, wenn er für die Betroffenen günstiger ist.¹⁰²

⁹⁶ Vgl. z.B. § 21 Abs. 2 LMinG SN.

⁹⁷ § 17 Abs. 2 BBMinG; § 15 Abs. 3 SenatG HB; § 17 Abs. 5 LMinG MV (nur bis zur Erreichung der Altersgrenze).

⁹⁸ S. etwa § 17 LMinG MV; § 18 Abs. 3 LMinG SL

⁹⁹ § 9 Abs. 3, 4 MiBezG HE; § 17 Abs. 3 THMinG.

¹⁰⁰ § 15 Abs. 3 LMinG SH; § 15 Abs. 2 LMinG SH (in Bezug auf Aktivbezüge aus anderen öf-rl. Rechtsverhältnissen; § 17 Abs. 1 THMinG (in Bezug auf Aktivbezüge aus anderen öf-rl. Rechtsverhältnissen).

¹⁰¹ Vgl. z.B. § 16 Abs. 4 SenatG HH.

¹⁰² § 16 Abs. 6 LMinG MV.

f) Nachversicherung

Für diejenigen, die keine Versorgung erreichen, ist mitunter eine Nachversicherung vorgesehen.¹⁰³ Das Land NW kennt eine solche Nachversicherung nicht. Die Gesetzgebungskompetenz müsste ihm gem. Art. 70 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zustehen, da insoweit, wie auch an § 15 Abs. 3a BMinG zu ersehen ist, der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht abschließend Gebrauch gemacht hat, und die Rentenversicherung für Versicherte dieser Art nicht ausnahmslos geschlossen ist, wie an § 8 Abs. 2 Nr. 2 SGB VI zu ersehen ist. Eine Billigkeitsversorgung kennen etwa Bayern, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und auch NW (§ 14 LMinG).¹⁰⁴ Einen Altersehrensold für den Fall des Dienstendes nach dem 65. Lebensjahr ohne Ruhegehaltsanspruch kennt Baden-Württemberg,¹⁰⁵ Sonderregelungen für Dienstunfälle kennen ebenfalls alle Länder und der Bund.¹⁰⁶

¹⁰³ § 15 Abs. 3a BMinG; Art. 15 Abs. 6 LMinG BY; § 12 Abs. 2a LMinG RP; zum Beamtenrecht s. § 8 SGB VI.

¹⁰⁴ Art. 19 LMinG BY; § 16 Abs. 1 LMinG MV; § 10 Abs. 5 SenatG HB, § 14 Abs. 5 SenatG HH.

¹⁰⁵ § 17 LMinG BW.

¹⁰⁶ Vgl. nur § 15 Abs. 5 BMinG; § 12 Abs. 3 BMinG; §§ 17 Abs. 4, 19 SenatG BE; § 5 Abs. 2 MiBezG HE; § 13 Abs. 5 LMinG NI

g) Tabellarischer Überblick

Stellt man die wichtigsten Unterschiede des Ruhegehaltsanspruchs in einer Übersicht zusammen, gilt Folgendes

	Norm (MinG)	WZ	AM	Höhe: erreicht n. wv.Ja ¹⁰⁷		Stufe: Nach wv. Ja. gibt es wv. % Rh		Steigerung ab letzt. Stufe		AG	Vorgezogen bei langer Amtsdauer	Auf Antrag mit Abschlag
Bund	§ 14	4	Ja	71,75	22,4	4	27,74	2,319167		RAG (67)		60. LJ mit 3,6 %
BE	§ 17	4	Ja	75,00	22,4	4	29	2,5		55	Amtsende ab 10 Ja	
BB	§ 12	2	Ja	71,75	21	2	12			RAG (65)	Ab 5 J. AZ jeweils ein Jahr früher, max. 5 Jahre, d. 64 bis 60.	
						3	18					
						4	24					
						5	30	2,4				
BW	§ 16	5	Ja	71,75	21,52	5	38,27			62	60 ab 6 JaAz/ 58 ab 7 JaAz/57 ab 7 Ja Az	
BY	Art. 15	5	Ne.	71,75	22,4	5	30	2,40		RAG (67)	62 bei 10 JaAZ	64 mit 3,6 %
HB	§ 10	2	Ja	71,75	22,4	4	27,74	2,319167		RAG (67 Jahre)	62 bei 5 JaAZ/61. bei 6 JaAz/60 bei 7 JaAz/59 bei 8 JaAz	
HH	§ 14	4	Ja	71,75	18,5 bis 28,5	Keine Stufe		2,5 aber real bis zu 3,75	Max 6. J	55		
								2,5				
HE	§ 5	2	Ja	71,75	22,4	2	15,33			65		
						3	19,13					
						4	27,74					

						5	30,14	2,319167				
MV	§ 14	4		75	22,0	4	30	2,319167		60	Amtsende ab 10 JaAz/ 55 ab 6 Ja Az	
NI	§ 13	3	Ja	71,75	23,4	3	19,13			60	59. ab 9 JaAz/ 58. ab. 10 JaAz/ 57. ab 11 JaAZ/ 56. ab 12 JAAZ/ 55 ab 13 Ja AZ	
						4	23,44					
						5	27,74	2,319167				
NW	§ 11	5	Ne.	71,75	22,4	5	30	2,4		60	55. ab 8 JaAZ	
RP	§ 12	5	Ja	71,75	21,84	5	31,75	2,319167		65	62 ab 8 JaAz/ 60. ab 10 Ja Az	3,6 % ab 62
SL	§ 13	2	Ja	71,75	22,4	3	19,13			60	55 ab 3 Ja AZ	
						4	27,74					
						5	30,14	2,319167				
SN	§ 13	4	Ja	71,75	16	4	43,05	2,319167		63		
ST	§ 13	2	Ja	71,75	18	3	19,13	4,78335	bis 8 AJ		Unmittelbar nach Amtsende, in der Höhe gestaffelt nach AJ.	
						4	28,70	2,319167	Ab 8 AJ			
SH	§ 11	5	Ja	71,75	26	2	10	5	Bis 6 AJ	62		
						3	15					
						4	20					
						5	25	2,00	Ab 6 AJ			
	§ 11	2	Subsidiäre NotRg ab 62 i.H.v. 10 % bzw. 15 % (3 Ja AZ) u. 20 % bei 4 JaAZ)									
TH	§ 11	2	Ja	71,75	20	2-5	18,33				RAG v. Rente (67)	60 mit 0,3 % pro Mo.
						Ab 4	35	2,45				

AM= Anrechnungsmöglichkeit/ Ne = Nein/ vv = wievielen/ Rg = Ruhegehalt/ Ja= Jahre/ WZ = Wartezeit/ Ag = Altersgrenze/ RAG = Regelaltersgrenze/ JaAZ = Jahren an Amtszeit

3. Der Vergleich mit der Rechtslage der anderen Länder im Bereich des Übergangsgeldes

Die Gesetze aller Länder und des Bundes gewähren denjenigen, die die Landesregierung verlassen, Übergangsgeld, ebenso wie das Land NW.¹⁰⁸ Die Struktur ist dabei ganz ähnlich wie im Land NW. Als Übergangsgeld werden dem ehemaligen Regierungsmitglied überwiegend drei Monate lang die vollen Amtsbezüge (wie in NW Amtsgehalt und Familienzuschlag)¹⁰⁹ und die restliche Zeit die halben Amtsbezüge gewährt.¹¹⁰ Einen Bonus für langjährige Regierungsmitglieder gewähren Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, die nach vierjähriger beziehungsweise fünfjähriger Amtsinhaberschaft sechs Monate Übergangsgeld in voller Höhe der Amtsbezüge zahlen.¹¹¹ Das Übergangsgeld wird in der Regel für die gleiche Dauer wie die Amtszeit gezahlt, allerdings begrenzt durch eine Höchstgrenze von zwei Jahren,¹¹² in Thüringen sogar nur von einem Jahr.¹¹³ Eine Mindestdauer kennen im Umfang von drei Monaten Hamburg und Sachsen, Sachsen-Anhalt,¹¹⁴ dagegen von sechs Monaten die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen.¹¹⁵ Ohne Mindestdauer ist die Ausgestaltung in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein und jüngst auch in Berlin.¹¹⁶ Aus diesem Berechnungsmodus schert nur Sachsen aus. Dort erhalten die ehemaligen Regierungsmitglieder nicht für jeden Amtsmonat, sondern nur für jedes Amtsjahr einen zusätzlichen Monat Übergangsgeld.¹¹⁷ Für das Übergangsgeld ist der Grund des Ausscheidens aus der Regierung i.d.R. unerheblich. Eine Ausnahme macht davon etwa Bremen, das kein Übergangsgeld vorsieht, wenn das Amt gem. Art. 110 Abs. 4 der LV

¹⁰⁸ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 13; § 14 BMinG; Art. 14 LMinG BY; § 11 BMinG; § 16 SenG BE; § 4 MiBezG HE; § 12 LMinG MV; § 11 LMinG RP; § 12 LMinG ST; § 12 LMinG SN.

¹⁰⁹ Vgl. nur § 5 Abs. 4 MiBezG HE; § 11 LMinG RP; § 12 LMinG SL; § 12 LMinG SN; § 12 LMinG NI

¹¹⁰ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 13; vg. z.B. Art. 14 LMinG BY; § 14 BMinG; § 15 Abs. 3 LMinG BW; § 11 Abs. 2 BMinG; § 16 SenG BE; SenatG HB; § 13 Abs. 1 SenatG HH; § 4 MiBezG HE; § 12 LMinG SN; § 10 LMinG SH; § 10 THMinG; § 12 LMinG NI

¹¹¹ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 13; § 11 BMinG; § 12 LMinG MV.

¹¹² § 15 Abs. 2 LMinG BW; § 16 SenG BE; § 7 Abs. 2 SenatG HB; § 13 Abs. 1 SenatG HH; § 4 MiBezG HE; § 12 LMinG MV; § 12 Abs. 1 LMinG SL; § 12 LMinG SN; § 10 LMinG SH; § 12 LMinG NI

¹¹³ § 10 THMinG.

¹¹⁴ § 13 Abs. 1 SenatG HH; § 12 LMinG ST; § 12 LMinG SN

¹¹⁵ Art. 14 LMinG BY; § 7 Abs. 2 SenatG HB; § 4 MiBezG HE; § 11 Abs. 2 LMinG RP; § 12 Abs. 1 LMinG SL; § 10 THMinG; § 12 LMinG NI

¹¹⁶ § 16 SenG BE; § 13 LMinG MV; § 10 LMinG SH.

¹¹⁷ § 12 Abs. 2 LMinG ST.

entzogen wird.¹¹⁸ Auf das Übergangsgeld werden häufig jegliche andere Einkünfte angerechnet.¹¹⁹

¹¹⁸ § 6 Abs. 3 SenatG HB.

¹¹⁹ Art. 22 Abs. 5 LMinG BY; § 15 Abs. 4 LMinG BW (ab dem zweiten Monat); § 16 BMinG; § 8 SenatG HB; § 16 Abs. 4 SenatG HH; § 18 LMinG RP; § 16 THMinG.

III. Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundlage

1. Die Rechtsstellung der Landesminister

a) Art. 64 Verf NW

Die Regelungen der Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen zu den Rechtsverhältnissen der Ministerpräsidentinnen bzw. Ministerpräsidenten und der Landesministerinnen und Landesminister sowie den Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretären sind nicht zahlreich. Es finden sich Normen zu der Frage, wie man das Amt des Ministerpräsidenten (Art. 52 Abs. 1, Abs. 2 Verf NW) oder das des Landesministers (Art. 53 Abs. 3 Verf NW) erhält oder diese Stellung wieder verliert (Art. 61 – 63 Verf NW). Davon abgesehen regelt nur Art. 64 Verf NW das Rechtsverhältnis. Die Norm lautet:

Art. 64 Verf NW

(1) Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung der Mitglieder der Landesregierung werden durch Gesetz geregelt.

(2) Mit dem Amte eines Mitgliedes der Landesregierung ist die Ausübung eines anderen öffentlichen Amtes oder einer anderen Berufstätigkeit in der Regel unvereinbar. Die Landesregierung kann Mitgliedern der Landesregierung die Beibehaltung ihrer Berufstätigkeit gestatten.

(3) Die Wahl in den Vorstand, Verwaltungsrat oder Aufsichtsrat industrieller oder ähnlicher den Gelderwerb bezweckender Unternehmungen dürfen Mitglieder der Landesregierung nur mit besonderer Genehmigung des Hauptausschusses annehmen. Der Genehmigung durch die Landesregierung bedarf es, wenn sie nach ihrem Eintritt in die Landesregierung in dem Vorstand, Verwaltungsrat oder Aufsichtsrat einer der erwähnten Unternehmungen tätig bleiben wollen. Die erteilte Genehmigung ist dem Landtagspräsidenten anzuzeigen.

(4) Ein Mitglied der Landesregierung kann nicht gleichzeitig Mitglied des Bundestags oder der Bundesregierung sein.

b) Die Vorgaben des Grundgesetzes

Für die Regelung der Rechtsverhältnisse der Landesminister ist zunächst die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen maßgeblich. Zu klären ist aber auch, ob ergänzend auf die Bestimmungen des GG zurückzugreifen ist. Das Land Nordrhein-Westfalen ist gemäß Art. 1 Verf NW ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland. Für das Land gelten daher auch die Normen des Grundgesetzes. Die Vorgaben gelten aber nicht in jedem Fall, sondern nur dann, wenn die Normen des Grundgesetzes inhaltliche Vorgaben auch für die Landesgewalt und nicht nur

für die Bundesgewalt machen.¹²⁰ Das Grundgesetz regelt die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung in den Art. 62 - 69 GG. Diese Verfassungsnormen gelten aber nur für die Bundesregierung und nicht für die Mitglieder der Landesregierung des Landes NW.

Vorgaben für die Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses der Mitglieder der Landesregierung durch die Landesverfassung finden sich nur in dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. In dem Bereich des Staatsorganisationsrechts des Landes geht das Homogenitätsprinzip des Art. 28 GG dem Art. 31 GG vor.¹²¹ Nach dem Homogenitätsprinzip muss die Regelung auch zur Landesregierung den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Es ist nicht erkennbar und wird auch nicht geltend gemacht, dass die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen diese Grenze überschreiten würde. Für die Frage des Rechtsverhältnisses der Mitglieder der Landesregierung kommt es daher allein und ausschließlich auf die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen an. Sonderkonstellationen, in denen gewisse Durchgriffsnormen des Grundgesetzes relevant werden könnten, sind nicht ersichtlich.¹²² Dies wird durch einen Blick auf die Rechtsprechung bestätigt: Das BVerfG hat den Gedanken der wirtschaftlichen Absicherung der Mitglieder der Landesregierung nicht als verfassungswidrig bezeichnet, ihn aber auch nicht als verfassungsrechtlich geboten qualifiziert.¹²³

c) **Gemeinsames Amtsverständnis der landesverfassungsrechtlichen Regelungen**

Die Verfassungen der anderen Bundesländer normieren die Rechtsverhältnisse zwar inhaltlich nicht identisch wie die Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, aber strukturell vergleichbar rudimentär, weil auch diesen Normierungen die gleiche Vorstellung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierungen zu Grunde liegt.¹²⁴ Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses der Mitglieder der Landesregierung ist in den Verfassungen nicht einheitlich geregelt. Während die Inkompatibilität in allen Landesverfassungen normiert ist, bis auf die Länder Berlin, Hessen, Saarland und Rheinland-Pfalz, ist die Normierung bei den anderen Problemkreisen unterschiedlich.

¹²⁰ Vgl. dazu ausführlich *Schmitt*, Rahmen, 2009, S. 57 ff.

¹²¹ *Nierhaus*, in: Sachs (Hg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28, Rn. 31.

¹²² Vgl. zum Charakter der Durchgriffsnormen *Hellermann*, in: Hillgruber/Epping, BOK-GG, Art. 28 GG, Rn. 3 (Edition 13 St. 01.01.2012); *Nierhaus*, in: Sachs (Hg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28, Rn. 4.

¹²³ BVerfG, Beschl. v. 30.09.1987, BVerfGE 76, 256, 344 f.

¹²⁴ Art. 53 LV BW; Art. 57 LV BY; Art. 122 LV HB; Art. 41 LV HH; Art. 105 LV HE; Art. 45 LV MV; Art. 34 LV NI; Art. 64 Verf NW; Art. 106 LV RP; Art. 62 LV SN; Art. 67 LV ST; Art. 33 LV SH.

Einen Regelungsvorbehalt an den Gesetzgeber, speziell für die aktiven Bezüge, sehen folgende Länder vor: Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen (ohne Gesetzesvorbehalt), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen.¹²⁵ Einen Regelungsauftrag auch für die Altersbezüge kennen die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Sachsen.¹²⁶ Einen Gesetzesvorbehalt zur Regelung der Rechtsverhältnisse durch Gesetz sehen die Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein vor.¹²⁷ Eine Beschränkung der Regelung auf die Bereiche aktive Bezüge, Altersbezüge und Hinterbliebenenversorgung kennen neben Nordrhein-Westfalen noch Bayern, Hamburg (mit dem Übergangsgeld), Hessen.¹²⁸ Insgesamt ist die Regelung von Bayern mit der von NW am ähnlichsten.

Die Begrifflichkeit in den Landesverfassungen ist unterschiedlich. Die Aktivbezüge werden entweder Besoldung genannt (so Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen) oder Gehalt (so Bayern) oder Vergütung (so Hamburg). Die Altersbezüge heißen entweder Versorgung (Baden-Württemberg, Sachsen), Ruhegehalt (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen) oder Ruhegeld (Hamburg). Der Charakter als öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis eigener Art wird in Art. 45 Abs. 1 LV MV ausdrücklich normiert und Art. 33 Abs. 1 LV SH und Art. 72 Abs. 1 LV TH, Art. 34 Abs. 1 S. 1 LV NDS legen ausdrücklich fest, dass die Mitglieder der Landesregierung keine Beamten sind.

Die Verfassungen der anderen Länder besitzen für die gesetzliche Regelung der Mitglieder der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen keine normative Wirkung. Sie sind aber Auslegungstopoi für das Verständnis des Art. 64 Abs. 1 Verf NW, und insoweit nicht ohne jede Hilfsfunktion.

d) Öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis

Obwohl Art. 64 Abs. 1 Verf NW die zentrale Norm zu den Rechtsverhältnissen der Mitglieder der Landesregierung bildet, ist sein Inhalt unvollständig.¹²⁹ Erfasst werden die Fragen der Inkompatibilität (Unvereinbarkeit mit anderen Ämtern, Abs. 2 – 4) sowie der Bereich Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung. Der Charakter des Rechtsverhältnisses und sein Inhalt, insbesondere die persönlichen Rechte und Pflichten, bleiben offen.

¹²⁵ Art. 53 LV BW; Art. 58 LV BY; Art. 112 Abs. 2 LV HB; Art. 41 LV HH; Art. 105 LV HE; Art. 34 Abs. 1 LV NI; Art. 64 Abs. 1 Verf NW; Art. 106 LV RP; Art. 62 Abs. 1 LV SN.

¹²⁶ Art. 53 LV BW; Art. 58 LV BY; Art. 112 Abs. 2 LV HH; Art. 105 LV HE; Art. 64 Abs. 1 Verf NW; Art. 62 Abs. 1 LV SN

¹²⁷ Art. 53 LV BW; Art. 41 LV HH; Art. 45 LV MV; Art. 62 Abs. 1 LV SN; Art. 67 Abs. 2 LV ST; Art. 33 Abs. 2 LV SH.

¹²⁸ Art. 58 LV BY; Art. 41 LV HH (mit Übergangsgeld); Art. 105 LV HE.

¹²⁹ vgl. *Tettinger*, in: Löwer/ders. (Hg.), *Verfassung*, 2002, Art. 64, Rn. 12; *Grawert*, *Verfassung*, 2008, Anm. 1.

Diese Unvollständigkeit beruht auf zwei Gründen. Zum einen bildet die Verfassung, auch eine Landesverfassung, nur eine Rahmenordnung und beschränkt sich daher dem Typus nach auf die Normierung grundsätzlicher Fragen, wobei die Auswahl unter diesen mitunter einen selektiven Charakter trägt.¹³⁰ Weiter greift der Verfassungsgesetzgeber bei der Frage des Rechtsverhältnisses der Mitglieder der Landesregierung bewusst auf eine vorkonstitutionelle Vorstellung der Rechtsverhältnisse der Amtsinhaber des Amtes des Ministerpräsidenten und der Länderminister zurück, auf die er seine Regelung stillschweigend bezieht.

Art. 64 Abs. 1 Verf NW geht unausgesprochen davon aus, die Mitglieder der Landesregierung stünden zum Land in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis eigener Art.¹³¹ Diese Qualifizierung gilt dabei so, als wenn sie ausdrücklich normiert worden wäre. Es handelt sich um einen ungeschriebenen, mitgesetzten Rechtssatz.¹³² Auch das Grundgesetz und die anderen Landesverfassungen gehen davon aus, das Rechtsverhältnis der Mitglieder der Regierung sei ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis eigener Art, wobei dies, ebenso wie in Nordrhein-Westfalen, i.d.R. nicht ausdrücklich ausgesprochen wird. Anders ist dies in den Landesverfassungen von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen, bei denen sich die Qualifizierung aus dem Normtext ergibt.¹³³ Unabhängig von der Textlage wird das Rechtsverhältnis in Literatur und Rechtsprechung immer als ein Amtsverhältnis eigener bzw. besonderer Art verstanden.¹³⁴

Der Begriff Amtsverhältnis meint die Summe der Rechte und Pflichten des Amtsinhabers zum Land, d.h. ohne die Rechte und Pflichten, die sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung als Mitglied der Landesregierung (Organstellung) ergeben.¹³⁵ Das Amtsverhältnis ist in einer Weise ausgestaltet, die es dem Mitglied der Landesregierung ermöglicht, das Amt sachgerecht auszuüben. Das Amt des Ministerpräsidenten oder des Ministers ist in die Gubernative eingeordnet. Es zeichnet sich durch eine politische Leitungsfunktion aus, ist durch Wahl erworben bzw. vom Ministerpräsidenten abhängig und auf Zeit vergeben.¹³⁶

¹³⁰ Vgl. *Wolff*, Verfassung, 2000 S. 164.

¹³¹ *Tettinger*, in: Löwer/ders. (Hg.), Verfassung, 2002, Art. 64, Rn. 11; *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher (Hg), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 64, Rn. 1; VG Düsseldorf, Ut. v. .09.11.2011, 10 K 4963/10 (juris Rn. 28).

¹³² Vgl. *Wolff*, Verfassungsrecht, 2000, S. 404 ff.

¹³³ Art. 45 Abs. 1 Satz 1 LV MV; Art. 33 Abs. 1 LV SH; Art. 72 Abs. 1 LV TH.

¹³⁴ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 7.

¹³⁵ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 7.

¹³⁶ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 7.

e) Gesetzesvorbehalt

Die Ausgestaltung dieses Rechtsverhältnisses nimmt die Verfassung, wie dargestellt, selbst nur sehr fragmentarisch vor und überlässt sie dem Gesetzgeber. Der in Art. 64 Abs. 1 Verf NW enthaltene Regelungsauftrag an den Gesetzgeber gilt daher nicht nur für die Bereiche Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung, sondern ungeschrieben für das gesamte Rechtsverhältnis,¹³⁷ wobei die ausdrücklich geregelten Felder (Besoldung und Ruhegehalt) die wichtigsten bilden. Der Gesetzgeber ist bei der Regelung des Rechtsverhältnisses aber nicht völlig frei. Zum einen gebietet Art. 64 Abs. 1 Verf NW zunächst eine Ausgestaltung der dort genannten drei Bereiche.¹³⁸ Weiter muss die Regelung den prägenden Elementen des spezifischen Amtes gerecht werden.¹³⁹ Zudem sind auch die weiteren Vorgaben der Landesverfassung, insbesondere der Art. 52 ff. Verf NW, zu beachten.

2. Verhältnis zum Beamtenrechtsverhältnis

a) Regierungsamt ist kein Amt im beamtenrechtlichen Sinne

Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen normiert das Rechtsverhältnis der Mitglieder der Landesregierung bewusst abweichend von dem Rechtsverhältnis der Beamtinnen und Beamten (Art. 80 Verf NW). Die Qualifizierung des Rechtsverhältnisses als öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis eigener Art geht dabei gerade auch auf das Ziel zurück, das Rechtsverhältnis der Mitglieder der Landesregierung von dem Rechtsverhältnis der Beamtinnen und Beamten zu trennen. Ein Blick in die anderen Länder und deren Verfassungen bestätigt dieses Ergebnis.¹⁴⁰ Auch nach den dort niedergelegten Vorstellungen unterscheidet sich das Amtsverhältnis deutlich von anderen öffentlich-rechtlich geprägten Dienstverhältnissen, insbesondere dem Beamtenverhältnis.¹⁴¹ Die Verfassung von Niedersachsen verneint ausdrücklich die Beamteneigenschaft der Mitglieder der Landesregierung.¹⁴²

Für die Regelung des Rechtsverhältnisses der Mitglieder der Landesregierung kann folglich nicht auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Beamtenrecht zurückgegriffen werden und es können auch nicht die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums übernommen werden.¹⁴³

¹³⁷ Vgl. *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher (Hg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 64, Rn. 1; *Tettinger*, in: Löwer/ders. (Hg.), Verfassung, 2002, Art. 64, Rn. 12.

¹³⁸ Vgl. *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher (Hg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 64, Rn. 1.

¹³⁹ vgl. *Tettinger*, in: Löwer/ders. (Hg.), Verfassung, 2002, Art. 64, Rn. 12.

¹⁴⁰ Deutlich Sächsisches OVG, Ut. v. 20.02.2008, 2 B 280/06, juris Rn. 25 f.

¹⁴¹ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 7.

¹⁴² Art. 34 Abs. 1 LV NI

¹⁴³ Vgl. *Tettinger*, in: Löwer/ders. (Hg.), Verfassung, 2002, Art. 64, Rn. 11; VG Düsseldorf, Ut. v. .09.11.2011, 10 K 4963/10 (juris Rn., 28).

Trotz der Unterschiede bestehen zwischen beiden Rechtsverhältnissen innere Verbindungen, da das Beamtenverhältnis wie die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung ein öffentlich-rechtliches personenrechtliches Rechtsverhältnis mit einer Dienstleistungspflicht ist. Es bestehen nicht unerhebliche Parallelen. Diese Parallelen heben die verfassungsrechtliche Selbständigkeit der Vorgaben beider Rechtsinstitute aber nicht auf.

Allerdings steht es dem Gesetzgeber frei, sich innerhalb des ihm zustehenden weiten Gestaltungsspielraums bei der Ausgestaltung des Amtes der Mitglieder der Landesregierung, v.a. bei der Normierung der aktiven und passiven Bezüge, an den Regelungen für die Beamten zu orientieren. Es kann durchaus sein, dass der Gesetzgeber für die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Regelungen vorsieht, die gleich oder vergleichbar sind mit denen des Beamtenrechtsverhältnisses. Dies beruht dann aber nicht auf einer Geltung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums für die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung, sondern auf der Überzeugung des Gesetzgebers, diese Regelungen seien eine sachgerechte Ausgestaltung nicht nur des Beamtenrechtsverhältnisses, sondern auch der persönlichen Rechte und Pflichten der Mitglieder der Landesregierung. In diesen Fallgestaltungen kann bei Lücken auch auf das Beamtenrecht zurückgegriffen werden.¹⁴⁴

So ist rein tatsächlich bei allen Ländern ein starkes Angleichen an die beamtenrechtlichen Bestimmungen zu erkennen, und zwar gerade hinsichtlich der Bezahlung während der Amtszeit und zum Teil auch hinsichtlich der Versorgung nach der Entlassung aus dem Ministeramt.¹⁴⁵ Diese Grundausrichtung wird zum Teil kritisiert, da darin ein sachlich nicht gerechtfertigter, am Beamtenrechtsverhältnis orientierter Lebenszeitgedanke in die Ministervergütung Einzug nähme.¹⁴⁶ Trotz dieser Kritik hat sich dieses gesetzliche Regelungsmodell, auch aufgrund der Vorbildwirkung des Bundesministergesetzes, in den Ländern gehalten.¹⁴⁷ Dies dürfte auch daran liegen, dass die Folge einer Loslösung vom Beamtenverhältnis bei der Besoldung vermutlich eine stärkere Orientierung am Leistungsgedanken zur Folge hätte, was aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer Anhebung der Aktivbezüge und der Ruhegehaltsbezüge führen würde.

Dennoch bleibt es dabei, dass eventuelle Parallelitäten zwischen beiden Rechtsverhältnissen auf einfach-rechtlicher Ebene nicht dazu verleiten dürfen anzunehmen, die Verfassung verlange eine weitgehende Parallelität der Normierung zwischen Beamtenrechtsverhältnis und Rechtsverhältnis der Mitglieder der Landesregierung.

¹⁴⁴ OVG Saarl. Ut. v. 28.04.1994, 1 R 90/90, juris Rn. 75.

¹⁴⁵ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 8.

¹⁴⁶ *Willand*, Besoldungsstrukturen, 2000, S. 122.

¹⁴⁷ *Platter*, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 8.

Trotz der Unterschiede kann ein Blick auf das Beamtenrechtsverhältnis auch für die verfassungsrechtliche Ausleuchtung des Rechtsverhältnisses der Mitglieder der Landesregierung in einer bestimmten Form bedeutsam sein. Sofern das Treueverhältnis zwischen Dienstherrn und Beamtinnen und Beamten in Rede steht und damit zusammenhängend die finanzielle Absicherung der Beamtinnen und Beamten durch den Dienstherrn, ist das Beamtenrechtsverhältnis aufgrund seines Charakters als Lebenszeitverhältnis deutlich strenger als die Vorgaben, die Art. 64 Verf NW für die Mitglieder der Landesregierung vorsieht. Wenn es in Einzelfragen daher um Bereiche geht, für die nach der Verfassungsrechtslage selbst für das Beamtenrechtsverhältnis keine verfassungsrechtlichen Vorgaben bestehen, dann wäre für dieses Problem im Wege des „Erst-recht-Schlusses“ nahe liegend, dass auch für das Rechtsverhältnis der Mitglieder der Landesregierung keine Vorgaben bestehen.

b) Zwischenergebnis

Art. 64 Verf NW lässt keine Übertragung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Regelung des Beamtenrechtsverhältnisses auf das Rechtsverhältnis der Mitglieder der Landesregierung zu.

3. Speziell Besoldung und Versorgung

a) Überlegungen

Gelten die Regelungsprinzipien des Beamtenrechtsverhältnisses nicht für die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung, so könnte die Verfassung dennoch durch die Verwendung der Begriffe „Besoldung“ und „Versorgung“ in Art. 64 Abs. 1 Verf NW für diese beiden Bereiche die Geltung der beamtenrechtlichen Grundsätze, insbesondere die Geltung des so genannten Alimentationsprinzips angeordnet haben. Gegebenenfalls wäre das Prinzip in Randbereichen auf die Struktur der Mindestalimentation anzupassen.

Eine solche Teilrezeption des Alimentationsprinzips durch Art. 64 Abs. 1 Verf NW ist im Ergebnis abzulehnen. Sie wäre nur naheliegend, wenn die Landesverfassung die Begriffe Besoldung und Versorgung eindeutig dem Beamtenrechtsverhältnis zuweisen würde. Dies ist aber nicht erkennbar, vielmehr würde eine solche Auslegung das durch das einfache Gesetzesrecht geprägte Begriffsverständnis auf die Verfassung projizieren. So verwendet Art. 64 Abs. 1 Verf NW den Begriff der Versorgung nur im Bereich der Hinterbliebenenversorgung und gerade nicht für die Alterssicherung des Amtsinhabers selbst (Ruhegehalt).

Weiter ist das Alimentationsprinzip, zu dem im Beamtenrecht die Besoldung und Versorgung zählen, stark auf das Lebenszeitprinzip des Beamtenrechtsverhältnisses bezogen. Nach dem Alimentationsprinzip sind der Beamte und seine Familie von seinem Dienstherrn lebenslang amtsangemessen zu unterhalten.¹⁴⁸ Für die

¹⁴⁸ BVerfG, Ut. v. 14. 2. 2012, 2 BvL 4/10, NVwZ 2012, 357, 358 Rn. 143 m.w.N.

Ämter der Mitglieder der Landesregierung gilt das Lebenszeitprinzip aber nicht, so dass es wenig Sinn machen würde gerade wegen dieses Bestandteils (Alimentationsprinzip) eine partielle Geltung des Beamtenrechts anzuordnen.

b) Zwischenergebnis

Art. 64 Abs. 1 Verf NW ordnet daher auch keine bereichsspezifische Übernahme der Grundsätze des Beamtenrechtsverhältnisses für die Bereiche Besoldung und Versorgung an.

4. Verhältnis zur gesetzlichen Rente

In der öffentlichen Diskussion werden die Ruhegehälter der Mitglieder der Landesregierung oft mit den Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (in der Regel ohne Zusatzversicherung) verglichen, sodass sich die Frage stellt, welche Vorgaben die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen zu diesem Verhältnis enthält.

Die Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen äußert sich nicht zur gesetzlichen Rente. Dies ist naheliegend, weil für die Regelungen zur gesetzlichen Rentenversicherung ein Gesetzgebungstitel der konkurrierenden Gesetzgebung besteht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG), von dem der Bund weitgehend Gebrauch gemacht hat, und daher landesverfassungsrechtliche Vorgaben der Sache nach ins Leere laufen würden. Aber selbst wenn das Land weitergehende Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung hätte, würde die Landesverfassung des Landes NW eine Verbindung zwischen dem Ruhegehalt der Mitglieder der Landesregierung und der gesetzlichen Rente vermutlich nicht vorsehen. Dies sieht man schon daran, dass die Landesverfassung zwischen der beamtenrechtlichen Alimentation und dem Rechtsverhältnis der Mitglieder der Landesregierung deutlich unterscheidet, obwohl das Verhältnis dieser beiden Rechtsverhältnisse enger beieinander liegt als das Angestelltenverhältnis zum Beamtenverhältnis bzw. zur Mitgliedschaft in der Landesregierung. Selbst zwischen der Versorgung der Beamtinnen und Beamten einerseits und der gesetzlichen Rente andererseits sieht die Landesverfassung keine Verbindung, obwohl dieser Zusammenhang enger und strukturell naheliegender ist als die Verbindung zwischen dem Ruhegehalt einer vorausgehenden Mitgliedschaft in der Landesregierung und der Rente, wie schon allein an der oftmals vorkommenden Lebenslänglichkeit der Verhältnisse als Angestellter bzw. Beamter zu sehen ist, die der Mitgliedschaft in einer Landesregierung grundsätzlich nicht eigen ist.

Eine Orientierung des Ruhegehalts an der gesetzlichen Rentenregelung liegt rechtlich auch deshalb nicht nahe, weil zwischen beiden Rechtsverhältnissen fundamentale Unterschiede bestehen. Die gesetzliche Rente ist eine Form der Sozialversicherung, das Ruhegehalt eine Leistung des Landes. Ein Vergleich des Ruhegehalts würde daher allenfalls zu Leistungen des Arbeitgebers hinsichtlich des Alters zu ziehen sein. Die Rente ist weiter eine Alterssicherung, die zugleich die ersten Wurzeln des Sozialstaatprinzips bildet, während das Ruhegehalt,

ähnlich wie die Beamtenversorgung, die Folge der Verantwortung des Staates für seine eigenen Staatsdiener bildet und daher seine Wurzeln im Selbstorganisationsrecht des Staates und nicht im Sozialstaatsprinzip findet.

Kommt dem Vergleich zwischen Rente einerseits und Ruhegehalt andererseits keine rechtliche Bedeutung zu, so heißt dies nicht, dass jeder Quervergleich zwischen den verschiedenen Alterssicherungssystemen ohne Bedeutung wäre. Das Ruhegehalt hat seinen Ursprung im aktiven Dienst des Mitglieds der Landesregierung und die Aktivbezüge müssen ein angemessenes Entgelt für die Wahrnehmung der Funktion gewährleisten. Bei der Bemessung der Angemessenheit sind wiederum durchaus vorsichtige Quervergleiche mit Positionen im Angestelltenverhältnis sowohl im Staat als auch in der freien Wirtschaft - sowie zu Beamtenämtern denkbar. Der auf diese Weise zulässige vorsichtige Vergleich mit Positionen im Angestelltenverhältnis schließt es nicht aus, auch die dazugehörigen Alterssicherungen mit einzubeziehen. Allerdings muss sich der Vergleich an jeweils ähnlichen Funktionen orientieren. Genauso wie es unseriös wäre, die Besoldung eines Justizvollzugsinspektors mit dem Einkommen eines freiberuflichen Chirurgen zu vergleichen, wäre es unsystematisch, das Ruhegehalt eines früheren Mitglieds der Landesregierung mit der Rente eines Tariflohnbeschäftigten im Bereich Ernährung und Gastronomie zu vergleichen. Das Ruhegehalt von früheren Mitgliedern der Landesregierung wäre daher mit den Alterssicherungssystemen von außertariflich Beschäftigten und freiberuflich Tätigen bzw. mit Personen in Führungspositionen größerer Unternehmen zu vergleichen. Der Vergleich kann dabei nur sehr vage Anhaltspunkte bieten. Naheliegender wäre dem gegenüber der Vergleich innerhalb des Beamtenapparats, weil hier der staatliche Einfluss größer ist und die Vergleichbarkeit leichter fällt.

5. Die Vorgaben speziell für das Ruhegehalt

a) Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Wendet man sich der zulässigen Ausgestaltung des Ruhegehaltes durch den Gesetzgeber im Bereich des Ruhegehaltes zu, steht an erster Stelle folgender tragender Grundsatz: Art. 64 Abs. 1 Verf NW lässt dem Gesetzgeber erkennbar großen Gestaltungsspielraum bei der gesetzlichen Ausformung.¹⁴⁹ Es ist nicht zulässig, die Reichweite des kargen Normtextes mittels methodisch möglicher langer Ableitungsketten zu verfeinern, mit der Folge, dass der Gesetzgeber plötzlich stärker gebunden wäre als wenn die Verfassung eine ausführliche Regelung der Rechtsverhältnisse enthalten würde. Die logisch denkbare, immer feiner werdende Ableitung aus abstrakten Prinzipien oder wagen Normtexten heraus muss aufgrund der Funktion der Verfassung zurückhaltend vorgenommen werden.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Vgl. OVG SA, Ut. v. 26.08.1998, A 3 S 146/96, juris Rn. 30.

¹⁵⁰ Vgl. ausführlich *Wolff*, Verfassung, 2000 S. 262 ff. und 339 ff.

b) Grundsätzliche Vorgaben

Die Vorgaben für das Ruhegehalt der Mitglieder der Landesregierung durch die Landesverfassung des Landes NW sind gering. Art. 64 Abs. 1 Verf NW verlangt zunächst, dass es ein Ruhegehalt gibt und zweitens, dass dieses durch den Gesetzgeber geregelt wird.

aa) Existenz

Art. 64 Verf NW schreibt zunächst vor, dass es ein Ruhegehalt gibt. Das „ob“ einer Gewährung ist dem Gesetzgeber entzogen.

bb) Gesetzesvorbehalt

Für das Ruhegehalt gilt gem. Art. 64 Verf NW weiter zunächst ein Gesetzesvorbehalt, ebenso wie für die Besoldung und die Hinterbliebenenversorgung. Das Ruhegehalt ist danach durch formelles Gesetz und nicht durch Rechtsverordnung oder Satzung zu normieren. Erst recht scheidet die Handlungsform der Verwaltungsvorschriften aus.

Der Normtext spricht apodiktisch von einer Regelung des Ruhegehalts durch Gesetz und erfasst grammatikalisch damit den gesamten Ruhegehaltsbereich. Trotz dieses strikten Textes ist die Vorgabe aber nicht so streng zu verstehen. Vielmehr versteht es sich wegen des Charakters der Verfassung als oberste nationale Rechtsordnung von selbst, dass diese Vorgabe als ein Grundsatz zu verstehen ist, der im Einzelfall durchaus Abweichungen zulassen kann. So entspricht es zu Recht überwiegender Auffassung, dass nicht die Festlegung jeder Einzelfrage durch förmliches Gesetz erforderlich ist, sondern nur die der maßgeblichen Regelungen.¹⁵¹

cc) Struktur als wiederkehrende Leistung

Weiter gibt Art. 64 Abs. 1 Verf NW eine gewisse Mindeststruktur des Ruhegehalts vor.

Das Ruhegehalt wird von der Besoldung abgesetzt. Die Besoldung gilt für den Amtsinhaber, das Ruhegehalt für denjenigen, bzw. diejenige, der oder die das Amt nicht mehr innehat.

Das Ruhegehalt enthält begrifflich das Wort „Gehalt“. Der Begriff „Gehalt“ meint von seinem allgemeinen Sprachgebrauch her regelmäßige monatliche Bezahlung der Beamten und Angestellten¹⁵² oder das Geld, das ein Angestellter oder Beamter für seine berufliche Arbeit regelmäßig erhält.¹⁵³ Mit dem Begriffsteil „Gehalt“ nähert der Verfassungsgeber das Rechtsverhältnis bezüglich des

¹⁵¹ Platter, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 8 zu Brandenburg.

¹⁵² Duden online: http://www.duden.de/rechtschreibung/Gehalt_Lohn_Entgelt (letzter Zugriff 14.01.2012).

¹⁵³ Pons, Online-Wörterbuch: <http://de.pons.eu/dict/search/results/?q=Gehalt&l=dedx&in=&lf=&kbd=de> (letzter Zugriff 14.01.2012).

Ruhegehaltes folglich der Zahlung für einen aktiven Dienst an. Das Ruhegehalt muss daher in einer wiederkehrenden Leistung bestehen.

dd) Leistung des Staates

Einen weiteren Konkretisierungsimpuls wird man aus der Parallelisierung von Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung folgern können. Alle drei Leistungen sind Leistungen des Staates an den aktuellen bzw. früheren Amtsinhaber oder dessen Familie.

Das Land Nordrhein-Westfalen schuldet folglich das Ruhegehalt. Dem Land ist die rechtliche Verantwortung für die Leistung des Ruhegehalts auferlegt. Das Ruhegehalt besteht letztlich in einem Anspruch, der sich gegen das Land zumindest in seiner Funktion als Gewährleistungsträger richtet.

ee) Regelungsauftrag für ein angemessenes Ruhegehalt

Das Ruhegehalt muss eine finanzielle Leistung an die frühere Amtsinhaberin oder den früheren Amtsinhaber darstellen. Die Höhe gibt die Verfassung nicht vor.

Es darf aber unterstellt werden, dass die Landesverfassung des Landes NW mit der ausdrücklichen Garantie einer Besoldung und eines Ruhegehalts eine angemessene Leistung meint. Die Angemessenheit des Ruhegehalts bestimmt sich weitgehend nach dem Ermessen des Gesetzgebers, allerdings wird dieses wiederum nicht unbegrenzt sein. Die Angemessenheit des Ruhegehalts dürfte sich aufgrund der Natur der Sache daher nach der Bedeutung des Amtes und der Funktion, die in der Mitgliedschaft der Landesregierung liegt, richten. Die Funktion der Landesregierung steht an der Spitze der Landesexekutive. Das Ruhegehalt muss daher grundsätzlich die Bedeutung, die die Spitzenämter innerhalb der Gesamtexekutive wahrnehmen, angemessen widerspiegeln.

Eine Differenzierung nach der Dauer der Amtszeit ist zulässig. Ein Abhängigmachen von dem Bedürfnis des früheren Mitglieds ist demgegenüber nicht zulässig, weil das Ruhegehalt ähnlich wie die Besoldung eine Gegenleistung für das Amt und die Dienstleistung sein soll. Eine Bedürfniszahlung als Untergrenze erscheint demgegenüber denkbar. Eine Differenzierung je nach Amt innerhalb der Landesregierung (Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident und Landesministerin oder Landesminister) ist denkbar. Die Normierung einer Mindestamtsdauer vor dem Bezug des Ruhegehaltes ist als typische Regelungsform von Altersbezügen stillschweigend als mögliche Gestaltungsform mitgedacht.

c) Einzelfragen

aa) Ausgestaltung als Einmalzahlung oder „Rentenzahlung“

Nicht auf den ersten Blick ist zu entscheiden, ob Art. 64 Abs. 1 Verf NW es dem Gesetzgeber gestatten würde, das Ruhegehalt der Mitglieder der Landesregierung in Form einer Einmalzahlung vorzunehmen. Eine Einmalzahlung bestünde dann in der Zahlung eines einmaligen Abfindungsbetrages nach dem Ausscheiden aus der Landesregierung, den die Berechtigten dann nach eigenem Dafürhalten zum Aufbau einer Altersversorgung einsetzen könnten.

aaa) Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht

Ginge es um ein Beamtenrechtsverhältnis, wäre die Erfüllung der Alterssicherung der Beamten durch Einmalzahlungen nicht zulässig. Teil des Alimentationsprinzips ist die Pflicht zur Versorgung des Beamten und seiner Familie. Unterhaltsleistungen sind aber nur in der Form möglich, dass sie abhängig sind von der Dauer des Bedarfs und können daher systematisch nicht durch Einmalzahlungen abgeleistet werden.

bbb) Relevante Auslegungsgesichtspunkte

Für die Zulässigkeit einer Ausgestaltung als Einmalzahlung bei den Mitgliedern der Landesregierung spräche:

- der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers;
- die Natur des Rechtsverhältnisses: Die Mitglieder der Landesregierung sind unmittelbar oder mittelbar von einer Wahl abhängig und notwendig auf Zeit legitimiert. Altersbezüge von Zeitbeamten sind anders als die Altersbezüge von Lebenszeitbeamten nicht notwendig mit dauerhaftem Charakter versehen.

Gegen eine solche Ausgestaltung ließe sich anführen:

- der semantische Gehalt des Begriffes „Gehalt“: Gehalt ist eine regelmäßig wiederkehrende Leistung im Gegensatz zum Preis oder zur Abfindung;
- das Ruhegehalt steht auf einer Stufe zu den Begriffen Hinterbliebenenversorgung und Besoldung; beide parallelen Leistungen sind aber zweifellos wiederkehrende Zahlungen;
- die rechtsvergleichende Sichtweise: Keine Landesregierung sieht als Regelaltersversorgung bei langjähriger Amtsinhaberschaft eine Einmalzahlung vor.

ccc) Zwischenergebnis

Ob die letztgenannten Gründe gewichtig genug sind, um die grundsätzliche Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers für diesen speziellen Bereich zu überwinden, lässt sich nicht ohne Wertung beantworten. Die Gründe, die gegen eine Zulässigkeit sprechen, wiegen aber wohl schwerer als die Gründe, die für eine Zulässigkeit anzubringen sein, so dass anzunehmen ist, Art. 64 Verf NW ließe ein Ruhegehalt in Form einer Einmalzahlung nicht zu.

bb) Finanzielle Leistungen vom Dienstherrn

Einer eigenständigen Begründung bedarf weiter die Frage, ob das Ruhegehalt vollständig vom Staat zu leisten ist oder ob Art. 64 Abs. 1 Verf NW es auch gestattet, die Amtsinhaber auf gesetzlicher Grundlage bei der Finanzierung heranzuziehen.

aaa) Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht

Blickt man zunächst vergleichend auf das Beamtenrechtsverhältnis, so ist zu sagen, dass die Frage der Zulässigkeit der Heranziehung der Beamtinnen und Beamten zum Aufbau ihrer Altersversorgung nicht endgültig geklärt ist. Grundsätzlich verlangt das Alimentationsprinzip, dass die Versorgung vom

Dienstherrn zu leisten ist und nicht von den Beamtinnen und Beamten. Eine Ausgestaltung einer Versorgung, die den Aufbau der Versorgung materiell den Beamtinnen und Beamten auferlegen würde, ist nach weitgehender Auffassung verfassungswidrig.¹⁵⁴ Nicht ganz eindeutig ist die Frage demgegenüber für die Fallkonstellation zu entscheiden, in der die Beamtinnen und Beamten nur formal für den Aufbau der Versorgung herangezogen würden, indem sie eigene Beiträge leisten, sofern sie diese Beiträge vorher vom Dienstherrn mit dieser Funktion zugewiesen bekommen haben. Diese Vorgaben für das Beamtenrechtsverhältnis sind aber eng sowohl mit dem Alimentationsprinzip als auch mit dem Amtsprinzip verbunden. Es ist keine unmittelbare Übertragbarkeit auf das Rechtsverhältnis der Mitglieder der Landesregierung möglich.

bbb) Relevante Auslegungsgesichtspunkte

Für die Zulässigkeit einer Heranziehung des Amtsinhabers mit einem eigenen Beitrag spricht:

- der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Gegen die Zulässigkeit eines eigenen Beitrags sprechen:

- der semantische Gehalt des Begriffs „Ruhegehalt“: Der Begriff verweist auf keine Leistung desjenigen, der die Dienstleistung empfängt;
- die Parallele von Besoldung und Hinterbliebenenversorgung: Beide sollen ersichtlich einseitige Leistungen des Staates bilden, sodass die Vermutung begründet wird, auch das Ruhegehalt solle eine einseitige Leistung des Staates darstellen;
- der Charakter des Art. 64 Abs. 1 Verf NW als Rechtsgewährleistung: Eine Leistungstragungspflicht des Amtsinhabers selbst würde Art. 64 Abs. 1 Verf NW mehr zu einer Norm zugunsten des Staates als zugunsten des Amtsinhabers umformulieren.

ccc) Zwischenergebnis

Ein Ruhegehalt, bei dem die Leistung des Ruhegehaltes durch den Amtsinhaber materiell selbst mittelbar oder unmittelbar aufgebracht werden müssten, ist mit Art. 64 Abs. 1 Verf NW nicht vereinbar. Das Ruhegehalt muss materiell eine Leistung des Staates darstellen.

cc) Leistung des Staates selbst

Mit dem vorausgehenden Punkt hängt die organisationsrechtliche Frage zusammen, ob das Ruhegehalt gesetzlich so ausgeformt werden muss, dass die früheren Amtsinhaber unmittelbar einen Anspruch gegen den Staat erhalten sollen, oder ob es auch zulässig wäre, ihnen einen Anspruch gegen einen selbständigen Rechtsträger zuzuweisen, der die Mittel wiederum vom Staat selbst erhält.

¹⁵⁴ BVerwGE 54, 177, 181 f.; Merten, NVwZ 1999, 809, 814; v. Zezschwitz, ZBR 1998, 115, 119 f.; a.A. Battis/Kersten, NVwZ 2000, 1337, 1339; offen gelassen BVerfG (Kammer) Beschl. v. 24.09.2007, 2 BvR 1673/03 u.a., juris Rn. 55.

aaa) *Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht*

Der Blick auf das Beamtenrechtsverhältnis ergibt zunächst: Im Beamtenrecht wäre die Verweisung der Beamtinnen und Beamten auf einen Anspruch gegen einen Dritten nach überwiegender Ansicht verfassungsrechtlich nicht zulässig. Das Alimentationsprinzip vermittelt der Beamtin und dem Beamten einen Anspruch unmittelbar gegen den Dienstherrn und nicht gegen Dritte.¹⁵⁵

bbb) *Relevante Auslegungsgesichtspunkte*

Für die Zulässigkeit einer Ausgestaltung des Ruhegehalts, die formal einen Anspruch gegen einen Dritten zulässt, sprechen:

- der Gestaltungsfreiraum des Gesetzgebers;
- gerade im Organisationsbereich ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers groß: Entscheidend ist nur die Gewährleistung eines effektiven finanziellen Anspruchs, der materiell gegen den Staat gerichtet ist, nicht aber dessen formale Ausgestaltung.

Gegen die Zulässigkeit einer solchen Ausgestaltung sprechen demgegenüber:

- Empfänger der Dienstleistung ist der Staat, so dass es naheliegt, auch den Verpflichteten des Ruhegehaltes im Staat zu sehen, und zwar auch bei formaler Betrachtung;
- Beim Beamtenverhältnis wird eine solche Pflicht angenommen, jedoch beruht diese Annahme gerade auf dem engen Treueverhältnis des Beamtenrechtsverhältnisses, das in dieser Form bei einem Rechtsverhältnis der Mitglieder der Landesregierung nicht besteht.

ccc) *Zwischenergebnis*

Auch wenn es nicht eindeutig ist, so scheinen doch die stärkeren Gründe für die Annahme zu sprechen, dass es dem Gesetzgeber gestattet ist, den Ruhegehaltsanspruch gegen einen selbständigen Verwaltungsträger zu richten, sofern nur der Staat sachlich die Verantwortung für die tatsächliche Leistung behält.

dd) Zuweisung eines Anspruchs gegen eine Versicherung

Ist ein Anspruch gegen den Staat selbst nicht zwingend, wäre zu überlegen, ob das Land berechtigt wäre, das Ruhegehalt so zu leisten, dass es den Berechtigten einen Anspruch gegen einen (öffentlich-rechtlich oder zivilrechtlich) organisierten Versicherungs- oder Versorgungsträger zuweist.

Geht man wie hier davon aus, das Ruhegehalt meine nicht formal einen Anspruch gegen das Land, scheint ein Anspruch gegen einen Versorgungsträger grundsätzlich möglich. Entscheidend ist aber die Ausgestaltung. Nicht jede Ausgestaltung wäre mit Art. 64 Abs. 1 Verf NW vereinbar. Der Anspruch gegen den Versorgungs- oder Versicherungsträger müsste sachlich durch Leistungen des Landes aufgebaut werden. Eine Versicherung, die auf eigenen Beiträgen der

¹⁵⁵ Wichmann/Langer, Dienstrecht, 2007, Rn. 366.

Mitglieder der Landesregierung beruhen würde, wäre kaum möglich (siehe oben).

Darüber hinaus kommt noch hinzu: Auch bei der Gewährleistung eines Anspruchs gegen einen Dritten verliert der Staat nicht seine Verantwortung für das Ruhegehalt. Das Land Nordrhein-Westfalen bliebe zumindest in der Form einer Ausfallhaftung für die tatsächliche Erfüllung des Ruhegehalts verantwortlich.

Diese Einschränkungen lassen sich bei der Gestaltung beachten. Sofern die Versorgungsleistung nicht in einem Einmalbetrag besteht, der Anspruch gesichert ist und der Höhe nach angemessen ist, wäre es mit Art. 64 Abs. 1 Verf NW vereinbar, das Ruhegehalt durch die Gewährleistung eines Anspruchs gegen einen Versicherungsträger zu erfüllen, sofern die Versicherungsleistungen vom Staat und nicht von den Mitgliedern der Landesregierung geleistet werden.

ee) Versorgungswerk

Zu klären wäre auch, ob Art. 64 Abs. 1 Verf NW eine Gestaltung zulassen würde, bei der der Amtsinhaber durch eigene Beiträge in ein Versorgungswerk eine eigene Versorgungsanwartschaft aufbaut, etwa vergleichbar mit dem Versorgungswerk der Abgeordneten des Landtages Nordrhein-Westfalen.

aaa) Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht

Im Beamtenverfassungsrecht ist es anerkannt, dass grundsätzlich die Versorgung vom Dienstherrn zu leisten ist (s. o S. 53.). Dies schließt, zumindest zutreffender Ansicht nach, an sich nicht notwendig einen Aufbau eines Versorgungsfonds durch eigene Beiträge der Beamtinnen und Beamten aus, sofern die finanzielle Last dieser Beiträge im Ergebnis vom Dienstherrn und nicht von den Beamtinnen und Beamten zu tragen ist. Dies lässt sich nur dadurch erreichen, dass im Moment der Einführung der Pflicht den Beamtinnen und Beamten dieser Betrag zusätzlich zugewiesen wird und zudem im weiteren Verlauf der Besoldungsgesetzgebung klar zwischen den eigentlichen Besoldungsbestandteilen und den Versorgungsvorsorgeanteilen unterschieden wird.

bbb) Versorgungswerk für die Mitglieder der Landesregierung

Für die Zulässigkeit der Einrichtung eines Versorgungswerkes mit eigenen Beiträgen der Amtsinhaber bei den Mitgliedern der Landesregierung spricht:

- der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, die Freiheit bei der Organisation.

Gegen die Zulässigkeit sprechen:

- die Pflicht, dass das Land die Leistung des Ruhegehaltes tragen muss.

Bei einer Gewährung des Ruhegehalts über ein Versorgungswerk ist nicht per se gesichert, dass die verfassungsrechtliche Pflicht, nach der die Leistung des Ruhegehalts vom Land kommen muss, eingehalten wird, es ist aber nicht ausgeschlossen. Vielmehr sind einige denkbare Ausgestaltungsformen zulässig, andere nicht.

ccc) Versorgungswerk unter Rückgriff auf gegenwärtige Besoldungsbestandteile

Eine Umgestaltung des Ruhegehaltes, die unmittelbar auf die gegenwärtigen Aktivbezüge (Besoldung) zugreifen würde, und eigene Ruhegehaltsbeiträge der Amtsinhaber vorsehen würde, wäre mit Art. 64 Abs. 1 Verf NW nicht vereinbar. Diese Ausgestaltung würde zu deutlich die materielle Zahlungspflicht des Landes Nordrhein-Westfalen verletzen.

ddd) Versorgungswerk aufgrund materieller Leistungen des Staates

Denkbar wäre demgegenüber eine Ausgestaltung, bei der die Aktivbezüge (Besoldung) der Mitglieder des Landtages beibehalten werden und dann gleichzeitig ein zusätzlicher Beitrag für ein Versorgungswerk zunächst an die Amtsinhaber ausgeschüttet wird, die diese dann als Beiträge in ein Versorgungswerk einzahlen müssten.

Dieser Weg wurde auch bei dem Aufbau des Versorgungswerkes der Abgeordneten des Landtages Nordrhein-Westfalen gewählt. Bei dem Versorgungswerk des Landtags NW handelt es sich um eine private Altersversorgung der Abgeordneten, die allein aus deren Einkommen aufgebaut wird. Eine Anrechnung anderer Leistungen auf diese Rente ist ausgeschlossen (§ 10 Abs. 10 AbgG NW). Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass die Lasten des Ruhegehaltes materiell vom Land und nicht von dem Amtsinhaber getragen werden. Für die Mitglieder der Landesregierung erscheint eine vergleichbare Konstruktion denkbar.

eee) Einbezug in das Versorgungswerk der Abgeordneten

Scheint eine Gestaltung des Ruhegehaltes über ein Versorgungswerk nicht von vornherein undenkbar, bliebe zu klären, ob die Mitglieder der Landesregierung nicht in das Versorgungswerk der Landtagsabgeordneten einbezogen werden könnten. Sofern man davon ausgeht, dass dem Gesetzgeber die Möglichkeit offen bleibt, unter gewissen Kautelen ein Versorgungswerk einzurichten, ist es ihm von Verfassungs wegen auch grundsätzlich nicht untersagt, ein Versorgungswerk für die Altersvorsorge der Mitglieder der Landesregierung und die der Landtagsabgeordneten zusammenzulegen, sofern nur die getrennten Anforderungen des jeweiligen Amtes zugleich erfüllt werden. Der aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgende Zwang zur Unterscheidbarkeit zwischen den einzelnen Gewalten und deren Funktionsträger geht - soweit ersichtlich - nicht soweit, eine gemeinsame Konstruktion der Altersversorgung zu verbieten, solange nur die Ausgestaltung den verfassungsrechtlichen Anforderungen für das jeweilige Amt gerecht wird. Sofern eine gemeinsame Schnittmenge an Ausgestaltungsmöglichkeiten besteht, verbietet die Landesverfassung NW nicht die technische Zusammenfassung der Umsetzung der Altersversorgung.

fff) Zwischenergebnis

Ein Ruhegehalt, das über ein Versorgungswerk organisiert wird, ist verfassungsrechtlich denkbar, sofern die Zahlungen von dem Dienstherrn kommen.

d) Die Ausgestaltung der Anrechnungsregelung

Dürftig ist der Normtext auch hinsichtlich der Frage, ob der Gesetzgeber eine Anrechnung des Ruhegehaltes mit anderen Altersversorgungen vorsehen darf. Im Begriff des Ruhegehaltes ist die Struktur einer Zahlung als Gegenleistung für geleistete Dienste zwingend enthalten. Eine Zahlung primär nach Bedürftigkeit ist ausgeschlossen (s.o. S. 52). Eine Verweigerung des Ruhegehalts mit der Begründung, der Amtsinhaber beziehe aus anderen Quellen schon genug Geld, um angemessen leben zu können, wäre daher verfassungswidrig.

Davon zu trennen ist die Situation, in der die frühere Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber Leistungen mit Versorgungscharakter aufgrund anderer öffentlich-rechtlicher Ämter erhalten. Die Frage wäre dann noch, ob das Land Nordrhein-Westfalen den Berechtigten auch für die Frage des Ruhegehaltes auf andere öffentlich-rechtliche Leistungen mit Versorgungscharakter verweisen darf.

aa) Vergleich mit dem Beamtenverfassungsrecht

Im Bereich des Beamtenrechts sind Anrechnungsregelungen zur Vermeidung einer Überversorgung grundsätzlich zulässig. Den Dienstherrn trifft grundsätzlich die Pflicht, die Versorgung vollständig und selbst zu erfüllen (Grundsatz der Vollalimentation).¹⁵⁶ Die Versorgung muss aber insgesamt nur einmal geleistet werden. Erhält ein Beamter verschiedene Alimentsbestandteile von unterschiedlichen Dienstherrn bzw. unterschiedlichen Kassen und geht die Summe dieser Leistungen über das hinaus, was die Beamtin oder der Beamte mitsamt den Familienangehörigen für ein amtsangemessenes Leben benötigt und was er erlangt hätte, wenn er lebenslang in einem der Ämter verblieben wäre, liegt ein Fall der sogenannten Überversorgung vor. Der Eintritt der Überversorgung darf rechtlich verhindert werden (bezogen auf das Verhältnis von Rente und Versorgung siehe § 55 LBeamVG).

Dieser Gedanke wird mitunter, unter dem Begriff der Vermeidung von Doppelalimentation, auf alle Fälle bezogen, in denen eine Beamtin bzw. ein Beamter Versorgungsleistungen i.w.S. aus zwei öffentlichen Kassen erhält. Der frühere Dienstherr darf sich als Teil des Gesamtstaates Deutschland in gewissen Grenzen darauf berufen, dass der frühere Staatsdiener im weiteren Sinne noch Versorgungsleistungen von anderen Stellen Deutschlands erhält und dass bei der Frage der angemessenen Versorgung diese Teilleistungen ggf. addiert werden können. Der Fall der Doppelalimentation unterscheidet sich von der Konstellation der Überalimentation dadurch, dass nur formal auf die Existenz von zwei öffentlich-rechtlichen Alterssicherungsansprüchen abgestellt wird und dass die Frage, ob der Betroffene durch die Splittung mehr erhält als wenn er die gesamte Zeit an einer Stelle verbracht hätte, unberücksichtigt bleibt.

Eine rein formale Berufung auf den Gedanken der Vermeidung der Doppelalimentation ist rechtlich möglich. Sie zieht ihre Rechtfertigung aus der

¹⁵⁶ S.o. S. 81.

Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und dem Umstand, dass die Versorgung auch auf Fürsorgegedanken beruht. Die Berufung auf Vermeidung einer Doppelalimentation kann Belastungen aber nur in geringerem Maße rechtfertigen als die Berufung auf Vermeidung einer Überversorgung. In der Praxis verschwimmen der Gedanke der Vermeidung der Überalimentation und der der Vermeidung der Doppelalimentation, so dass man in der Regel verallgemeinernd beide Situationen unter den weiteren Begriff der Vermeidung der Doppelalimentation fasst. Diese Situation liegt vielfältigen Anrechnungsregelungen zugrunde (vgl. nur §§ 4, 5, 8, 9a ÜBesG und §§ 53, 54, 56 LBeamtVG).

bb) Anrechnung im Bereich der Ruhegehaltsleistungen früherer Mitglieder der Landesregierung

aaa) Die grundsätzliche Zulässigkeit

War das frühere Mitglied der Landesregierung vor oder während dieser Zeit anderweitig beschäftigt oder geht es nach Ausscheiden aus der Landesregierung einer Beschäftigung nach, bezieht es aktiv Bezüge oder Altersversorgungsbezüge, sodass sich die Frage stellt, wie sich diese anderweitigen Bezüge und die Ruhegehaltsleistung zueinander verhalten, insbesondere ob der Landesgesetzgeber berechtigt ist, die anderweitigen Leistungen anspruchsmindernd auf das Ruhegehalt zu berücksichtigen. Die Frage, ob anderweitige Bezüge angerechnet werden dürfen und falls ja inwieweit, wird in Art. 64 Verf NW nicht ausdrücklich geregelt. Dennoch dürften sich im Wege der Norminterpretation gewisse Grenzen ergeben.

Das Ruhegehalt im Sinne von Art. 64 Verf NW wird für die Innehabung des Amtes als Mitglied der Landesregierung gewährleistet. Das Amt ist notwendig auf Zeit vergeben. Das Ruhegehalt des Art. 64 Verf NW stellt daher in deutlich geringerem Maße als bei der Versorgung der Beamtinnen und Beamten auf den Gedanken der lebenslangen Versorgung ab. Das Ruhegehalt im Sinne von Art. 64 Verf NW ist keine Folge eines Prinzips der lebenslänglichen Beschäftigung. Dieser Unterschied könnte auch der Grund dafür sein, weshalb die Verfassung des Landes NW bei den Aktivbezügen in Art. 64 von Besoldung spricht, bei dem Ruhegehalt dagegen von Gehalt und nicht von Versorgung. Beim Ruhegehalt steht bei Art. 64 Verf NW stärker der Gedanke der Gegenleistung und weniger der Gedanke des lebenslangen amtsangemessenen Unterhalts im Vordergrund. Dies spricht dafür, dass die Grenzen der Anrechnung bei dem Ruhegehalt im Sinne von Art. 64 Verf NW etwas strenger sein dürften als beim Beamtenversorgungsrecht. Allerdings ist auch hier wiederum eine Anrechnung nicht von vornherein ausgeschlossen.

Dies ergibt sich zunächst schon aus der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Darüber hinaus kann der Gesetzgeber auch, je nach Ausgestaltung des Ruhegehalts, den Spielraum für eine Anrechenbarkeit vergrößern oder verringern. Je stärker das Ruhegehalt als Teil der mit der Wahrnehmung des Amtes als Mitglied der Landesregierung verbundenen Leistung ausgestaltet ist, desto geringer ist die Anrechenbarkeit. Je stärker Elemente der Fürsorge oder der Versorgung eingebunden werden, umso größer ist demgegenüber die

Anrechenbarkeit. Ein starkes Element der Leistungsabhängigkeit wäre etwa ein Ruhegehalt, das abhängig von der Amtszeit ansteigt.

Aber auch bei einer starken Leistungsabhängigkeit bleibt eine Anrechnung grundsätzlich möglich, wobei allerdings die Fälle des Vorliegens einer Überversorgung von denen der bloßen Vermeidung einer Doppelalimentation und denen der Anrechnung im Sinne der Ausgestaltung zu unterscheiden sind.

bbb) Vermeidung einer Überalimentation

aaaa) Grundsätzliche Rechtfertigung

Unmittelbar einleuchtend und ausgesprochen naheliegend sind Regelungen, die den Eintritt einer Überalimentation vermeiden sollen. Zu der Situation einer Überalimentation kann es kommen, wenn ein Berechtigter in seinem Erwerbsleben in mehreren Systemen tätig war und durch die Kombination ihm Vorteile zukommen, die von den einzelnen Systemen nicht gedacht waren. Zu einer beachtlichen Doppelversorgung oder Überalimentation in diesem Sinne kann es vor allem durch drei Gestaltungen kommen:

- Beide oder mehrere Systeme greifen auf die gleiche Dienstzeit / Amtszeit zu und beziehen diese als relevante Altersversorgungszeit ein. Auf diese Weise kommt dem Berechtigten diese Zeit mehrfach zugute und er erhält notwendiger Weise mehr als wenn er in einem System verblieben wäre.
- Viele Systeme besitzen eine Höchstgrenze der möglichen Versorgung. Ist diese erreicht, gelten weitere Dienstzeiten / Amtszeiten nicht mehr als Zeiten einer verdienten Versorgung. Wechselt der Berechtigte nach Erreichen der Vollversorgung in ein anderes System, bringt er neue Zeiten ein und erhält für diese im zweiten System zusätzliche Ansprüche. Diese Summe ist dann höher als das, was er bei dem Verharren in einem System hätte erreichen können. Auf diese Weise könnten die Kappungsgrenzen durch einen Wechsel der Systeme sachlich unterlaufen werden. Die Verankerung einer Gesamtobergrenze in einem Alterssicherungssystem ist grundsätzlich zulässig. Jeder Altersversorgungsanspruch hat für den Leistenden etwas Unberechenbares. Vor allem die Dauer des Bezugs der Altersversorgung kann sehr unterschiedlich sein, daher ist der erdiente Anspruch für den Verpflichteten schwer kalkulierbar, folglich können Begrenzungen verankert werden. Weiter ist die Sicherung der Finanzierbarkeit des Versorgungssystems insgesamt zulässig, zumal jedem System der Gedanke der einseitigen Fürsorge in irgendeiner Weise mit anhaftet.
- Zumindest ein System gewährt über die erdiente Versorgung hinaus weitere Versorgungsbestandteile aus Fürsorgegesichtspunkten oder Gesichtspunkten der angemessenen Absicherung nach erbrachter Lebensarbeitszeit, und der Berechtigte erhält diese Zusatzelemente, obwohl bei ihm wegen eines Wechsels in ein anderes System der Grund für diese zusätzlichen Bestandteile sachlich nicht gerechtfertigt ist. Viele Alterssicherungssysteme erhalten Berechnungselemente, die über die Dienstzeiten / Amtszeiten hinausgehen, etwa indem sie eine

Mindestversorgung anbieten, die höher ist als das Äquivalent der tatsächlich geleisteten Dienstzeit / Amtszeit. Diese Rechenposten (weiche Bestandteile) sind nicht im eigentlichen Sinne verdient. So wäre es etwa schwer vermittelbar, wenn ein Berechtigter, der kurze Zeit lang Beamter war, in den Genuss der Mindestalimentation gemäß § 14 Abs. 4 LBeamtVG käme, obwohl er seine sonstige Dienstzeit / Amtszeit vollständig als Minister verbracht hätte und aus dieser Zeit weitere Versorgungsansprüche erworben hat. In dieser Konstellation wäre der Rückgriff auf die Mindestalimentation von ihrer Ratio her sachlich nicht gerechtfertigt und würde zu einer Doppelversorgung führen. Gleiches wäre der Fall, wenn eine Altersversorgung schon nach kurzer Zeit als Vollversorgung ausgestaltet wäre.

Anrechnungsregelung, die eine auf diese Weise denkbare Überversorgung verhindern wollen, sind aus dem Blick von Art. 64 Abs. 1 Verf NW zulässig und daher verfassungsrechtlich gestattet.

bbb) Konnexität zwischen Rechtfertigung und Konsequenzen

Der Umstand allein, dass ein Berechtigter Ansprüche aus zwei Systemen erhält, begründet für sich genommen noch keine Doppelalimentation oder Überalimentation. Ist ein Berechtigter beispielsweise die Hälfte seines Dienstlebens Beamter gewesen und die andere Hälfte Minister und erhält er zwei Ansprüche, einerseits aus der Beamtenversorgung und andererseits aus der Ministerversorgung, ist das solange kein Problem, als die Summe der Ansprüche nicht über das hinausgeht, was ihm zustünde, wenn er sein Leben lang Beamter geblieben wäre oder wenn er sein Leben lang als Minister gedient hätte. Der formale Umstand, zwei Ansprüche gegen zwei unterschiedliche Versorgungsschuldner zu besitzen, rechtfertigt allein noch nicht die Annahme, es liege eine Doppelversorgung vor. Nur die Anrechnungsregeln, die verhindern, dass ein Berechtigter durch den Wechsel zwischen den Systemen die genannten Vorteile erhalten, können sich zur Rechtfertigung auf die Vermeidung einer Überversorgung berufen.

cccc) Betroffene Ansprüche

Verhältnismäßig unproblematisch sind die Fallgestaltungen, in denen die anzurechnende Leistung vom Land selbst kommt. Hier ist dem Land ein Verweis auf diese Leistungen grundsätzlich möglich, sofern dadurch eine Überversorgung verhindert wird. Unerheblich ist dabei, ob durch den Verweis die anderweitige Leistung gesetzlich den Zweck erhält, das Ruhegehalt gemäß Art. 64 Abs. 1 Verf NW zu bilden oder ob die Anrechnungsregelung als eine Begrenzung des Ruhegehaltsanspruchs selbst zu verstehen ist.

Etwas schwieriger ist die technische Konstruktion, wenn die andere Leistung, auf die das ehemalige Mitglied der Landesregierung verwiesen werden soll, nicht

vom Land Nordrhein-Westfalen, sondern von einem anderen Verwaltungsträger stammt. Die Frage wäre, ob das Land Nordrhein-Westfalen den Berechtigten zwecks Gewährleistung des Ruhegehaltes gemäß Art. 64 Abs. 1 Verf NW auf Leistungen verweisen darf, die dieser von einer anderen Körperschaft erhält. Durch den Verweis werden diese anderweitigen Leistungen konstruktiv nicht zu einem Teil des Ruhegehalts i.S.v. Art. 64 Abs. 1 Verf NW, vielmehr vermindert sich der Anspruch auf das Ruhegehalt i.S.v. Art. 64 Verf NW wegen des Gedankens der Vermeidung einer Überalimentation um den Betrag, der die Höchstgrenze überschreitet. Darin liegt kein Eingriff in die anderweitige Leistung, weil der Gesetzgeber nur das Ruhegehalt gem. Art. 64 Verf NW in der Weise definiert, dass die Höchstgrenze unabhängig von der Dichte und Ausbreitung einer Mischerwerbsbiographie geprägt ist.

Kommen die anderweitigen Leistungen nicht von einem Verwaltungsträger, gilt strukturell dennoch das Gleiche. Auch hier wird durch eine Anrechnung kein Eingriff in die anderweitige Leistung vorgenommen, sondern viel mehr wird das Ruhegehalt im Sinne von Art. 64 Verf NW inhaltlich begrenzt.

dddd) Schutz privat aufgebauter Ansprüche

aaaaa) Allgemein

Der Zweck der Anrechnung, eine Überalimentation zu vermeiden, bestimmt auch den Kreis der anderweitigen Ansprüche, der in die Anrechnung einbezogen werden darf. Es soll dem Berechtigten durch den Wechsel der Beschäftigungsverhältnisse oder Amtsverhältnisse gegenüber denjenigen, die länger ein Amt in der Landesregierung wahrgenommen haben, kein Vorteil entstehen. Es können daher nur solche Leistungen einbezogen werden, die die gleiche Zielsetzung wie die Ruhegehaltsleistungen haben und die ein Mitglied der Landesregierung in der Zeit der Mitgliedschaft selbst nicht hätte erhalten können. Unzulässig wäre etwa der Einbezug von privat aufgebauten Ansprüchen bei privaten Altersversicherungsinstituten, die Mitglieder der Landesregierung in gleicher Weise hätten erwerben können wie ehemalige Mitglieder, die in neuen Beschäftigungsverhältnissen freiwillig solche Versorgungsleistungen aufgebaut haben.

Privat aufgebaut in diesem Sinne sind zunächst Alterssicherungsansprüche, die die Berechtigten durch Zahlungen erworben haben, zu denen sie nicht verpflichtet waren und an denen sich der Arbeitgeber bzw. der Dienstherr nicht beteiligt hat. Wer eine freiwillige Versicherung abschließt und daraus Zahlungen erhält, darf deswegen nicht seinen Ruhegehaltsanspruch gekürzt bekommen. Dies wäre schon mit der Eigentumsgarantie des erworbenen Anspruchs nicht zu vereinbaren, da durch die Anrechnung der Wert der erworbenen Ansprüche mittelbar vermindert wird, auch wenn er nominell nicht angetastet wird. Aus diesem Grunde bleiben entsprechende Ansprüche auch bei § 55 LBeamtVG unberücksichtigt. Setzen Betroffene Finanzmittel, die sie zur eigenen Verfügung erhalten haben, zur Altersversorgung ein und nicht zur Freizeitgestaltung, Spekulation, Spareinlage oder sonstigen Zwecken, darf sich dies nicht nachteilig auf den Versorgungsanspruch oder den Ruhegehaltsanspruch auswirken.

Beruhet die Alterssicherung auf freiwilligen Leistungen des Berechtigten, die durch Zuzahlungen des Arbeitgebers oder des Dienstherrn unterstützt werden, ist die Bewertung nicht mehr ganz so eindeutig. Durch die Ergänzungszahlungen durch den Arbeitgeber bzw. Dienstherrn sollen die Berechtigten zur freiwilligen Beitragszahlung motiviert werden. Verfassungsrechtlich wäre dem Dienstherr hier wohl eine gesetzliche Regelung, die die Anrechnung der Altersversorgungsbestandteile, die auf den Zuschüssen des Arbeitgeber/Dienstherrn beruhen möglich. Eine Anrechnung darüber hinaus wäre aber verfassungsrechtlich aus dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes (sofern die Anrechnung später festgesetzt wird) und des Eigentumsrechts zumindest höchst problematisch.

bbbbb) Spezielle Ansprüche aus dem Versorgungswerk

Schwierig ist die Beurteilung der Berücksichtigung von Ansprüchen früherer Abgeordneter aus dem Versorgungswerk der Abgeordneten des Landtages NW. Es könnte die Frage aufgeworfen werden, ob diese Ansprüche aus dem Versorgungswerk als private Ansprüche anzusehen sind. Sie beruhen zwar auf eigenen Leistungen der Abgeordneten, sie sind aber zu dieser Zahlung verpflichtet (§ 10 Abs. 7 AbgG NW) und die Gelder für diese Beträge wurden ihnen materiell vom Land NW vorher durch eine entsprechende Erhöhung der Abgeordnetenbezüge bereitgestellt. Verfassungsrechtlich dürfte es daher wohl möglich sein, eine Anrechnung der Altersrente aus dem Versorgungswerk (§ 10 Abs. 8 AbgG NW) auf das Ruhegehalt vorzusehen.

Dennoch liegt eine Anrechnung systematisch nicht nahe und wird vom gegenwärtigen Recht zutreffend auch ausdrücklich ausgeschlossen (§ 10 Abs. 10 AbgG NW). Erstens dient die Konstruktion über das Versorgungswerk und über den Pflichtbeitrag gemäß § 10 Abs. 7 AbgG NW dazu, die Versorgung vom Dienstherrn möglichst weitgehend abzukoppeln. Zweitens garantiert der Dienstherr keine bestimmte Höhe des Anspruchs. Drittens führt die Umstellung zu einer massiven Verringerung des Ruhegehaltsanspruchs der Abgeordneten. Zwar hat das Land den Abgeordneten die Beiträge, die sie in das Versorgungswerk einzahlen müssen, formal durch eine Erhöhung der Diäten selbst gegeben, dafür aber im Gegenzug den alten Versorgungsanspruch genommen, der für die Betroffenen deutlich besser war. Schließlich treffen viertens die Beiträge die Mitglieder der Landesregierung besonders stark. Die Abgeordnetenbezüge werden gemäß § 7 Abs. 1 AbgG NW bei Mitgliedern der Landesregierung erheblich gekürzt und die Beiträge zum Versorgungswerk werden für die Mitglieder der Landesregierung nicht aus dem gekürzten, sondern aus dem fiktiv ungekürzten Betrag der Abgeordnetenbezüge berechnet.

Eine vollständige Anrechnung der Leistungen des Versorgungswerkes auf das Ruhegehalt der Mitglieder der Landesregierung im Sinne einer strengen Subsidiarität wäre daher kaum vorstellbar. Eine weiche Subsidiarität, bei der die Altersrente aus dem Versorgungswerk so weit angerechnet wird, dass dadurch ggf. fiktiv die Höchstgrenze des Ruhegehaltes der Mitglieder der Landesregierung erreicht werden würde, wäre verfassungsrechtlich wohl grundsätzlich denkbar, läge aber wegen des Zieles des Versorgungswerkes, eine getrennte Versorgung

zu gewährleisten, nicht nahe. Weiter läge darin eine Schlechterstellung der Mitglieder der Landesregierung, die die Doppelbelastung über die Wahrnehmung eines Landtagsmandats auf sich genommen haben.

eeee) Konstruktive Möglichkeiten

Den Zweck, eine Überalimentation zu vermeiden, können Anrechnungsregeln in unterschiedlicher Weise verfolgen.

Zum einen ist es möglich Obergrenzen vorzusehen, bei deren Überschreitung die volle Anrechnung der einen Leistung auf die andere Leistung erfolgt. Bei der Gestaltung der Obergrenze besteht ein Gestaltungsspielraum, nahe liegt allerdings die höchsten erreichbaren Anspruch aus dem besseren der beiden Systeme als Obergrenzen heranzuziehen.

Weiter ist es möglich, den einen Anspruch auf den anderen anzurechnen. Die Anrechnung birgt aber die Gefahr, dass dem Berechtigten mehr genommen wird, als durch den Gedanken der Überversorgung gerechtfertigt ist. Die Anrechnung ist nur dann möglich, sofern es um Zeiten geht, die in beiden System berechnet wurden, oder um Besoldungsbestandteile, die aus Fürsorgegründen gewährt wurden.

ccc) Doppelalimentation ohne konkrete Überversorgung

aaaa) Grundlagen

Von den Anrechnungsregeln zur Vermeidung der Überalimentation sind solche Anrechnungsregeln zu unterscheiden, die den Zweck haben, das Land Nordrhein-Westfalen zu entlasten, aus dem Gedanken heraus, der Berechtigte würde von einem anderen Teil der öffentlichen Hand Leistungen erhalten und daher sei die Notwendigkeit, dass er aus der Mitgliedschaft der Landesregierung ein ungekürztes Ruhegehalt erhalte, zumindest gemindert (Gedanke der Vermeidung der Doppelalimentation).

Fraglich ist, ob Art. 64 Verf NW eine Anrechnung anderer öffentlich-rechtlicher Versorgungsleistungen auch dann gestattet, wenn im Wege dieser Anrechnung keine Überversorgung verhindert werden soll. Auch in diesem Bereich dürfte verfassungsrechtlich eine Anrechnung möglich sein.

Die Zulässigkeit der Anrechnung auf Teile, die der Berechtigte verdient hat, hängt zunächst davon ab, ob Art. 64 Abs. 1 Verf NW dazu zwingt, für die Zeit als Mitglied der Landesregierung ein Ruhegehalt zu gewähren, das konkret dieser Zeit zurechenbar ist. Die hier betroffene Konstellation bezieht sich auf Misch-Konstellationen, in denen Beamtinnen und Beamte während ihrer Lebensdienstzeit neben dem Amt als Mitglied der Landesregierung andere öffentlich-rechtliche Ämter, insbesondere im Bereich des Beamtenrechtsverhältnisses innehatten. Ist die Altersversorgung aus einem anderen Amt als Vollversorgung gedacht und ausgestaltet, entsteht die Frage, ob Art. 64 Abs. 1 Verf NW verlangt, dass darüber hinaus noch für die Ämter als Mitglied der Landesregierung ein zusätzliches Ruhegehalt zu leisten ist, obwohl das Land schon eine Vollversorgung aus dem anderen Amt gewährt.

Für die Pflicht das Ruhegehalt zwingend so auszugestalten, dass es dem früheren Amt des Mitglieds der Landesregierung konkret zurechenbar ist, spricht der Normtext des Art. 64 Abs. 1 Verf NW, der von einem Ruhegehalt der Mitglieder der Landesregierung ausgeht. Wer Mitglied der Landesregierung war, soll grundsätzlich, von gewissen Ausnahmenbereichen abgesehen, ein Ruhegehalt erhalten. Der Gedanke, dieses Ruhegehalt sei für das Amt zu leisten, liegt daher nahe.

Dieses Wortlautargument ist allerdings nicht sehr stark, da die Pflicht, ein Ruhegehalt als Institut zu normieren, nicht heißt, dass jedes ehemalige Regierungsmitglied notwendig in jedem Fall ein Ruhegehalt erhalten muss. Art. 64 Abs. 1 Verf NW verlangt ein Ruhegehalt als Institut, nicht aber, dass jedes Mitglied der Landesregierung immer auch ein solches Ruhegehalt erhält. Bei kurzen Amtszeiten ist der Bezug eines späteren Ruhegehaltes unstrittig nicht zwingend von Verfassungs wegen geboten, ohne dass die Ausnahme ausdrücklich im Normtext der Verfassung enthalten wäre.

Die Institutsgarantie bewirkt aber nicht nur, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, eine Gesamtregelung zur Verfügung zu stellen, die den Namen Ruhegehalt verdient. Darüber hinaus lassen sich aus der Institutsgarantie aber auch subjektive Rechte des Betroffenen herleiten. So sind Regelungen, nach denen gewisse Dienstzeiten keine Folge für das Ruhegehalt nach sich ziehen, rechtfertigungsbedürftig. Der Rechtfertigungsdruck gilt dabei insbesondere auch für Anrechnungsregelungen. Anrechnungsregelungen, die eine Absenkung des Auszahlungsbetrages auf Null bewirken, sind unter der Institutsgarantie grundsätzlich besonders rechtfertigungsbedürftig, allerdings nicht per se völlig ausgeschlossen.

Weiter spricht hier wiederum die Weite des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers für die grundsätzliche Annahme, es sei eine ausnahmslose Zurechnung der gewährten Ruhehaltsgelder zum früheren Regierungsamt erforderlich. Die Garantie des Ruhegehalts ist primär darauf ausgerichtet, dem früheren Amtsinhaber für das Alter einen öffentlich-rechtlichen Versorgungsanspruch zu vermitteln. Wie diese Anspruchsvermittlung geschehen soll, bleibt dem Gesetzgeber überlassen. Ein strenges Korrelat nach dem Maßstab, bei x Jahren Amtszeit müsse ein konkret zurechenbares Ruhegehalt in Höhe von y entstehen, würde dem Charakter des Amtes der Ministerpräsidentin und des Ministerpräsidenten sowie der Ministerin und des Ministers nicht unbedingt gerecht werden. Diese Ämter sind nicht als Lebenszeitämter gedacht und auch nicht als reguläre Ämter eines durchschnittlichen öffentlich-rechtlichen Beschäftigten ausgestaltet, daher müssen sie auch nicht im Sinne einer baukastenförmigen Versorgung ausgestaltet sein, die jeder Erwerbstätige innerhalb des öffentlich-rechtlichen Bereichs nahtlos in seine Erwerbsbiografie einpassen könnte, auch wenn eine solche Struktur äußerst wünschenswert wäre.

Für die Möglichkeit der Schaffung von Anrechnungsregelung zur Vermeidung einer (bloßen) Doppelalimentation (d.h. ohne Nachweis einer konkreten

Überversorgung), spricht weiter der allgemeine Versorgungsgedanke. Der Versorgungsgedanke des Ruhegehalts gestattet immer eine gewisse Anrechnung. Mit Versorgungsgedanke ist der Umstand gemeint, dass die eine Seite des früheren Rechtsverhältnisses der anderen Seite Leistungen zur Alterssicherung erbringt, denen keine konkrete Gegenleistungen mehr entgegenstehen und die daher weniger im Gegenseitigkeitsverhältnis stehen als die Aktivbezüge und im gewissen Umstand immer auch einen vorsichtigen Einbezug der Bedürftigkeit gestatten, ohne dass sie selbst von der Bedürftigkeit streng abhängig sind. Das Ruhegehalt steht weder zeitlich noch funktional einer konkreten Leistung des Amtsinhabers gegenüber, sondern soll diesen in einer Situation absichern, in der sie oder er typischerweise nicht mehr, wie im Zeitpunkt der Leistungserbringung, die Leistungen erbringen kann. Das Ruhegehalt gem. Art. 64 Verf NW soll eine wirtschaftliche Sicherung im Alter bewirken, als Gegenleistung für die Dienstpflicht. Diese Sicherung steht aber nicht in gleicher Weise in einem unmittelbaren Konnex zu den geleisteten Diensten wie die Besoldung selbst.

Unterstützt wird der Gedanke, dass die öffentliche Hand sich für die Frage der Versorgung als Einheit verstehen kann. Wegen der Verbundenheit und Vernetztheit der öffentlichen Hand untereinander ist es nicht verfassungsrechtlich ausgeschlossen, dass der Dienstherr prüft, ob der Betroffene wegen einer anderen Dienstleistung nicht evtl. schon eine gewisse wirtschaftliche Sicherung erlangt hat und er daher wegen der Zeit als Regierungsmitglied nicht mehr so viel zusätzliche Leistungen benötigt, wie wenn es diese andere Sicherung nicht gäbe.

Es erscheint daher von Art. 64 Abs. 1 Verf NW nicht zwingend untersagt, dass der Gesetzgeber bei früheren Mitgliedern der Landesregierung mit gemischten öffentlich-rechtlichen Funktionswahrnehmungen innerhalb ihrer Lebensdienstzeit eine Gesamtversorgung vorsieht, bei der die einzelnen Amtszeiten nicht individualisierbar erscheinen, sondern eine Gesamtversorgung geleistet wird.

bbb) Betroffene Ansprüche

Diese Anrechnung, die nur auf dem Gedanken der Doppelalimentation beruht, wird aber gewissen Grenzen unterworfen sein.

- Mit Art. 64 Abs. 1 Verf NW wäre es nicht zu vereinbaren, wenn die Wahrnehmung der Zeit als Regierungsmitglied des Landes NW nachteilig für die Gesamtversorgung wäre.
- Fraglich ist, ob Art. 64 Abs. 1 Verf NW verlangt, dass trotz aller grundsätzlicher Anrechnungsmöglichkeiten ein Berechtigter immer auch einen gewissen Vorteil für die Wahrnehmung eines Amtes als Regierungsmitglied besitzen muss, im Vergleich zu einer Erwerbsbiografie eines Berechtigten, der die gleiche Zeit wie der Berechtigte aufweist, nur mit dem Unterschied, dass ihm die Zeiten als Mitglied der Landesregierung fehlen.

Es liegt zumindest sehr nahe, Art. 64 Abs. 1 Verf NW so zu verstehen, dass die Amtszeit als Mitglied der Landesregierung, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erwerb einer Anwartschaft entstanden sind, die Anwartschaft des Berechtigten auch tatsächlich, in welcher Weise auch immer, erhöht und nicht vollständig von den auf anderen Funktionswahrnehmungen beruhenden Altersversorgungen absorbiert wird. Dies gilt zumindest als generelle Regel, die aber nicht ausschließt, dass bei langen Dienstzeiten außerhalb eines Regierungsamts und kurzen Amtszeiten als Regierungsmitglied die letztere Zeit im Einzelfall faktisch unberücksichtigt bleibt.

Weiter dürfen nur solche anderweitigen Ansprüche einbezogen werden, die von der öffentlichen Hand zum Zwecke der Altersversorgung geleistet werden. Ist schon bei dem Gedanken der Vermeidung der Überalimentation der Zugriff auf privat erworbene Ansprüche ausgeschlossen, so gilt dies erst recht bei der Rechtfertigung unter Berufung auf den Gedanken der Vermeidung der Doppelversorgung. So wäre etwa eine Kürzung des Ruhehaltes mit der Begründung, der Berechtigte sei versorgt, unzulässig.

cccc) Begrenzung durch das Gebot der Addition

Im Beamtenrecht gilt nach dem Bundesverfassungsgericht das Gebot der additiven Erhöhung bei nacheinander existenten Beamtenämtern. Stand ein Beamter im Laufe seines Berufslebens in verschiedenen Dienstverhältnissen, so soll er die entstandenen Versorgungsansprüche nebeneinander beziehen. Würden seine Ruhegehaltsbezüge insgesamt nur nach einem dieser Beamtenverhältnisse - etwa dem zuletzt ausgeübten - bemessen werden, müsste er nach gegenwärtigem Verständnis nicht zu rechtfertigende Abschlüsse hinnehmen. Daher verlangen das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht, dass die Ruhegehaltsbezüge die Zahl der Dienstjahre widerspiegeln müssten und die geleistete Dienstzeit im Hinblick auf die Versorgungsbezüge nicht völlig entwertet werden dürfe.¹⁵⁷ Fraglich ist, ob dies auf Art. 64 Verf NW übertragbar ist.

Das VG Düsseldorf verneint die Übertragbarkeit, allerdings ohne die Überlegung an Art. 64 Verf NW anzuknüpfen.¹⁵⁸ Dies ist insoweit zutreffend als eine Übertragung der beamtenrechtlichen Grundsätze auf das Ruhegehalt nicht erforderlich ist. Versorgungsansprüche aus dem Beamtenrechtsverhältnis und Ruhegehaltsansprüche aus der Mitgliedschaft der Landesregierung müssen daher nicht so behandelt werden wie selbstständig erworbene Versorgungsansprüche zueinander. In diesem Verhältnis gilt kein Grundsatz der Addition. Davon zu trennen ist die Frage, wie getrennte Zeiten innerhalb der Landesregierung zu behandeln sind. Der Begriff des Ruhehaltes verlangt grundsätzlich schon, dass

¹⁵⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. März 2009 - 2 BvR 1003/08 -, NVwZ-RR 2010, 118; BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2005 - 2 C 39.03 -, NVwZ-RR 2005, 488.

¹⁵⁸ VG Düsseldorf, Ut. v. .09.11.2011, 10 K 4963/10 (juris Rn. 29).

die Zeit als Mitglied der Landesregierung nicht völlig bedeutungslos für die Gesamalterssicherung sein darf. Eine Ausgestaltung des Ruhegehalts, die eine Tätigkeit als Mitglied der Landesregierung hinsichtlich der Altersversorgung der Sache nach ignoriert, weil der Berechtigte schon eine Versorgung aus einem anderen Amt hat, mit der Folge, dass er im Endeffekt so steht, als hätte er das Amt gar nicht innegehabt, wäre mit Art. 64 Verf NW entweder nicht vereinbar oder nur durch besondere Umstände rechtfertigbar.

ddd) Anrechnung, im Rahmen der Ausgestaltung

Am schwächsten ist die Rechtfertigungskraft von Anrechnungsregelungen dann, wenn sie weder auf den Gedanken der Vermeidung von Überalimentation noch auf den Gedanken der Vermeidung von Doppelalimentation zurückgreifen, sondern auf den allgemeinen Gedanken, dass Versorgungsleistungen immer auch einen fürsorgerechtlichen Aspekt enthalten und der Höhe nach begrenzt werden dürfen. An der grundsätzlichen Zulässigkeit von Regelungen mit dem Zweck, die Last für den Verpflichteten zu begrenzen, bestehen wegen des losen Zusammenhangs von aktivem Dienst und Altersversorgungsbezügen grundsätzlich keine Bedenken. Weiter ist der Gesetzgeber durchaus berechtigt, in gewisser Weise den Gedanken der Finanzierbarkeit der Systeme mit zu berücksichtigen. Die Anrechenbarkeit mit dem Argument, der Berechtigte erhalte aus anderen Quellen Leistungen für das Alter und bedürfe daher nicht des Ruhegehalts gemäß Art. 64 Verf NW ist aber dann besonders schwach, sofern es um Leistungselemente geht, die vom Berechtigten der Sache nach verdient wurden. Der Gedanke ist dagegen dann relativ stark, sofern es um Ausgestaltungselemente geht, die über den Kern der Gewährung des Ruhegehalts hinausgehen.

Besonderer Gestaltungsraum für Anrechnungsregelungen besteht dann, wenn der Dienstherr Wahlmöglichkeiten vorsieht und bei einigen eine strengere Anrechnung vornimmt als bei anderen. Bietet etwa der Dienstherr den ehemaligen Mitgliedern der Landesregierung an, unter bestimmten Voraussetzungen vor Erreichung der Regelaltersgrenze in den Genuss der Versorgung zu kommen, und haben sie insoweit ein Wahlrecht, ist es ihm möglich, für die Zeit vor der Erreichung der Regelaltersgrenze auch Anrechnungsregeln vorzusehen, die privates Einkommen berücksichtigen. Der Betroffene ist durch sein Wahlrecht hinreichend geschützt. Aber auch in den Konstellationen, in denen keine Wahlmöglichkeit besteht, darf der Gesetzgeber vor Erreichung der Altersgrenze eine stärkere Anrechnung vorsehen als nachher, da er vor Erreichung der Altersgrenze den Anspruch völlig ausschließen könnte.

6. Parlamentarische Staatssekretäre

Für die Rechtsstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre ist der Befund noch vager. Insoweit entspricht die Verfassung von NW der Struktur der anderen Landesverfassungen, die mit Ausnahme von Bayern (vgl. Art. 21, 43, 45, 51, 56 - 58 LV BY) auch keine speziellen Normen für die Parlamentarischen Staatssekretäre vorsehen.

Daraus wird man nicht folgern können, dass das Land Parlamentarische Staatssekretäre nicht als Institut vorsehen darf. Das Land ist vielmehr frei, dieses öffentlich-rechtliche Amt einzurichten oder nicht. Richtet es es ein, so sind der Verfassung so gut wie keine Vorgaben für die Ausgestaltung des Amtes als Parlamentarischer Staatssekretär zu entnehmen. Grenzen für die Ausgestaltung können allenfalls aus einem allgemeinen, sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus Art. 4 Abs. 1 Verf NW in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG ergebenden Sachlichkeitsgebot folgen, nach dem für jede gesetzliche Regelung ein sachlicher Grund bestehen muss und willkürliche Regelungen unzulässig sind. Sofern der Gesetzgeber sich bei der Ausgestaltung des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs entweder an der Rechtsstellung des Mitglieds der Landesregierung oder an der gleichzeitig vorliegenden Rechtsstellung als Abgeordneter bzw. Mitglied des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen orientiert oder eine Misch-Struktur schafft, die sich aus beiden Rechtsinstituten zusammensetzt, genügt er diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

IV. Bewertung der gegenwärtigen Versorgung

Bei der Bewertung ist zu trennen zwischen einer sachlichen Angemessenheit und einer vergleichenden Angemessenheit. Die erste ist an der Natur des Ruhegehalts ausgerichtet, die zweite an den existierenden Regelungen anderer Länder oder anderer Ämter.

1. Sachliche Angemessenheit

Die Einwände, die sich aus einer sachlichen Perspektive gegen die gegenwärtige Ausgestaltung des Ruhegehalts im Land NW ergeben, liegen auf der Hand und bedürfen keiner besonders langen Ausführung. Sie beziehen sich insbesondere auf zwei Gesichtspunkte: die bewirkten anspruchsbegründenden Ruhegehaltssprünge durch die Ausgestaltung der Wartezeit mit anschließendem Mindestniveau und die strenge Anordnung der Subsidiarität.

a) anspruchsbegründende Ruhegehaltssprünge

Mitglieder der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen, die 4,5 Jahre ihr Amt innehatten, erhalten keinen Ruhegehaltsanspruch. Mitglieder der Landesregierung, die ihr Amt fünf Jahre innehatten, genießen einen Ruhegehaltsanspruch in Höhe von 30% der alten Amtsbezüge zuzüglich des Familienzuschlags. Ehemalige Mitglieder der Landesregierung, die auf eine Amtszeit von sieben Jahren zurückblicken, kommen in den Genuss von 35%.

Für den ersten Fall hat das ehemalige Mitglied daher mit 4,5 Jahren Amtszeit überhaupt keinen Ruhegehaltsanspruch erworben, im zweiten Fall schlagen die Amtsjahre jeweils mit 6% Steigerung zu Buche und im dritten Fall sind die Amtsjahre immerhin noch 5% Steigerung wert. Durch die Regelung einer fünfjährigen Mindestamtszeit, gekoppelt mit einem Mindestniveau von 30%, kommt es zu anspruchsbegründenden Ruhegehaltssprüngen im Bereich der Fünf-Jahres-Grenze, die weder in ihren nachteiligen Wirkungen (für diejenigen, die unter fünf Amtsjahren bleiben,) noch in ihren begünstigenden Wirkungen (für diejenigen, die 5,5 Jahre Amtszeit haben,) zu erklären sind.

Die Sachwidrigkeit der so genannten (anspruchsbegründenden) Sprünge ist schon lange bekannt. So hat schon im Jahr 2000 Alexander Willand zu Recht festgestellt, dass sich die Besoldung und Vergütung für Mitglieder der Regierungen primär an dem Amt orientieren sollten. Das Amt sollte, so die damalige Argumentation, die Mitglieder der Landesregierung zu Tatkraft und Energie für ihr Amt motivieren und ihnen das gehörige Maß an Unabhängigkeit vermitteln. Die Besoldung und Versorgung müsse so ausgestaltet sein, dass die Amtsinhaber motiviert würden, auch das Risiko des Amtsverlustes in Kauf zu nehmen, um die von ihnen als richtig empfundene Regelung auch zu vertreten. Jede Ausgestaltung, die einen Amtsinhaber dazu motivieren würde, das Risiko des plötzlichen Amtsverlustes möglichst zu minimieren, sei eine systeminadäquate Versorgung. Daher dürften die Besoldung und die Versorgung

keine entbehrlichen Anreize dafür schaffen, das Amt unter besonderer Berücksichtigung finanzieller Vorteile wahrzunehmen. Völlig unvereinbar sei aus dieser Sicht die Struktur der Versorgung, sofern sie an Stichtage anknüpfe. Durch das „Nach oben springen“ der Versorgung würde ein stärkerer Anreiz zu eigennutzenmaximierender Amtsführung geschaffen werden als erforderlich.¹⁵⁹ Die Abhängigkeit der Versorgungsanwartschaft vom Erreichen einer Mindestamtszeit führe dazu, dass starke Verzerrungen, mitunter an wenigen Tagen der Amtszeit, festgemacht würden und zudem wiederum eine sachwidrige Motivation für ein Klammern an das Amt geschaffen werde. Auch eine Angleichung an andere Versorgungssysteme werde erschwert.¹⁶⁰ Auch von anderer Seite werden die Sprünge als unsachgemäß gerügt.¹⁶¹

Unabhängig von den Sprüngen wird man eine 6 % Versorgung, die in einem Jahr verdient werden kann, als ausgesprochen günstig bezeichnen müssen. Würde man sie kapitalgedeckt erreichen wollen, würde sie fast das volle Aktivjahresgehalt noch einmal als Kapitaleinlage erfordern.

Es ist nicht wahrscheinlich, dass sich ein praktikables System der Ministerversorgung konstruieren lässt, das ganz ohne Sprünge auskommt. Der in NW bestehende Sprung ist aber deshalb reformbedürftig, da er

- anspruchsbegründend ist;
- eine sehr lange Wartezeit vorsieht;
- bei Erfüllung der Voraussetzung aufgrund einer juristischen Sekunde rückwirkend ein Erhöhungssatz von 6 % pro Jahr eintritt;
- der Unterschied von 6 % für die Jahre 1 bis 5 und 2,4 % für die Zeit ab dem 5. Jahr sehr groß ist.

Der zentrale erste „Sprung“ mit seiner Frist von fünf Jahren ist erkennbar an die reguläre Legislaturperiode des Landtages des Landes NW angekoppelt, die in der Regel zugleich die Amtszeit der Landesregierung bildet. Die Ankoppelung des Ruhegehalts an eine reguläre Wahrnehmung einer Amtsperiode in der Landesregierung stellt keinen Gesichtspunkt dar, der die dargestellten Verzerrungen rechtfertigen kann. So bestehen zwischen den Gründen, die für eine Beendigung vor einer Fünf-Jahres-Frist bestehen, und der Rechtfertigung eines Ruhegehaltsanspruchs keine inneren Beziehungen. Mitglieder der Landesregierung können teilweise ohne ihr eigenes Verschulden die fünf Jahre nicht erfüllen. Dies wird etwa auch an vorgezogenen Neuwahlen erkennbar. Die Gründe für eine verkürzte Amtsperiode können unterschiedlich sein. Es ist schwer zu vermitteln, weshalb beispielsweise Mitglieder der gegenwärtigen Landesregierung des Landes NW auch nach Ablauf ihrer ersten Amtszeit bei einer

¹⁵⁹ Willand, Besoldungsstrukturen, 2000, S. 205.

¹⁶⁰ Willand, Besoldungsstrukturen, 2000, S. 206.

¹⁶¹ Platter, Ministergesetz Typoskript 2011, S. 32; a.A. Mahrenholz/Schulze, Gutachten, 1997, S. 22.

Zugehörigkeit von weniger als 5 Jahren überhaupt keinen Versorgungsanspruch erwirtschaftet haben, die letzten Monate dagegen den Mitgliedern der vorausgehenden Landesregierung voll auf die Zeit ruhegehaltsrechtlich angerechnet werden kann. Es ist nicht ersichtlich, weshalb eine Landesregierung, die viereinhalb Jahre im Amt ist, für diese Zeit keine Ruhegehaltsansprüche erreichen soll (vorausgesetzt, es ist jeweils die erste Amtszeit), bei Erreichen der regulären Zeit dagegen in Höhe von 30%. Die Gründe, die für eine vorzeitige Beendigung der Amtszeit sprechen können, können in stärkerem Maße gemeinwohlorientiert sein als die Gründe, die für ein Durchhalten bis zur Beendigung der regulären Amtszeit sprechen. Durch die Anknüpfung an eine volle reguläre Amtszeit werden zudem die Minister, die aus Gründen, für die sie nichts können, später ins Kabinett eintreten, unsachlich benachteiligt.

b) Strenge Subsidiarität

aa) Rechtspolitische Einwände gegen § 17 LMinG NW

Die zweite Friktion beruht auf der ausnahmslosen strengen Subsidiarität des Ruhegehaltes in NW. Die Friktionen lassen sich am einfachsten an einem hypothetischen Beispiel belegen.

Unterstellt man einmal, ein Mitglied der Landesregierung hätte vor seiner Tätigkeit in NW sieben Jahre lang ein Amt als Bundesminister innegehabt, so stünde ihm aus diesem Bundesamt ein Ruhegehalt in Höhe von 32,4% aus 133% aus B 11 zu. Wäre er anschließend noch einmal in Nordrhein-Westfalen fünf Jahre Landesminister gewesen, würde sich daraus zunächst ein Ruhegehalt in Höhe von 30% aus 120% aus B 11 ergeben. Auf dieses Ruhegehalt gemäß dem Ministergesetz NW würde gemäß § 17 Abs. 1 NW der Bundesruhegehaltsanspruch voll angerechnet werden. Er bekäme für die Zeit in NW demnach keinerlei Ruhegehaltszahlungen. Wäre er demgegenüber beim Bund geblieben, hätte sich dort sein Anspruch immerhin um 12% erhöht.

Dieses Ergebnis ist nicht sinnvoll. Es besteht kein sachlicher Grund, dem Berechtigten seine Amtszeit in Nordrhein-Westfalen in keiner Weise in seinem Ruhegehaltsanspruch abzuspiegeln.

Eine andere Frage ist, ob die Regelung des § 17 LMinG NW gegenwärtig verfassungsgemäß ist. Eine verfassungsgerichtliche Entscheidung speziell zu Anrechnungsregeln bei dem Ruhegehalt von Ministern ist, soweit ersichtlich, noch nicht vorhanden. Es könnte sein, dass die zu erwartende Berufungsentcheidung des OVG Münster in dem Fall des parlamentarischen Staatssekretärs gewisse allgemeine Äußerungen enthalten wird. Da Art. 64 Verf NW von einem Ruhegehalt spricht, ist der Umstand, dass dem Betroffenen kein Ruhegehalt gewährleistet wird, grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig. Die Rechtfertigungsbedürftigkeit ändert aber nichts daran, dass Anrechnungsregelungen in Einzelheiten möglich sind. § 17 LMinG NW ist deshalb problematisch, weil er eine strenge Subsidiarität unabhängig davon vorsieht, ob durch die Addition der Ansprüche ohne die Anrechnung eine Situation der Überalimentation vorläge.

Umgekehrt ist bei den gegenwärtigen Ausgestaltungen des Ruhegehalts der Minister zu ersehen, dass das System nicht von streng erdienten Ruhegehaltsbestandteilen ausgeht. Dies sieht man daran, dass vor Ablauf der Wartezeit kein Ruhegehalt gewährleistet wird, gleichzeitig nach Ablauf der Wartezeit ein sehr hohes Ruhegehalt gewährleistet wird und zudem der frühe Fälligkeitszeitpunkt auch dafür spricht, dass die Ausgestaltung insgesamt den Gedanken verfolgt, das frühere Mitglied der Landesregierung vermögensmäßig im Alter angemessen zu stellen. Hinsichtlich der Bestrebung, das frühere Mitglied im Alter vermögensmäßig angemessen zu stellen, ist der Gesetzgeber insofern bei der Berücksichtigung anderer öffentlich-rechtlicher Leistungen freier. Dies auch unabhängig davon, aus welchen Kassen diese Leistungen bezahlt werden. Da ist die Ansicht, § 17 LMinG NW sei in der gegenwärtigen Form verfassungsgemäß, zumindest nicht unvertretbar.

Von der Frage der Verfassungsmäßigkeit zu trennen ist die Frage der sachlichen Angemessenheit. § 17 Abs. 1 LMinG NW ist im Zusammenhang mit § 15 LMinG NW zu sehen. § 15 LMinG bewirkt, dass bei Beamtinnen und Beamten die Zeit als Mitglieder der Landesregierung auf den Versorgungsanspruch angerechnet werden. Auf diese Weise werden die schlimmsten Ungerechtigkeiten der strengen Subsidiarität ausgeräumt, allerdings ist die Höhe der Gesamtversorgung von Zufälligkeiten abhängig. Ein Mitglied, das beispielsweise sechs Jahre Mitglied in der Landesregierung war, kann nach Eintritt in die Altersgrenze das Ruhegehalt für diese sechs Jahre vollständig erhalten, wenn es vor seiner Mitgliedschaft freiberuflich tätig war. Es bekommt demgegenüber seinen Ruhegehaltsanspruch ggf. nicht ausgezahlt, wenn es eine lange Zeit, beispielsweise 20 Jahre, im Beamtenverhältnis stand, und dort ein hohes Amt bekleidete. Teilweise erhielt es das Ruhegehalt dagegen, wenn das Amt nur in der mittleren Beamtenbesoldung angesiedelt gewesen wäre. Diese Nivellierung der vorausgehenden Tätigkeit, für den Fall, dass das Mitglied Beamter war, das Prinzip „ganz oder gar nichts“ im Verhältnis zur vorausgehenden Dienstzeit, die nicht öffentlich-rechtlicher Natur war, ist verfassungsrechtlich haltbar, aber sachlich schwer zu vermitteln.

Anrechnungen anderer öffentlich-rechtlicher Versorgungsleistungen sind sinnvoll, sofern sie eine Überversorgung vermeiden sollen. Sie sind nicht überzeugend, wenn sie dies nicht tun, da sie dann den engagierten Beschäftigten, der die Ämter und Funktionen wechselt, benachteiligen und den, der beim gleichen Dienstherrn in der gleichen Laufbahn verbleibt, belohnen.

bb) Die Entscheidung des VG Düsseldorf vom 09.11.2011

Die Frage, ob § 17 LMinG NW verfassungsgemäß ist, kann hier im Ergebnis offen bleiben, da die Reformbedürftigkeit außer Frage stehen dürfte. Erwähnt werden soll aber die Entscheidung des VG Düsseldorf, das die Verfassungsmäßigkeit bejahte.

Das VG Düsseldorf hat jüngst die verfassungsrechtlichen Fragen erörtert und im Ergebnis die Verfassungsmäßigkeit des § 17 LMinG NW angenommen. Damit

dürfte die Diskussion aber kaum beendet sein. Die Entscheidung bedarf einer näheren Betrachtung.

aaa) Sachverhalt

Bei dem Sachverhalt ging es um die Anrechnung einer Versorgung aus der Zeit als kommunaler Wahlbeamter auf ein Ruhegehalt, das durch eine fünfjährige Amtszeit i.S.d. LMinG NW (i.V.m. Gesetz über Parlamentarische Staatssekretäre) entstanden war. Der Kläger war ab 1976 14 Jahre lang Landesbeamter bei einer Bezirksregierung, danach 10 Jahre lang Stadtdirektor einer Kommune. Anschließend war er fünf Jahre Abgeordneter und danach fünf Jahre lang wiederum Abgeordneter und Parlamentarischer Staatssekretär. Nun hat er die Altersgrenze erreicht und bezieht Versorgung. Aus seiner Zeit als Beamter bezieht er Versorgungsbezüge in Höhe von 5.022,17 Euro. Nach dem Gesetz stand ihm ein Ruhegehalt in Höhe von 31,5% des Amtsgehalts des Parlamentarischen Staatssekretärs zu, was eine Versorgung in Höhe von 3.263,79 Euro ergäbe. Auf dieses wurde gem. § 17 LMinG NW vollständig die Versorgung als Stadtdirektor angerechnet mit der Folge, dass er kein Ruhegehalt aus der Zeit als Parlamentarischer Staatssekretär erhält.

Das Besondere an diesem Sachverhalt ist, dass die Zeiten, für die die Beamtenversorgung geleistet wird, und die Zeiten, für die die Ministerversorgung (Staatssekretärsversorgung) gewährt wird, vollständig voneinander getrennt sind. Eine Doppelberücksichtigung der gleichen Zeit fand deshalb nicht statt. Gleichzeitig ist auffallend, dass zum einen die Versorgung als Stadtdirektor nach 25 Jahren Beamtendienst nominell hoch ist und zudem die Versorgung gem. der Ministerversorgung ebenfalls sehr hoch ist. Beides liegt an dem Sprung bei der Ministerversorgung bzw. der Versorgung der kommunalen Wahlbeamten.

Drittens ist die Lösung dieses Problems bemerkenswert. Der niedrigste Anspruch von beiden wird der Sache nach einfach gestrichen.

bbb) Entscheidungsgründe

Das VG Düsseldorf prüft, ob § 17 LMinG NW gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt und verneint dies. Wörtlich heißt es insoweit:¹⁶²

Rn. 26: Bei der vollen Anrechnung der beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge auf die Bezüge von Mitgliedern der Landesregierung nach § 17 Abs. 1 LMinG NW - sowie über die Verweisung in § 7 PStsG NW auch eines Parlamentarischen Staatssekretärs - werden diese Personen zwar gegenüber Beamten ungleich behandelt. Denn bei einem Beamten, der im Laufe seines Berufslebens hintereinander in verschiedenen Dienstverhältnissen gestanden hat, werden die Versorgungsbezüge aus diesen verschiedenen Dienstverhältnissen nicht voll aufeinander angerechnet. Vielmehr werden die früheren Versorgungsbezüge bis zu einer Höchstgrenze neben den neuen Versorgungsbezügen gezahlt; die

¹⁶² VG Düsseldorf, Ut. v. .09.11.2011, 10 K 4963/10 (juris Rn. 25 ff.).

Gesamtversorgung darf dabei nicht hinter der früheren Versorgung zurückbleiben (§ 54 LBeamtVG).

Rn. 27: Die Ungleichbehandlung ist aber in Bezug auf Minister und Parlamentarische Staatssekretäre verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da zwischen dem Beamtenverhältnis und der Stellung eines Ministers oder Parlamentarischen Staatssekretärs hinreichend gewichtige Unterschiede bestehen.

28: a) Sowohl für Minister als auch für Parlamentarische Staatssekretäre gilt, dass diese in einem öffentlichen Dienstverhältnis eigener Art stehen, das sich von dem Beamtenverhältnis in mehrfacher Hinsicht deutlich unterscheidet. Vor allem ist das Beamtenverhältnis geprägt durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), die für Mitglieder der Landesregierung nicht gelten. Sie werden nicht nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Art. 33 Abs. 2 GG) ernannt, sondern nach politischen Kriterien. Aus dieser Feststellung, mit der ausdrücklich keine Wertung politischer Ämter verbunden ist, ergibt sich, dass die Bezüge von Mitgliedern der Landesregierung nicht wie bei einem Beamten die jahrelange Tätigkeit und Leistung im öffentlichen Dienst widerspiegeln und dass Spitzenbezüge nicht notwendig eine langjährige Bewährung und mehrfache Beförderung voraussetzen. Diese langjährige Bewährung des Beamten ist aber das Leitbild für die Bemessung seiner Versorgung, die ihm nach Abschluss seiner aktiven Tätigkeit als "erdientes Ruhegehalt" zuteil wird.

Rn. 29: Diesem Leitbild entspricht es, wenn der Beamte Versorgungsbezüge aus den verschiedenen Dienstverhältnissen, in denen er im Laufe seines Berufslebens gestanden hat, nebeneinander bezieht. Würden seine Ruhegehaltsbezüge nur nach einem dieser Beamtenverhältnisse - etwa dem zuletzt ausgeübten - bemessen, dann müsste er nicht zu rechtfertigende Abschlüsse hinnehmen im Hinblick darauf, dass dieses Dienstverhältnis in einer geringeren Anzahl von Jahren bestanden hat als sie seinem gesamten Berufsleben als Beamter entspricht. In diesem Sinne ist die Forderung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zu verstehen, dass die Ruhegehaltsbezüge die Zahl der Dienstjahre widerspiegeln müssen und die geleistete Dienstzeit im Hinblick auf die Versorgungsbezüge nicht völlig entwertet werden darf.

30: Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. März 2009 - 2 BvR 1003/08 -, NVwZ-RR 2010, 118; BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2005 - 2 C 39.03 -, NVwZ-RR 2005, 488.

31: Für Mitglieder der Landesregierung treffen derartige Überlegungen nicht zu, da bei ihnen auch die beamtenrechtlichen Voraussetzungen nicht gelten.

32: b) Speziell für das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs kommt ein Weiteres hinzu. Bei ihm besteht noch ein zusätzlicher Unterschied, wenn man die ebenfalls aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums fließende Fürsorgepflicht des Dienstherrn in den Blick nimmt. Besoldungs- und versorgungsrechtlich schlägt sich diese in der Pflicht zur Alimentation nieder. Da der Beamte sein Amt typischerweise in Vollzeit versieht und daneben keine anderen Einnahmen aus Erwerbstätigkeit hat, ist grundsätzlich eine vollständige Sicherstellung des amtsangemessenen Lebensunterhalts durch den Dienstherrn (Vollalimentation) geboten. Dies gilt nach Eintritt des Beamten in den Ruhestand weiterhin.

33: Bei einem Parlamentarischem Staatssekretär liegen die Dinge anders. Sein Amt wird zwingend (§ 1 Abs. 1 PStsG NW) neben einem Abgeordnetenmandat ausgeübt. Der amtsangemessene Lebensunterhalt des Landtagsabgeordneten ist bereits durch seine Abgeordnetenbezüge sichergestellt. Daraus ergibt sich, dass von Verfassungs wegen keine Notwendigkeit besteht, für das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs Dienstbezüge vorzusehen. Schon gar nicht müssen diese Bezüge eine Vollalimentation darstellen; denkbar wäre etwa auch die Gewährung lediglich einer Amtszulage zu den weiterhin gezahlten Abgeordnetenbezügen. Entsprechendes gilt folgerichtig für Ruhegehaltsbezüge bei einem Ausscheiden aus diesem Amt. Sie müssen nicht etwa die "Dienstzeit" als Parlamentarischer Staatssekretär abbilden und damit die Versorgung aus anderen Tätigkeiten erhöhen.

34: In Ermangelung verfassungsrechtlicher Vorgaben hat der (einfache) Gesetzgeber somit einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung des Amtsverhältnisses. In NW hat sich der Landesgesetzgeber für eine Regelung entschieden, bei der der Parlamentarische Staatssekretär aktive Bezüge in namhafter Höhe erhält. Auf diese Bezüge werden etwaige Versorgungsbezüge aus einem früheren Beamtenverhältnis wie bei einem Minister angerechnet (§ 7 PStsG NW i.V.m. § 17 Abs. 1 LMinG NW) mit der wirtschaftlichen Folge, dass nur der Betrag der höheren Bezüge ausgezahlt wird. Diese Anrechnung setzt sich bei dem Übergangsgeld und dem Ruhegehalt fort. Gegen eine solche Ausgestaltung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Unerheblich ist, ob der Landesgesetzgeber bei der im Jahre 1999 erfolgten Änderung der Anrechnungsregel, wie der Kläger meint, eine Systemänderung vollzogen und dabei an einem Punkt deren Auswirkungen "übersehen" hat. Denn nicht die Motive des Gesetzgebers sind Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung, sondern die Gesetz gewordene Regelung. Ohnehin spricht einiges dafür, dass der vorige Rechtszustand eine systemwidrige Begünstigung darstellte, die mit der Aufhebung des § 11 Abs. 2 Satz 2 LMinG NW a.F. beseitigt wurde.

ccc) Kritik

Die Entscheidungsgründe sind nicht vor jeglicher Kritik geschützt und es ist durchaus fraglich, ob die Entscheidung vom OVG Münster in der Berufungsinstanz nicht korrigiert werden wird.

Offensichtliche Schwächen der Entscheidungsgründe sind folgende:

- Sie beschränken sich auf die Erörterung des Verhältnisses von Parlamentarischen Staatssekretären und Beamten. Insoweit ist den Entscheidungsgründen zuzustimmen. Art. 3 Abs. 1 GG verlangt keine Gleichbehandlung beider Personalstatute.

Andererseits ist die Wahl der Vergleichsgruppe nicht überzeugend. Die relevanten Vergleichsgruppen hätten sein müssen: Parlamentarische Staatssekretäre, die keine Vordienstzeiten als Beamte hatten, und Parlamentarische Staatssekretäre, die andere Vordienstzeiten als die eines Beamten hatten, sowie Parlamentarische Staatssekretäre, die an Stelle der Vordienstzeiten eines Beamten Vordienstzeiten eines Staatssekretärs hatten. Je nach Vordienstzeiten entstehen Unterschiede in der Altersversorgung, die absurd sind und selbst bei Heranziehung des Art. 3

Abs. 1 GG in seiner Gestalt als Willkürverbot allenfalls unter deutlich sorgfältiger Begründung hätten gehalten werden können.

- Der auffallendste Einwand ist, dass die Urteilsgründe § 17 LMinG NW allgemein auf seine Verfassungsmäßigkeit hin prüfen, und dennoch nicht Art. 64 Verf NW erwähnen.
- Zuzustimmen ist den Entscheidungsgründen insoweit, dass der Gesetzgeber beim Staatssekretärsruhegehalt im Vergleich zum Ministerruhegehalt deutlich freier ist.

2. Vergleichende Angemessenheit

a) Vergleich mit der Versorgungsregelung in den anderen Bundesländern

Vergleicht man die Ruhegehaltsregelung im Land Nordrhein-Westfalen insgesamt mit den Ruhegehaltsregelungen der anderen Länder, so gibt es Elemente, die in Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich günstig sind und Bestandteile, die unterdurchschnittlich ausgestaltet werden.

- So wirken sich zunächst bei dem maximalen Gesamtruhegehalt von 71,75 % die etwas höheren aktiven Amtsbezüge der Mitglieder der Landesregierung positiv aus.
- Weiter befindet sich das Land bei der Altersgrenze für das Ruhegehalt bei 60 Lebensjahren bzw. beim 55. Lebensjahr nach acht Amtsjahren eher im oberen Mittelfeld als im Durchschnitt. (Schlechter sind im Ergebnis die Regelungen der Länder Thüringen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Bremen. Günstigere Altersregelungen finden sich demgegenüber in Berlin, Hamburg und Sachsen-Anhalt).
- Auch die lineare Steigerungsrate von 2,4% ist minimal besser als die des Durchschnitts, der bei 2,3% liegt. Allerdings gibt es hier einige Länder, die deutlich günstiger sind.

Diesen Vorzügen stehen gewisse Nachteile gegenüber.

- Zunächst sieht das Land keinerlei Anrechnungsmöglichkeiten früherer Amtszeiten in anderen Ländern oder dem Bund für die Wartezeit vor. Dies ist deswegen bemerkenswert, weil das Land mit der Wartezeit von fünf Jahren die schlechteste Ausgestaltung gewählt hat.
- Das Land kennt keine Aufrundungsnorm.
- Das Land weist die längste Wartezeit auf.
- In der Öffentlichkeit angegriffen wird oftmals der Umstand, dass die Mitglieder der Landesregierung Nordrhein-Westfalen nach fünf Jahren schon ein Ruhegehalt in Höhe von 30% der ruhegehaltstfähigen Aktivbezüge erhalten. Da kein anderes Land eine längere Wartezeit als fünf Jahre verlangt, besitzen alle anderen Mitglieder der Landesregierung der anderen Länder in dem Moment, in dem ein Mitglied der Landesregierung Nordrhein-

Westfalen eine Anwartschaft erreicht, ebenfalls schon eine Anwartschaft, sodass ein direkter Vergleich möglich ist. In dem Zeitpunkt, in dem ein Mitglied der Landesregierung Nordrhein-Westfalen einen Ruhegehaltsanspruch in Höhe von 30 % nach fünf Jahren erhält, ist das Ruhegehalt der Mitglieder beim Bund, Bayern, Bremen und Niedersachsen eine identische Versorgung, niedriger ist der Ruhegehhaltsanspruch zu diesem Zeitpunkt möglicherweise in Hamburg (abhängig vom Lebensalter¹⁶³), sowie in Schleswig-Holstein mit 25%. Alle anderen Länder gewähren mehr, und zwar in dieser Reihenfolge: Baden-Württemberg (38,27 %), Rheinland-Pfalz (37,75 %) Thüringen (37 %); Mecklenburg-Vorpommern (32,5 %), Brandenburg (33,48 % - künftig aber 30 %), Berlin (31,5 %), Hessen und im Saarland (30,14 %).

- Die Anrechnungsregeln sind die strengsten, die existieren, da eine strenge Subsidiarität umgesetzt wird.

Im Ergebnis wird man daher sagen können, dass der Ruhegehhaltsanspruch der Mitglieder der Landesregierung im Land Nordrhein-Westfalen nur im Bereich der Altersgrenzen etwas günstiger als der Durchschnitt ist, in den sonstigen Fragen aber unterdurchschnittlich bis deutlich unterdurchschnittlich ausgestaltet ist.

Berücksichtigt man den Umstand, dass das Land Nordrhein-Westfalen einer der größten Flächenstaaten ist und zudem die größte Wirtschaftskraft und eine entsprechende Verwaltung aufweist, wird man gerade nicht von einer auffallenden Unproportionalität im Vergleich zu den Ruhegehhaltsansprüchen der anderen Bundesländer sprechen können. Die Begünstigungen sind in den Ländern Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Sachsen demgegenüber deutlich ausgeprägter.

Nimmt man nur den Vergleich mit den anderen Landesregelungen zum Ausgangspunkt, besteht keine Veranlassung etwa zum Zwecke des Abbaus einer vermeintlichen Überversorgung eine Reform vorzunehmen.

b) Vergleich mit der Regelung zu den kommunalen Wahlbeamten

In der Fragestellung wird ausdrücklich nach einer Angemessenheit im Vergleich zu den kommunalen Wahlbeamten gefragt.

Für die Versorgung der kommunalen Wahlbeamten gilt die Regelung des § 66 LBeamtVG, diese lautet:

§ 66 Beamte auf Zeit

(1) Für die Versorgung der Beamten auf Zeit und ihrer Hinterbliebenen gelten die Vorschriften für die Versorgung der Beamten auf Lebenszeit und ihrer Hinterbliebenen entsprechend, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist.

(2) Für Beamte auf Zeit, die eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von zehn Jahren zurückgelegt haben, beträgt das Ruhegehalt, wenn es für sie günstiger ist, nach

¹⁶³

S. dazu o. S.24.

einer Amtszeit von acht Jahren als Beamter auf Zeit fünfunddreißig vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und steigt mit jedem weiteren vollen Amtsjahr als Beamter auf Zeit um 1,91333 vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bis zum Höchstruhegehaltssatz von 71,75 vom Hundert. Als Amtszeit rechnet hierbei auch die Zeit bis zur Dauer von fünf Jahren, die ein Beamter auf Zeit im einstweiligen Ruhestand zurückgelegt hat. § 14 Abs. 3 findet Anwendung. Die Sätze 1 bis 3 finden auf zu Beamten auf Zeit ernannte Militärgeistliche keine Anwendung.

(3) Ein Übergangsgeld nach § 47 wird nicht gewährt, wenn der Beamte auf Zeit einer gesetzlichen Verpflichtung, sein Amt nach Ablauf der Amtszeit unter erneuter Berufung in das Beamtenverhältnis weiterzuführen, nicht nachkommt.

(4) Führt der Beamte auf Zeit nach Ablauf seiner Amtszeit sein bisheriges Amt unter erneuter Berufung als Beamter auf Zeit oder durch Wiederwahl für die folgende Amtszeit weiter, gilt für die Anwendung dieses Gesetzes das Beamtenverhältnis als nicht unterbrochen. Satz 1 gilt entsprechend für Beamte auf Zeit, die aus ihrem bisherigen Amt ohne Unterbrechung in ein vergleichbares oder höherwertiges Amt unter erneuter Berufung als Beamter auf Zeit gewählt werden.

(5) Wird ein Beamter auf Zeit wegen Dienstunfähigkeit entlassen, gelten die §§ 15 und 26 entsprechend.

(6) Bei einem wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Wahlbeamten auf Zeit ist § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 nicht anzuwenden, wenn er nach Ablauf seiner Amtszeit sein Amt weitergeführt hatte, obwohl er nicht gesetzlich dazu verpflichtet war und mit Ablauf seiner Amtszeit bereits eine Versorgungsanwartschaft erworben hatte. § 13 Abs. 1 Satz 1 findet in der bis zum 31. Dezember 2000 geltenden Fassung Anwendung.

(7) § 53 Abs. 10 gilt entsprechend für Wahlbeamte auf Zeit im Ruhestand.

(8) Wird ein Wahlbeamter auf Zeit abgewählt, erhält er bis zum Ablauf seiner Amtszeit, bei einem vorherigen Eintritt in den Ruhestand oder der Entlassung längstens bis zu diesem Zeitpunkt, Versorgung mit der Maßgabe, dass das Ruhegehalt während der ersten fünf Jahre 71,75 vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe, in der sich der Beamte zur Zeit seiner Abwahl befunden hat, beträgt. Die ruhegehaltfähige Dienstzeit nach § 6 erhöht sich um die Zeit, in der ein Wahlbeamter auf Zeit Versorgung nach Satz 1 erhält, bis zu fünf Jahren; das Höchstruhegehalt nach Absatz 2 darf nicht überschritten werden.

(9) Zeiten, während der ein Wahlbeamter auf Zeit nach Vollendung des siebzehnten Lebensjahres durch eine hauptberufliche Tätigkeit oder eine Ausbildung außerhalb der allgemeinen Schulbildung Fachkenntnisse erworben hat, die für die Wahrnehmung des Amtes förderlich sind, können bis zu einer Gesamtzeit von vier Jahren als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden, die Zeit einer Fachschulausbildung einschließlich der Prüfungszeit bis zu 1095 Tagen und die Zeit einer Hochschulausbildung einschließlich der Prüfungszeit bis zu 855 Tagen, insgesamt höchstens bis 1095 Tagen. § 49 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

Die Höhe der Aktivbesoldung, die auch für die Versorgung relevant ist, richtet sich nach der Verordnung über die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit. Die Ämter für (Ober)Bürgermeister werden darin

abhängig von der Größe der Kommune in die Ämter von A 16 bis B 11 und für die Beigeordneten in die Ämter von A 12 bis B 8 eingestuft.

Die Ruhegehaltsregelung von Bürgermeister und Landräten ist in der Variante des § 119 Abs. 4 Nr. 3 LBG NW, für sonstige politische Wahlbeamte nach § 66 Abs. 2 zweite Variante LBeamTVG ersichtlich an die Ruhegehaltsregelung von Mitgliedern der Landesregierung angepasst, wobei gemäß § 66 Abs. 9 LBeamTVG auch Ausbildungszeiten berücksichtigt werden können. Auch bei diesen ist ein Sprung nach einer Amtszeit allerdings von acht Jahren vorgesehen auf 35% und eine relativ hohe jährliche anschließende Steigerung. Gemessen an der gegenwärtig geltenden Regelung für kommunale Wahlbeamte ist die gegenwärtige Regelung für die Mitglieder der Landesregierung wiederum als angemessen zu qualifizieren.

Würde man die Regelung der Mitglieder der Landesregierung etwa so umgestalten, dass man die überproportionale Versorgung nach dem ersten Sprung abmildert, würden die kommunalen Wahlbeamten, die den Sprung nach achtjähriger Amtszeit auf 35% der Versorgung genießen, im Vergleich zu den Mitgliedern der Landesregierung eventuell bevorzugt werden. Eine Umstellung des Ruhegehalts bei den Mitgliedern der Landesregierung ohne eine entsprechende Veränderung bei den kommunalen Wahlbeamten könnte daher gegebenenfalls gewisse Spannungen hervorrufen, auch wenn die kommunalen Wahlbeamten vom Status her Beamten sind, wodurch Unterschiede zur Ausgestaltung der Regelung der Mitglieder der Landesregierung möglich sind und zudem im Beamtenrecht die Wartezeit für die Versorgung ein anerkanntes Institut ist. Es wird daher empfohlen, nach der Umgestaltung des Ruhegehalts der Mitglieder der Landesregierung anschließend die Regelung der kommunalen Wahlbeamten auf die innere Stimmigkeit hin zu überprüfen.

c) Strukturvergleich mit der Versorgung von Vorstandsmitgliedern in Unternehmen

Bezogen auf die Beamtenversorgung gehört der Quervergleich zu vergleichbaren Funktionen in der Privatwirtschaft als unbestrittener Orientierungspunkt und als eines von mehreren Hilfskriterien für die Beurteilung der Amtsangemessenheit der Alimentation. Der Vergleich kann auch bei der Frage der Angemessenheit einer Ministerversorgung helfen. Die Minister in der Landesregierung nehmen Ämter in Leitungsfunktionen wahr. Möchte man sie mit Aufgaben in der Privatwirtschaft vergleichen, wäre die Stelle des Mitglieds im Vorstand von größeren Unternehmen denkbar. Sowohl die Vergütung als auch die Versorgung von Vorstandsmitgliedern von größeren Unternehmen folgt keinem einheitlichen Model, sondern ist individuell vertragsabhängig und unterscheidet sich je nach dem einzelnen Unternehmen. Der Vergleich kann daher allenfalls einen vagen Ansatzpunkt bieten. Greift man auf die Darstellung in den Vergütungsberichten von fünf größeren Dax-Unternehmen zurück, so lässt sich folgende Darstellung wiedergeben:

Überblick über die Versorgung ausgewählter Unternehmen, orientiert an deren Vergütungsberichten: (der Überblick wurde mit Hilfe einer Zulieferung des MIK NW erstellt)

	Volkswagen AG	Lanxess AG	Daimler AG	Bayer AG	BASF
Art der Versorgung	Bei regulärem Ausscheiden Ruhegehalt einschl. Hinterbliebenenversorgung; für die Bezugsdauer des Ruhegehalts Nutzung von Dienstwagen; bei Dienstunfähigkeit Anspruch auf Ruhegehalt	beitragsorientierter Pensionsplan	Ab 2006 "Pension Capital", jährl. Gutschrift eines Kapitalbausteins (= Beitrag i. H. v. 15 % d. Summe d. Grundvergütung + des Jahresbonus x Altersfaktor, der einer Verzinsung von durchschnittl. 6 % bis 2015, danach 5 % entspricht); für Neueintritte gilt "Daimler Pensions Plan", Bedingungen w. o., Auszahlung mit 62. LJ im Erlebensfall	Pensionsleistungen auf Basis eines Versorgungsgrades; Zahlung in Ergänzung zu Ansprüchen aus früheren Arbeitnehmerpensionszusagen; Auszahlung als lebenslange monatliche Rente	Jährliche Ansammlung von Rentenbausteinen; jährl. Anpassung von m 1 %
Altersgrenze	63. Lebensjahr	60. Lebensjahr	60. Lebensjahr auf Antrag als Altersleistung, bzw. als Invalidenleistung aufgr. v. Dienstunfähigkeit vor 60. LJ; beim "Pensions Plan" wird d. erreichte Guthabenstand zzgl. Aufschlag bis Alter 62 gezahlt	60. Lebensjahr	60. Lebensjahr
Zusammensetzung Ruhegehalt	Prozentsatz des fixen Grundgehalts	25 % Grundbeitrag des Funktionseinkommens und des APP (Annual Performance Payment) von Gesellschaft zu erbringen; Eigenbeitrag d. Vorstandsmitglieder aus Entgeltumwandlung i. H. v. 12,5 % des APP (kann auf bis zu 25 % des APP erhöht	Prozentsatz der früheren Grundvergütung, abhängig von Dauer der Vorstandstätigkeit (gewährt bis 2005 und dann eingefroren)	Pensionsanspruch beruht auf endgehaltsabhängiger Zusage, min. 15 % des letzten Festeinkommens, max. 60 % (vor 2006 bestellte Vorstandsmitglieder: max. 80 %)	Rentenbaustein = fixer (jährl. Festvergütung oberh. d. gesetzl. Beitragsbemessungsgrenze x Versorgungsfaktor 3; Verrentung mittels versicherungsmathematischer Faktoren, Umrechnung in lebenslange Rente) variabler Teil (abh. Gesamtkapitalrendite Geschäftsjahres und Performancefaktor)

		werden)			
Prozent-satz	50 % plus 2 % pro Jahr der Unternehmenszugehörigkeit		3,5 % jährliche Erhöhung	ab 2009 jährl. Prüfung u. Anpassung unter Berücksichtigung der Verbraucherpreise	
Höchst-grenze	70%	k. A.		max. 80 % Versorgungsgrad	
Hinter-bliebene	66 2/3 % Witwenrente bzw. 20 % Waisengeld vom Ruhegehalt	k. A.	60 % Witwe/r, kann je nach Anzahl unterhaltspflichtiger Kinder um bis zu 30 Prozentpunkte erhöht werden	60 % des jeweiligen Pensionsanspruchs als Witwengeld, 15 % für jedes Kind	60 % Witwe/r, je Halbwaise 10 %, Vollwaise 33 %, 2 Vollwaisen je 25 %, dre und mehr Vollwaisen je % d. Versorgungsleistu maximal 75 % der Vorstandspension
Abfindung	Anspruch auf max. 2 Jahresvergütungen (Vertrag nach 20.11.2009 geschlossen); für zuvor geschlossene Verträge wird ab 3. Amtszeit Bestandsschutz gewährt; bei Austritt auf Veranlassung d. Unternehmens wird Altersversorgung sofort gezahlt, sonst ab 63. LJ; KEINE ABFINDUNG, falls Tätigkeit aus einem vom Vorstandsmitglied zu vertretenden wichtigen Grund beendet wird	k. A.	keine, wenn Ausscheiden nicht im gegens. Einvernehmen erfolgt	Nur bei vorzeitiger Vertragsbeendigung durch die Gesellschaft ohne wichtigen Grund; max. im Wert von 2 Jahresvergütungen für max. Restlaufzeit des Vorstandsvertrags	Nur bei vorzeitiger Vertragsbeendigung d die Gesellschaft ohne wichtigen Grund; max. Wert von 2 Jahresvergütungen für max. Restlaufzeit des Vorstandsvertrags; be "Change of Control" n 150 % des Abfindung: Caps

An dieser Aufstellung lässt sich eine gewisse einheitliche Struktur feststellen. Die Altersgrenze liegt bei allen Betrieben deutlich unter der Regelaltersgrenze für Arbeitnehmer und sonstige Beschäftigte (in der Regel beim 60. Lebensjahr). Das Ruhegehalt beruht meist auf einem Prozentsatz des Grundgehalts, der abhängig ist von der Beschäftigungsdauer. Die Höhe des Prozentsatzes variiert zwischen Unternehmen ganz erheblich. Mitunter sind Höchstgrenzen vorgesehen, aber nicht immer. Eine Hinterbliebenenversorgung ist meist mitgeregelt.

d) Exkurs: Die Angemessenheit separater Bestandteile der Aktivbesoldung

Der Gutachtenauftrag beschränkt sich nicht auf die Frage der Gestaltung des Ruhegehalts, sondern bezieht teilweise auch die anderen Leistungen ein. So wird ausdrücklich danach gefragt, ob die Zusatzleistungen (Aufwandsentschädigungen, Sonderzahlungen, Familienzuschlag und Übergangsgeld) der Mitglieder der Landesregierung und der Parlamentarischen Staatssekretäre angemessen sind und ob sie ggf. in die Grundvergütung integriert werden sollen.

aa) Aufwandsentschädigung

Gemäß § 7 Abs. 1c LMinG NW erhalten die Mitglieder eine Aufwandsentschädigung in Höhe von € 1.100,-- bzw. € 660,-- im Monat. Diese Aufwandsentschädigung ist nicht von bestimmten Bedingungen abhängig. Es spricht sachlich nichts dagegen, diese in das normale Grundgehalt einzuarbeiten. Wenn man sie allerdings in das Grundgehalt einarbeitet, nimmt sie auch an der Versorgungsregelung teil. Andererseits erscheint ein Festhalten an der Ausgestaltung als Aufwandsentschädigung auch nicht unangemessen. Ein Personenkreis, der wie die Mitglieder der Landesregierung deutlich überdurchschnittliche Leistungen erbringen muss, hat zusätzliche Kosten und Aufwendungen, die es rechtfertigten, pauschal einen Zuschlag für diese überdurchschnittlichen Belastungen zu zahlen.

bb) Trennungsgeld und Sonderzahlung

Gemäß § 7 Abs. 4 LMinG NW erhalten die Mitglieder jährliche Sonderzahlungen und Trennungsgeld entsprechend den Vorschriften nach dem Beamtenrecht. Die Gründe, die für die Zahlung dieser Leistungen an die Beamten sprechen, sprechen auch für eine Leistung an die Mitglieder der Landesregierung. Ihre Eigenschaft als Spitze der Landesverwaltung sollte nicht dazu führen, dass sie hinsichtlich besonderer Leistungen schlechter gestellt werden als die Beamtinnen und Beamten.

cc) Familienzuschlag

Die Mitglieder der Landesregierung erhalten gemäß § 7 Abs. 1b (Landesministergesetz) einen Familienzuschlag in Höhe von $1 \frac{1}{5}$ des den Beamten zustehenden Familienzuschlags. Bei den Beamtinnen und Beamten ist der Familienzuschlag als solcher verfassungsrechtlich abgesichert, da das Alimentationsprinzip nicht nur die Alimentation des Beamten selbst, sondern auch dessen Familie erfasst. Vergleichbare Sicherungen für die Mitglieder der Landesregierung sind verfassungsrechtlich nicht ersichtlich. Dennoch ist es ausgesprochen vernünftig,

auch hinsichtlich des Familienzuschlags die Mitglieder der Landesregierung entsprechend den Beamtinnen und Beamten zu behandeln, sodass eine Aufhebung dieses Bestandteils nicht sinnvoll erscheint.

dd) Übergangsgeld

Das Übergangsgeld ist eine besondere Leistung, die alle Bundesländer kennen. Sie erscheint angesichts der kurzfristigen Verlustmöglichkeit des Amtes als angemessene Sicherung für die Betroffenen. Das Übergangsgeld selbst sollte daher nicht abgeschafft werden.

Allenfalls ließe sich über eine geringfügige Veränderung der Ausgestaltung nachdenken. Im Land NW wird das Übergangsgeld auf jeden Fall für mindestens sechs Monate geleistet, unabhängig von der Dauer der Amtsinhaberschaft. Gerade diese Ausgestaltung hat sich in Berlin jüngst als sachlich unangemessen erwiesen. Man könnte daher die Mindestlaufzeit aufheben und nur die Obergrenze von zwei Jahren belassen. Die Höhe erscheint angemessen.

ee) Gesamtzusammenfassung

Insgesamt ist bei den sonstigen Leistungen kein grundsätzlicher Reformbedarf ersichtlich.

V. Bestehende und denkbare Lösungsvorschläge

1. Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler

a) Darstellung des Reformvorschlags

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen (BdS) hat im Jahr 2011 einen Vorschlag zur Reform der Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung unterbreitet und dabei angeregt die Altersversorgung der Mitglieder der Landesregierung vollständig neu zu regeln.¹⁶⁴

Nach diesem Vorschlag wird die Ausgestaltung als öffentlich-rechtlicher Versorgungsanspruch gegen den Staat aufgegeben. Stattdessen sollen Mitglieder der Landesregierung zusätzlich zum Amtsgehalt einen Betrag erhalten, den sie für eine selbst zu organisierende Alters- und Hinterbliebenenversorgung verwenden sollen. Allerdings wird dieser Betrag erst dann ausgezahlt, wenn die Mitglieder der Landesregierung einen Verwendungsnachweis vorlegen. Der Vorschlag soll sich anlehnen an die Regelung der Landtagsabgeordneten. Auf diese Weise sollen insgesamt die Alterssicherung der Mitglieder der Landesregierung gekürzt und Einsparungen für das Land erreicht werden.¹⁶⁵

Im Einzelnen ist vorgesehen die Aktivbezüge um den Betrag zu erhöhen, den die Abgeordneten des Landtags erhalten, um ihre Beiträge zum Versorgungswerk zu erbringen.¹⁶⁶ Bei den Mitgliedern der Landesregierungen, die gleichzeitig Mitglied im Landtag sind, wird allerdings diese Erhöhung der Abgeordnetenbezüge gestrichen, die Pflichtmitgliedschaft aufgehoben und dafür die Möglichkeit der freiwilligen Mitgliedschaft eingeräumt.¹⁶⁷ Die Mitglieder der Landesregierung, die nicht Mitglied des Landtags sind, erhalten nicht die Möglichkeit der freiwilligen Mitgliedschaft. Die Erhöhung der Amtsbezüge um den Versorgungsbetrag steht unter der Bedingung, dass er mindestens in Höhe des jeweils geltenden Höchstbeitrages zur Rentenversicherung der Angestellten für die Altersversorgung verwandt wird und ein Kapitalwahlrecht vollständig ausgeschlossen ist.

b) Bewertung

aa) Unvereinbarkeit mit Art. 64 Verf NW

Der Vorschlag des BdS NW enthält in seiner Begründung keine Erörterung der Frage, inwieweit der Regelungsvorschlag mit Art. 64 Verf NW vereinbar ist. Eine solche Darstellung hätte nahe gelegen, da die dort vorgesehene monatliche

¹⁶⁴ BdS NRW, Vorschlag für ein Landesministeränderungsgesetz.

¹⁶⁵ BdS NRW, Vorschlag für ein Landesministeränderungsgesetz, S. 1.

¹⁶⁶ BdS NRW, Vorschlag für ein Landesministeränderungsgesetz, S. 3, § 11 LMinG NW-E.

¹⁶⁷ BdS NRW, Vorschlag für ein Landesministeränderungsgesetz, S. 4, § 11 LMinG NW-E.

Entschädigung nicht die Kriterien erfüllt, die sowohl nach der grammatikalischen als auch nach der systematischen Auslegung an den Begriff „Ruhegehalt“ zu stellen sind. Die Zuweisung eines monatlichen Betrags mit der Pflicht die Alterssicherung selbst zu organisieren, ist mit dem gesetzlichen Regelungsauftrag ein Ruhegehalt auszugestalten schwer vereinbar. Nach der hier vertretenen Auffassung widerspricht eine solche Alterssicherung Art. 64 Verf NW (s.o. S. 52 f.).

Eine Erörterung der Verfassungsmäßigkeit hätte dabei schon wegen eines einfachen Textvergleichs nahe gelegen. Der Vorschlag überträgt das System der Alterssicherung der Abgeordneten des Landtags NW auf die Alterssicherung der Mitglieder der Landesregierung. Ein Alterssicherungssystem, das für die Mitglieder des Landtags verfassungsgemäß ist, muss aber nicht für die Mitglieder der Landesregierung verfassungsgemäß sein. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für diese beiden Alterssicherungssituationen sind grundverschieden. Zu den Abgeordneten heißt es in Art. 50 S. 1 Hs. 2 Verf NW, dass die Mitglieder des Landtages Entschädigungen nach Maßgabe eines Gesetzes erhalten. Dagegen wird nach Art. 64 Abs. 1 Verf NW Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung der Mitglieder der Landesregierung durch Gesetz geregelt. Die Garantie einer Entschädigung auf gesetzlicher Basis (für Abgeordnete gemäß Art. 50 Verf NW) ist mit der Garantie einer Besoldung, Ruhegehalts- und Hinterbliebenenversorgung auf gesetzlicher Basis (für Mitglieder der Landesregierung) offensichtlich nicht vergleichbar. Eine Entschädigung ist ein Ausgleichsanspruch für erlittene Nachteile und beinhaltet nicht die Garantie der Gewährung von Aktivbezügen, die mit einer Besoldung oder einem Gehalt der Höhe nach vergleichbar sind. Einen Anspruch auf Ruhegehalt enthält die Garantie einer Entschädigung aber erst recht nicht. Eine Versorgungsausgestaltung, die für Abgeordnete verfassungsgemäß ist, ist daher noch lange nicht für die Mitglieder der Landesregierung verfassungsgemäß.

bb) Sachwidrige Ausgestaltung

Die Ausgestaltung ist aber nicht nur verfassungswidrig, weil sie nicht als Ruhegehalt im Sinne von Art. 64 Abs. 1 Verf NW zu verstehen ist, sondern auch sachlich abzulehnen, aus mehreren Gründen:

aaa) Parallelität mit den Abgeordneten

Die Altersversorgung der Mitglieder der Landesregierung wird in dem Entwurf mit der der Abgeordneten des Landtags gleichgesetzt. Das ist systemwidrig, da die falsche Ausgestaltung als Bezugspunkt herangezogen wird. Die Stellung der Mitglieder der Landesregierung ist mit denen von führenden Ministerialbeamten deutlich eher vergleichbar als mit denen von Abgeordneten.

Weiter ist die Gleichsetzung unsachgemäß. Ein Mitglied der Landesregierung, das zugleich Mitglied des Landtages ist, wird hinsichtlich der Alterssicherung wie ein Mitglied des Landtages behandelt. Bei der Aktivbesoldung soll ihm demgegenüber eine eigene Besoldung zustehen, während die der Abgeordneten um 75% gekürzt werden soll, das heißt, hinsichtlich der Aktivbesoldung wird

gerade nicht an die Aktivbesoldung der Mitglieder des Landtages angeknüpft, sondern an die Besoldung, die strukturell der Beamtenbesoldung entspricht. Das passt nicht zusammen.

Drittens sind auch wertungsgemäß ein Abgeordneter mit einer Funktion in der Landesregierung und ein Abgeordneter ohne diese Funktion nicht vergleichbar, dennoch werden sie hinsichtlich der Alterssicherung gleichbehandelt.

Viertens werden die Mitglieder der Landesregierung gegenüber den Abgeordneten des Landtages deutlich schlechter behandelt. Die Abgeordneten des Landtages können während ihrer Mandate weiteren Beschäftigungen nachgehen und mit diesen zusätzliche Alterssicherungen aufbauen, den Mitgliedern der Landesregierung ist dies wegen der vorgesehenen Inkompatibilität rechtlich nicht erlaubt. Die Abgeordneten des Landtages haben zusätzlich noch darüber hinausgehend den Vorteil, über das Versorgungswerk des Landtages eine zumindest vernünftige Alterssicherung ohne jeden eigenen administrativen Aufwand zu erhalten, die Mitglieder der Landesregierung erhalten diesen Service nicht aus ihrem Amt heraus, sondern nur für den Fall, dass sie zugleich Mitglied des Landtages sind, was sie von Verfassungen wegen aber nicht sein müssen.

bbb) Überforderung mit der Pflicht der Selbstorganisation

Den Mitgliedern der Landesregierung wird die Pflicht der Organisation einer eigenen Alterssicherung auferlegt. Wer diese Pflicht nicht erfüllt, bekommt die monatliche Entschädigung nicht. Für die Mitglieder, die nicht Abgeordnete sind, ist völlig unklar, wie sie mit dem Betrag eine sinnvolle Alterssicherung aufbauen sollen, gerade für kurzzeitige Amtswahrnehmungen stünden Aufwand und Ertrag völlig außer Verhältnis.

ccc) Deutlich unterdurchschnittliche Versorgung

Mit dem Regelungsvorschlag werden der Sache nach die Mitglieder der Landesregierung des Landes NW einen Bruchteil der Besoldung erhalten, die Mitglieder der Regierung in anderen Bundesländern beziehen, obwohl das Land Nordrhein-Westfalen von der Größe und der Wirtschaftskraft her das Land ist, das die höchste Verantwortung an die Mitglieder der Landesregierung stellt. Zudem dürfte im Ergebnis jeder Regierungsrat in vergleichbaren Zeiten mehr an Alterssicherung erwerben können als die Mitglieder der Landesregierung nach dem Regelungsvorschlag.

cc) Fehlende Hierarchietauglichkeit

Der Vorschlag lebt davon diejenigen, die an der Spitze einer personellen großen Administration stehen, herauszugreifen und völlig anders als diejenigen zu behandeln, die in der Hierarchie unter denselben stehen. Es ist auch in der freien Wirtschaft absolut unüblich, Systeme der Alterssicherung für die Spitzen der Organisation vorzusehen, die deutlich schlechtere Leistungen auswerfen als die Altersversorgung derjenigen, die mehrere Ebenen unter der Führungsriege stehen.

c) Gesamtergebnis

Der Vorschlag ist daher als eine politisch motivierte Idee zu qualifizieren, die offensichtlich verfassungsrechtliche Fragen ausblendet, von einer unzutreffenden Parallelität zu dem parlamentarischen Mandat ausgeht, erhebliche innere Brüche enthält und die Mitglieder der Landesregierung in der Versorgung deutlich schlechter behandelt als andere Beschäftigte des Landes.

2. Vorschlag der Unabhängigen Kommission

a) Der Reformvorschlag

Die Unabhängige Kommission zur Neuordnung der Bezüge von Mitgliedern der Landesregierungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen hat vorgeschlagen, 20 % der Aktivbezüge unmittelbar vom Land in einen eigenen Topf einzuzahlen. Aus diesem Topf sollen die Berechtigten dann das Äquivalent für die Dauer ihrer Einzahlung erhalten. Ob der Topf als Rücklage, als Fonds oder als Versicherung konstruiert werde, sei zweitrangig, wobei die Kommission deutlich eine Präferenz für die Versicherungslösung erkennen lässt. Es sei eine Deckelung von max. 40 % der letzten Aktivbezüge vorzusehen.¹⁶⁸

b) Bewertung

Gegen den Vorschlag sprechen folgende Umstände: Die Umstellung führt zu einer erheblichen Absenkung der Versorgung. Die Mitglieder der Landesregierung werden für ihren überobligatorischen Einsatz im Vergleich zu den Spitzenbeamten nicht belohnt, sondern versorgungsrechtlich benachteiligt. Das Prinzip, wer in der Hierarchie aufsteigt, steigt in der Versorgung ab, ist schwer nachvollziehbar. Weiter ist der administrative Aufwand hoch. Schließlich ist die Höhe der Versorgung völlig ungewiss oder minimal. Es wäre nicht das richtige Signal für einen Staat, wenn er den Ruhegehaltsanspruch für herausstechende Funktionen in einer derartigen Weise ins Ungewisse stellen würde.

3. Der Vorschlag der Parallelisierung mit der Versorgung des Bundes

a) Der Reformvorschlag

Der Südwestfunk Rundfunk hat mit einer Reportage vom 24.01.2012, 21.45 Uhr,¹⁶⁹ die Ministerpensionen vor allem in den Ländern Saarland und Sachsen-Anhalt (Versorgung de luxe) als überzogen dargestellt und verhältnismäßig deutlich die Übernahme des Systems der Versorgung der Mitglieder der Bundesregierung als vorbildlich dargestellt.

¹⁶⁸ Kommission, Abschlussbericht, 2000, S. 31 ff.

¹⁶⁹ Abrufbar unter <http://www.swr.de/report/-/id=233454/nid=233454/did=9030024/1x2pok1/> (letzter Zugriff 18.02.2012).

b) Die Bewertung

Es stellt sich somit die Frage, ob die Versorgungsregelung der Landesminister nicht durch eine Übernahme der Regelung der Mitglieder der Bundesregierung übernommen werden sollte. Eine Orientierung an der Versorgung der Bundesminister liegt nahe, fraglich ist allerdings, ob eine deckungsgleiche Übernahme zu empfehlen ist.

Eine vollständige Kopie der Bundesregelung ist aus folgenden Gründen nicht zu empfehlen:

aaa) Stufenregelung beim Bund

Die Bundesregelung kennt das Stufensystem und vermittelt den Mitgliedern der Bundesregierung schon nach vier Jahren eine deutlich bessere Versorgung als die Mitglieder der Landesregierung im Land NW erhalten, da dort die erste Stufe erst nach fünf Jahren erreicht wird. Würde man die Regeln des Bundes übernehmen, würde man insoweit nicht nur die unsinnige Stufenregelung perpetuieren, sondern insoweit noch verschärfen und die Versorgung der Mitglieder der Landesregierung in NW anheben. Gegen eine Anhebung der Versorgung der Mitglieder der Landesregierung des Landes NW ist grundsätzlich nichts einzuwenden, solange das zugrunde liegende Prinzip sinnvoll ist, was aber bei der Stufenregelung, wie dargelegt, nicht der Fall ist.

bbb) Ausbrechen aus dem Landesvergleich

Die Bundesregelung gilt vor allem insoweit als vorbildlich, als der Fälligkeitszeitpunkt auf die Vollendung des 67. Lebensjahres festgelegt wird, während in NW deutlich frühere Zeitpunkte gelten (60 Jahre bzw. 55 Jahre). Der Fälligkeitszeitpunkt des Bundes wird allerdings ein wenig relativiert durch die Möglichkeit der vorzeitigen Inanspruchnahme mit einem entsprechenden Abschlag. Dennoch ist die Bundesregelung insoweit die schärfste im Vergleich zu allen anderen bestehenden Regelungen. Es bleibt daher zu überlegen, ob man sich nicht insofern beim Bund orientiert.

Die Übernahme der Altersruhegrenze liegt nicht völlig fern. Eine so starke Abkopplung der Altersgrenze beim Ruhegehalt im Vergleich zum Beamtenrecht und zur Rente scheint nicht zwingend durch das Regierungsamt selbst gerechtfertigt. Weiter verlangt die demographische Entwicklung grundsätzlich eine Erhöhung aller Altersgrenzen. Diese wurde im Rentenrecht und weitgehend im Beamtenrecht schon vorgenommen, sodass ein Nachziehen bei der Ministerversorgung nahe liegt. Die Länder, die im Augenblick die Reform der Ministerversorgung verwirklichen (Brandenburg und Hamburg), sehen daher nach gegenwärtigem Stand eine Anhebung vor.

Umgekehrt ist die Übernahme der Altersgrenze vom Bund auch nicht zwingend. Zunächst bestehen gegen eine Orientierung nur hinsichtlich eines Gesichtspunktes gewisse grundsätzliche Bedenken. Wenn man die Stufenregelung des Bundes nicht übernehmen möchte, gleichzeitig aber die Fälligkeitsregelung kopiert, verfolgt man eine Theorie der Minimierung, indem man die ungünstigsten Faktoren summiert. Weshalb die Summierung der

ungünstigsten Einzelgesichtspunkte eine sachgerechte Regelung sein soll, bliebe aber offen.

So sind etwa auch die Bundesminister über ihre in der Regel vorhandenen Mandate im Bundestag stärker in der Alterssicherung abgesichert als die Mitglieder der Landesregierung, da die Altersversorgung der Mitglieder des Bundestages besser ist als die Versorgung der Mitglieder des Landtages des Landes NW (§ 20 AbgG).

Weiter ist auch innerhalb eines Bundesstaates Konformität innerhalb des Staatsorganisationsrechts nicht unbedingt erforderlich, vielmehr liegen gewisse Abweichungen im Geiste des Föderalismus.

Drittens trägt für eine Parallelisierung zum Renteneintrittsalter der Bund eine größere Verantwortung als die Länder, da ihnen die Gesetzgebungskompetenz für das Renteneintrittsalter zusteht, sodass, selbst wenn eine Parallelisierung mit dem 67. Lebensjahr nahe läge, die Länder dies nicht unbedingt übernehmen müssen.¹⁷⁰

Darüber hinaus ist die Frage berechtigt, weshalb für den Fall, dass 16 bzw. 14 Länder die Regelung des Bundes sachlich nicht für angemessen halten, gerade das Land Nordrhein-Westfalen die Bewegung mit anführen soll, wenn die Versorgung im Vergleich zu den anderen Ländern eher schlechter ausgestaltet ist.

c) Ergebnis

Eine Orientierung an der Bundesregelung insbesondere auch der Altersgrenze ist in Betracht zu ziehen, ist aber nicht zwingend und auch nicht insgesamt zu empfehlen.

4. Der Vorschlag von Alexander Willand

a) Der Reformvorschlag

Alexander Willand schlägt vor, die Entschädigungsregelung für Minister deutlich stärker an der der Abgeordneten als an der der Beamtinnen und Beamten zu orientieren. Die Besoldung der Mitglieder der Bundesregierung sei deutlich zu erhöhen, für das Jahr 2000 auf etwa DM 800.000,-- im Jahr und dafür die Versorgung zu streichen. Dem gegenüber sollte die Versorgung der Abgeordneten ab dem 60. Lebensjahr möglich sein und linear für jedes Mandatsjahr um 2,5 % der Abgeordnetenentschädigung anwachsen. Die Mitglieder der Regierung, die kein Mandat innehätten, sollten ein großzügiges Übergangsgeld erhalten.

¹⁷⁰ S. dazu BT-Drs. 16/5052, S. 7 - Angleichung an Renteneintrittsalter als Motiv für die Anhebung im MinG.

b) Bewertung

Das Modell von Alexander Willand ist gewissen Einwänden ausgesetzt. Zunächst ist die stärkere Angleichung an die Stellung der Abgeordneten und nicht an die Stellung der Beamtinnen und Beamten historisch nicht gewachsen und daher als starker Systembruch zu bezeichnen. Weiter ist die Angleichung systematisch wegen des Gewaltenteilungsprinzips nicht nahe liegend. Drittens ist die Anhebung der Aktivbesoldung der Regierung in dem vorgeschlagenen Weg nicht durchsetzbar. Schließlich ist es wertungsmäßig nicht nachvollziehbar, weshalb Abgeordnete sich durch die Wahrnehmung des Mandats eine Altersversorgung verdienen können sollen, Mitglieder der Regierung demgegenüber nicht. Das Problem der Versorgungssprünge lässt sich durch eine lineare oder potentielle Angleichung bereinigen und verlangt nicht nach einem solchen Systembruch.

c) Ergebnis

Der Vorschlag, die Aktivbezüge drastisch zu erhöhen und dafür die Versorgung zu streichen, ist nicht zu empfehlen.

5. Die Reform des Ministergesetzes in Brandenburg

Mit Landtagsdrucksache 5/4951 vom 20.03.2012 hat die Landesregierung von Brandenburg eine Änderung des Ministergesetzes eingebracht,¹⁷¹ das Zweite Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Ministergesetzes vom 29. November 2012, das am 04.12.2012 (GVBl. I Nr. 36) verkündet wurde.

Die Regelung ist deshalb von Interesse, weil sie auf der bisher sorgfältigsten und umfassendsten Analyse der Ministerregelungen durch den wissenschaftlichen Dienst des Landtags Brandenburg beruht.¹⁷² Der Inhalt der Neuregelung besteht vor allem in Folgendem:

Die Fälligkeit des Versorgungsanspruchs von gegenwärtig 55 Jahren nach einer Amtszeit von mindestens zehn Jahren bzw. von 60 Jahren wird heraufgesetzt. Sie beträgt nun die für das Beamtenrecht geltende Regelaltersgrenze (zurzeit 65 Jahre), wird für eine Amtszeit von über fünf Jahren für jedes weitere Jahr um ein Jahr nach vorne gesetzt, jedoch nicht früher als das 60. Lebensjahr. Eine vorzeitige Inanspruchnahme ab dem 63. Lebensjahr bleibt möglich bei einem Versorgungsabschlag von 3,6%. Weiter wird die Versorgung der ersten Stufe von gegenwärtig 33% auf 30% abgesenkt. Dafür wird schon ab einer zweijährigen Amtszeit eine Versorgung von 12% bezahlt, die für jedes weitere Jahr um 6%

¹⁷¹

Vgl.

<http://www.parldok.brandenburg.de/starweb/LTBB/servlet.starweb?path=LTBB/lisshfl.web&id=LTBBFASTLINK&search=%28%28%28FASTW%2cDARTS%2c1DES2%2c1DES2W%2cURHSUP%2cURPSUP%2cDURPSUP%3d%28%28%22MINISTERGESETZ%22%29%29%29+NOT+TYP%3dPSEUDOVORGANG%29+AND+WP%3d5%29+AND+DID%3DK-226262&format=WEBDOKFL> (letzter Abruf 01.09.2012); Neben der Regelung in Brandenburg wurden in jüngster Zeit Änderungen zumindest auch in Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein vorgenommen.

¹⁷²

Platter, Ministergesetz Typoskript 2011.

steigt. Der Anstieg nach der fünfjährigen Amtszeit beläuft sich auf 2,4%. Im Falle eines unversorgten Ausscheidens aus der Landesregierung wird eine Nachversicherung zur Sozialversicherung eingeführt.

Die Neuregelung ist insoweit zu begrüßen, als sie die negativen Auswirkungen der Stufenregelungen abmildert. Sie belässt aber die hohe Versorgung der Mitglieder der Landesregierung nach Vollendung einer Legislaturperiode in Höhe von 30%. Die Regelung über den Fälligkeitszeitpunkt bildet einen vernünftigen Kompromiss, der im Wesentlichen der hier vorgeschlagenen Regelung entspricht. Die Kürzung des Übergangsgeldes ist demgegenüber verhältnismäßig streng.

VI. Die grundsätzlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten

1. Überblick

Als Grundmodelle für eine Neuregelung lassen sich denken:

- Auszahlung eines zusätzlichen Betrages unmittelbar an die Ministerinnen und Minister mit dem Ziel, für die Altersversorgung selbst vorzusorgen,
- Einbezug in das Versorgungswerk der Abgeordneten des Landtages Nordrhein-Westfalen,
- Aufbau eines eigenen Versorgungswerkes,
- Gewährung eines Versorgungsanspruchs gegen das Land.

2. Die Auszahlung eines Einmalbetrages

Für die Ausgestaltung des Ruhegehalts durch einen Abfindungsbetrag sprechen:

- Die finanziellen Belastungen für das Land wären klar kalkulierbar;
- das Ruhegehalt wäre für die Bevölkerung transparent;
- die Überversorgung der Berechtigten wäre leicht auszuschließen;
- die Probleme, die im Bereich der Beamtenversorgung mit dem Begriff der „Versorgungslasten“ beschrieben würden, wären für die Ruhegehälter der Mitglieder der Landesregierung ausgeschlossen. Die Zahlung würde jeweils aktuell fällig werden und würde keine künftigen weiteren Lasten auswerfen;
- für kurze Amtsverhältnisse wäre diese Ausgestaltung leicht nachvollziehbar.

Gegen eine Ausgestaltung des Ruhegehalts als Abfindung sprechen:

- Die oben dargestellten Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Ruhegehaltsform;
- die Betroffenen könnten mit der Verpflichtung, die Leistung privat zur Alterssicherung anzulegen, überfordert sein. Es würden Unsicherheiten entstehen und die Betroffenen würden sich während der Amtszeit nicht vollständig auf die Ausführung ihres Amtes konzentrieren;
- die privat zu verantwortende Anlage der früheren Mitglieder der Landesregierung ginge fehl, würde sich das Land bei dann entstehenden Versorgungsengpässen politisch kaum aus einer nachwirkenden Verantwortung lösen können;
- es erscheint sachlich auch nicht angemessen, zentrale Funktionsträger des Landes mit einer regulären Amtszeit von mindestens fünf Jahren so zu behandeln, als hätte das Land keinerlei Verantwortung für die Zeit, in denen die Personen nicht mehr für ihre Erwerbstätigkeit aufkommen können. Dem Charakter des Ministeramtes als ein hauptamtliches öffentlich-rechtliches Amt würde es nicht gerecht werden, diese mit einer Einmalzahlung „abzuspeisen“;

- Die Amtsausgestaltung würde deutlich unattraktiver werden und die Personengruppen, aus denen die Amtsinhaber zu gewinnen wären, würden deutlich reduziert werden. So wäre etwa denkbar, dass je nach Ausgestaltung der Wechsel von führenden Beamtenpositionen in die Regierung hinein faktisch nicht mehr vorkäme.

Zwischenergebnis: Unabhängig von der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Ausgestaltung als Einmalzahlung ist diese schon deshalb abzulehnen, weil sie dem Charakter des Ministeramtes als ein hauptamtliches öffentlich-rechtliches Amt nicht gerecht wird.

3. Der Aufbau eines Versorgungswerkes

a) Kapitalgedeckte Versorgung

Weiter wäre der Aufbau und Einbezug in ein Versorgungswerk denkbar. Im Aufbau eines Versorgungsanspruchs über ein Versorgungswerk läge der Übergang von einer haushaltsbasierten Versorgung zu einer kapitalgedeckten Versorgung. Während bei der ersten Variante die Belastung für das Land durch den Versorgungsanspruch in dem Augenblick haushaltswirksam wird, in dem die Anwartschaft sich zu einem fälligen Anspruch wandelt, werden bei einer kapitalgedeckten Versorgung die Lasten für das Land zu der Zeit des aktiven Dienstes relevant, da das Land die Anwartschaft durch Einzahlung in ein wie auch immer organisiertes Versorgungswerk während der aktiven Zeit vornehmen müsste. Die Frage der Wahl zwischen einer kapitalgedeckten Versorgung und einer Versorgung aus dem laufenden Haushalt ist keine, die sich nur spezifisch bei der Alterssicherung der Mitglieder der Landesregierung stellt, sondern eine für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die nicht rentenversicherungspflichtig sind. Welche Versorgung längerfristig und unter welchen Rahmenbedingungen die Vernünftigere ist, ist eine unter den Versorgungsspezialisten umstrittene Frage. Dieser muss aber in ihrer generellen Form für die hier vorliegende Fragestellung nicht nachgegangen werden. Nach der persönlichen Einschätzung des Unterzeichners ist eine möglichst weitgehende und zügige Umstellung in eine kapitalgedeckte Versorgung vor allem im Versorgungsbereich der Beamtinnen und Beamten ein Gebot der Vernunft und ein Gebot der Zeit. Die hier relevante Frage ist aber, ob die Versorgung der Mitglieder der Landesregierung isoliert auf eine kapitalgedeckte Versorgung umgestellt werden sollte. Auch diese Fragestellung kann man nicht abstrakt, sondern nur konkret beantworten.

b) Aufbau eines eigenen Versorgungswerkes

Die erste denkbare Variante läge darin, den Versorgungsanspruch durch den Aufbau eines eigenen Versorgungswerks zu organisieren und zu erfüllen.

Eine solche Konstruktion wäre verfassungsrechtlich zulässig, zumindest solange die Versorgungsbeiträge materiell aus Mitteln des Landes erbracht würden. Das Land hat vor wenigen Jahren die Altersversorgung der Mitglieder des Landtags auf eine versorgungswerkbasierte Versorgung umgestellt und kennt daher die

Probleme, die mit dem Aufbau eines solchen Versorgungswerks verbunden sind. Es bestehen vor allem zwei Probleme.

aa) Materielle Absenkung

Die Versorgung der Abgeordneten des Landtags wurde durch die Umstellung materiell erheblich abgesenkt. Dies war der Grund, warum die Versorgung erst für die künftigen Mitglieder des Landtags wirksam gestaltet wurde. Die Abgeordneten des Landtags sind auf diese Weise zwar einem Gebot der Vernunft gefolgt, eine erhebliche Verschlechterung bedeutet dies dennoch. Bei der Alterssicherung für die Mitglieder der Landesregierung wäre die Durchsetzung dieser Absenkung deutlich schwieriger. Die Abgeordneten besitzen mit ihrem Mandat einen Status, der schwer mit anderen öffentlich-rechtlichen Positionen vergleichbar ist. Die Versorgung der Mitglieder der Landesregierung würde aber aufgrund der Einbindung der Regierungsämter in die Exekutive eng mit der Altersversorgung von Spitzenbeamten verglichen werden. Er wäre schwer zu vermitteln, weshalb die politischen Leitfunktionen zwar deutlich stärker demokratisch legitimiert sind, mit höherer Verantwortung verbunden sind, zeitlich befristet sind, höhere Führungsverantwortung mit sich bringen und als Ausgleich dafür die Betroffenen eine deutlich schlechtere Altersversorgung erhalten würden als diejenigen, die unter ihnen stehen, insbesondere die Spitzenbeamten. Weiter können die Abgeordneten rechtlich gesehen neben ihrem Mandat weitere Berufe ausüben, die Mitglieder der Landesregierung dagegen nicht.

bb) Fehlende Mindestgröße der Mitglieder

Die Errechnung eines Versorgungsanspruchs einer Versorgung aus einem Versorgungswerk hängt von den Gewinnen, der Einnahmeprognose und der Einzahlung sowie der Altersstruktur der Mitglieder ab. Die Errechnung, welcher Anspruch wem nach wie viel Zeit zusteht, ist bei einem geschlossenen Versorgungssystem, das anders als die Rentenversicherung keine staatlichen Zuschüsse erhält, ausgesprochen schwierig. Die Errechnung wird leichter und sicherer, je größer die Anzahl der Betroffenen und die finanzielle Masse und je gleicher die relevanten Parameter sind. Das Versorgungswerk des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen lebt von einer strengen Gleichheit des Einzahlungsbetrags aller Mitglieder, sodass nur die Zeit der Einzahlenden von Fall zu Fall differenziert. Ein eigener Versorgungsanspruch der Mitglieder der Landesregierung würde im Vergleich zum Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags mit der Schwierigkeit konfrontiert werden, dass die Anzahl der Versorgungswerksmitglieder deutlich geringer wäre und die Differenzierung zwischen ihnen aufgrund der verschiedenen Ämter und der unterschiedlichen Amtszeiten deutlich größer wäre. Schon das Versorgungswerk der Abgeordneten des Landtags ist von seiner Größe und seiner Ausgestaltung her der Sache nach wohl an der Untergrenze des sinnvoll Machbaren angelegt. Ein weiteres Unterschreiten dieser Größe durch ein eigenes Versorgungswerk der Mitglieder der Landesregierung widerspräche wohl den Erfahrungen, die mit dem Versorgungswerk des Landtages gemacht wurden. Ein eigenes Versorgungswerk

würde zudem der Sache nach einen administrativen Aufwand hervorrufen, der außer Verhältnis zu den Vorteilen des Versorgungswerks stünde.

cc) Zwischenergebnis

Der Aufbau eines eigenen Versorgungsanspruchs für die Alterssicherung der Mitglieder der Landesregierung ist nicht zu empfehlen. Er würde schon wegen der geringen Zahl der begünstigten Personen administrativ einen zu hohen Aufwand verursachen.

c) Einbezug der Alterssicherung der Mitglieder der Landesregierung in das Versorgungswerk des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen

Die zweite denkbare Möglichkeit bestünde darin, die Mitglieder der Landesregierung hinsichtlich ihrer Altersabsicherung in das existierende Versorgungssystem der Abgeordneten des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen einzubeziehen. Dies wäre verfassungsrechtlich wiederum nicht völlig ausgeschlossen (s. o. S. 56 ff).

Im Endeffekt ist aber auch diese Lösungsvariante nicht zu empfehlen. Zunächst spricht wiederum die – zumindest im gegenwärtigen System deutlich abgesenkte - Versorgung dagegen.

Dazu kämen noch weitere Gründe, aus denen eine Zusammenlegung des Ruhegehalts der Mitglieder der Landesregierung mit denen der Abgeordneten des Landtages nicht als besonders sinnvoll zu bezeichnen wäre:

- Zum einen bestehen zwischen den Rechtsverhältnissen der Abgeordneten und denen der Mitglieder der Landesregierung deutliche Unterschiede. Die Abgeordneten sind Teil der Legislative und nicht der Exekutive, die schon immer anderen Altersregelungen unterlagen.
- Ihr Amt ist auch in einer für diese Frage der Altersversorgung erkennbaren Weise von dem der Mitglieder der Landesregierung unterschieden. Das Amt des Landtagsabgeordneten ist nicht in der gleichen Weise wie das des Mitgliedes der Landesregierung notwendigerweise eine Vollbeschäftigung. So wie es von Verfassungs wegen möglich ist, den Abgeordneten eine Aufwandsentschädigung zu gewähren, wäre dies bei den Mitgliedern der Landesregierung nicht möglich.
- Ein noch stärkeres Bedenken kommt hinzu. Die Trennung zwischen materieller Last auf Seiten des Landes Nordrhein-Westfalen und formaler Zahlungspflicht auf Seiten der Amtsinhaber besteht in dieser Form nur bei den Mitgliedern der Landesregierung und nicht in vergleichbar scharfer Form bei den Landtagsabgeordneten. Weiter ist die Beachtung der Trennung nur zum Zeitpunkt der Einführung der Versorgungswerkstruktur möglich. Zu einem späteren Zeitpunkt bestünden keine sicheren Grenzen und Sicherungen mehr dagegen, dass der Gesetzgeber das Ruhegehalt gesetzlich verändert und auf diese Weise, mehr oder weniger verdeckt, Bestandteile der Versorgung, die gegenwärtig mit den Aktivbezügen ausgezahlt werden, in die der Aktivbezüge hineinzieht. Hierdurch entstünde die Gefahr einer

Vermengung von Aktivbezügen und Altersversorgung. Es erscheint nicht ganz ausgeschlossen, eine gesetzliche Ausgestaltung zu wählen, die gewährleistet, dass die Pflicht des Landes besteht, die Versorgungsbeiträge materiell zu tragen, auch wenn die Mitglieder der Landesregierung die Beiträge formal leisten. Bei einer derartigen Ausgestaltung würde jedoch die Gefahr der Verletzung der materiellen Leistungstragungspflicht durch das Land und nicht durch den Amtsinhaber im Vergleich zu einer formalen Leistung durch das Land erheblich erhöht werden.

- Weiter ist die Konstruktion des Versorgungswerkes des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen in fundamentaler Weise auf der Gleichheit der Beiträge aufgebaut. Gem. § 10 Abs. 7 AbgG NW leisten alle Abgeordnete den gleichen Beitrag in Höhe von gegenwärtig 2.114 Euro gem. § 5 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 10 Abs. 7 AbgG NW. Diesen Beitrag müssen auch die Mitglieder der Landesregierung aufbringen, die zugleich ein Mandat haben. Ihr Beitrag wird nicht gekürzt, obwohl die Abgeordnetenentschädigung selbst deutlich gemindert wird (§ 7 Abs. 1 AbgG NW), mit der Folge, dass sie einen prozentual sehr hohen Anteil der ihnen verbleibenden Abgeordnetenentschädigung in den Fonds leisten. Ein Einbezug der Mitglieder der Landesregierung wäre folglich nur möglich, wenn diese Gleichheit nicht gestört würde, die Mitglieder daher einen prozentual vergleichbaren Beitrag aufbringen würden. Das wäre rechtlich möglich, der Sache nach würde aber allein aus technischen Gründen den Mitgliedern der Landesregierung eine Versorgungshöhe aufgezwungen, die mit ihrem Amt wenig zu tun hat. Weiter ist der Beitrag in den Fonds grundsätzlich langfristig orientiert, was für die Altersversorgung der Mitglieder der Landesregierung nicht passend ist.

Zwischenergebnis: Ein Einbezug der Mitglieder der Landesregierung in das Versorgungswerk der Abgeordneten des Landtags liegt nicht nahe, insbesondere weil das Versorgungswerk in NW auf einer strengen Gleichheit der Versicherten beruht.

d) Versicherungssystem

Weiterhin wäre der Einbezug in ein Versicherungssystem denkbar.

aa) Gesetzliche Rentenversicherung

Ein Einbezug in die gesetzliche Rentenversicherung liegt nicht nahe, aus folgenden Gründen:

Die gesetzliche Rentenversicherung ist ein Versicherungssystem mit sozialstaatlicher Zielsetzung, das vor allem eine Verarmung breiter Kreise der arbeitstätigen Bevölkerung im Alter verhindern soll. Es ist systematisch darauf angelegt, vor Armut im Alter zu schützen. Es enthält zugleich gewisse Elemente eines sozialen Ausgleichs.¹⁷³

¹⁷³ Vgl. Muckel, Sozialrecht, 2009, § 7, Rn. 7.

Ein Einbezug der Mitglieder der Landesregierung wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt systemfremd. Es ist nicht undenkbar in Deutschland die gewachsene Struktur der unterschiedlichen Ruhealterssysteme von gesetzlicher Rentenversicherung, freiwilliger Rentenversicherung, privater Altersversorgung und staatlichem Versorgungsanspruch aufzugeben und ein einheitliches Versorgungssystem für alle Beschäftigten oder alle Berufstätigen oder alle Einwohner zu schaffen. Es liegt aber nicht nahe, den Systemwechsel gerade bei der Statusgruppe zu beginnen, die der Sache nach die kleinste Gruppe darstellt. Ein ungefederter Einbezug in die Rentenversicherung wäre zudem auch verfassungsrechtlich kaum zu legitimieren, da ein Rentenanspruch, insbesondere ohne Zusatzversorgung, keine dem Amt der Mitglieder der Landesregierung entsprechende Altersabsicherung darstellen würde.

bb) Privates Versicherungssystem

Alternativ bliebe auch die Einzahlung in ein privates Versicherungssystem. Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass dies verfassungsrechtlich zulässig wäre (a.A. s.o. S. 52), wäre auch diese Ausgestaltung nicht zu empfehlen. Die Zuweisung eines Anspruchs gegen einen Versicherungsträger würde die Beherrschbarkeit der Auszahlung in die Hand eines Privaten legen, ohne die Verantwortlichkeit des Landes für die Erfüllung des Versorgungsanspruchs vollständig aufheben zu können. Zumindest die politische Verantwortung bliebe. Weiter wäre die Höhe erstens unbestimmt und zweitens gerade gegenwärtig mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Es wäre nicht das richtige Signal für einen Staat, wenn er den Ruhegehaltsanspruch für herausstechende Funktionen in einer derartigen Weise in das Ungewisse stellen würde.

cc) Zwischenergebnis

Die Erfüllung des Ruhegehalts über einen Versicherungsanspruch ist sachlich nicht zu empfehlen.

4. Die Gewährung eines Versorgungsanspruchs gegen das Land

a) Die grundsätzliche Ausrichtung als Anspruch gegen das Land

aa) Die sachlichen Gründe

Weiter bleibt die Möglichkeit, die Altersversorgung als einen Anspruch gegen den Staat zu konstruieren, der aus dem laufenden Haushalt zu zahlen ist.

Dieser Konstruktion stünden Vor- und Nachteile gegenüber. Die Nachteile sind vor allem die Folgenden:

- Die Lasten für den Haushalt würden nach hinten verlagert. Ist die Bevölkerungsstruktur inhomogen, das private Kapital grenzüberschreitend flüchtig, das Bruttosozialprodukt schwankend und die Einnahmen unberechenbar sowie die Verpflichtungen wachsend, ist es volkswirtschaftlich nicht vernünftig, absehbare Lasten nach hinten zu verschieben, auch wenn in der demokratischen Legitimationsstruktur eine

gewisse Präferenz für diese Art der Problembewältigung begründet liegen mag.

- Das Problem, dass die späteren Generationen die Lasten der vorausgehenden tragen müssen, ließe sich durch den Aufbau eines Versorgungsfonds abmildern. Die Schwierigkeiten mit dem Bestand und dem Aufbau eines Versorgungswerkes sind allerdings hinreichend bekannt. Die Bundesländer tun sich gegenwärtig enorm schwer im Bereich der Beamtenversorgung einen Versorgungsfonds aufzubauen, obwohl dort die Probleme deutlich dringender sind. Ohne eine verfassungsrechtliche Verankerung wäre ein Fonds in seinem finanziellen Bestand nicht vor dem Zugriff des Gesetzgebers geschützt. Dennoch dürfte außer Frage stehen, dass im Falle eines Versorgungsanspruchs aus dem Haushalts zumindest eine gewisse gleichzeitige geleistete Rücklage in einen Versorgungsfond, und wenn es auch nur 10 % der Bezüge beträgt, ausgesprochen sinnvoll wäre. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Aufbau eines Versorgungsfonds im Fall eines kreditfinanzierten Haushalts der Sache ein Sparen durch Aufnahme höherer Schulden darstellt.
- Ausreichendes Anschauungsmaterial für die Nachteile, die in der grundsätzlichen Struktur der Altersversorgung durch einen Versorgungsanspruch entstehen können, bietet das gegenwärtige System. Die Unsinnigkeiten, die durch die Versorgungssprünge, die Anrechnungsprobleme und das Problem der Doppelversorgung entstehen, beruhen gerade auf dem Charakter als Versorgungsanspruch. Die Probleme der Sprünge des nicht linearen Anstiegs und der überproportionalen Versorgungssituationen sind nicht zwingend im System eines Versorgungsanspruchs angelegt, sondern hängen von dessen Ausgestaltung ab, die Gefahr der Entstehung dieser Schwierigkeiten liegt aber in der Natur dieses Altersversorgungsanspruchs begründet.

Diesen Nachteilen stehen Vorteile gegenüber:

- Durch einen Versorgungsanspruch wird das Land seiner verfassungsrechtliche Pflicht, den Mitgliedern der Landesregierung ein Ruhegehalt zu gewährleisten, in der sichersten und beherrschbarsten Weise gerecht.
- Im Vergleich zum gegenwärtigen System würde eine solche Veränderung keinen Bruch bewirken. Bei jeder Veränderung dauerhafter Ansprüche sind Übergangsvorschriften und Brüche unvermeidbar, je geringer der Systemwechsel ist, umso geringer sind die dadurch entstehenden Friktionen. Bei Beibehaltung des Versorgungsanspruchs wäre, auch bei Veränderungen im Detail, mit keinen unbewältigbaren Problemen zu rechnen, die Probleme wären deutlich geringer als beim Wechsel in eines der o. g. beiden anderen Systeme.
- Im Vergleich zu den anderen Altersversicherungssystemen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes außerhalb des Angestelltenverhältnisses würden keine Systemunterschiede eingeführt werden. Es sprechen, wie oben schon

angesprochen, durchaus Argumente dafür, das Versorgungssystem insgesamt zu reformieren, aber es macht keinen Sinn, gerade bei den Mitgliedern der Landesregierung damit zu beginnen.

bb) Zwischenergebnis

Es läge nahe, das gegenwärtige System der Ruhegehaltsabsicherung für Mitglieder der Landesregierung bei dem gegenwärtigen System der Vermittlung eines Versorgungsanspruchs gegen das Land beizubehalten.

b) Das Prinzip der erdienten Versorgung

aa) Grundlagen

Die Schwächen des gegenwärtigen Systems des Versorgungsanspruchs gegen das Land ließen sich deutlich reduzieren, wenn man sich bemühte, einen Gedanken zu Grunde zu legen, den man als das Prinzip der erdienten Versorgung bezeichnen könnte. Mit dem Begriff der erdienten Versorgung soll ein Versorgungsanspruch bezeichnet werden, der sich ausschließlich an der zurückgelegten relevanten tatsächlich abgeleisteten Dienstzeit orientiert, multipliziert mit einem gesetzlich festgelegten Ruhegehaltssatz.

Auf die Beamtenversorgung bezogen wäre die erdiente Versorgung daher das Produkt, das sich ergibt, wenn man den Ruhegehaltssatz des § 14 Abs. 1 LBeamtVG nur auf die regelmäßig ruhegehaltstfähige Dienstzeit des § 6 LBeamtVG bezieht und die Erhöhungen der Dienstzeit gemäß § 7 bis § 13 LBeamtVG genauso außer Betracht lässt wie die Mindestversorgung gem. § 14 Abs. 4 LBeamtVG. Bestandteile der Versorgung sind die ruhegehaltstfähige Dienstzeit und die ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge (vgl. § 4 Abs. 3 LBeamtVG). Der Ruhegehaltssatz stellt die mit dem Steigerungssatz multiplizierte Dienstzeit dar. Je Dienstjahr erwirkt der Berechtigte einen vom Gesetzgeber festgelegten Prozentsatz einer späteren Versorgung (derzeit von 2,4 %). Ein Versorgungsanspruch, der sich am Prinzip der erdienten Versorgung orientiert, birgt vor allem den Vorteil, dass er die Gefahr der Verursachung einer Überversorgung oder einer Doppelalimentation verhindert.

Das Prinzip der erdienten Versorgung beruht auf dem Gedanken, dass wegen der Besonderheit des öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses das Land Nordrhein-Westfalen den Mitgliedern der Landesregierung nicht nur aktiv Bezüge schuldet, sondern auch ein Ruhegehalt, das allerdings an den geleisteten Dienst als Mitglied der Landesregierung anknüpft. Der Anteil des durch die Dienstzeit erworbenen Ruhegehalts kann dann als erdient angesehen werden, wenn eine Entsprechung zwischen geleisteter Amtsausführung und erworbenem Ruhegehalt besteht. Der Gedanke der erdienten Versorgung unterscheidet sich von den Gedanken anderer Alterssicherungssysteme dadurch, in geringerem Maße auf Umverteilungsüberlegungen und auf dem Sozialstaatsprinzip zu beruhen. Daher sind Systemüberlegungen etwa der Gestalt, dass die Versorgung erst eingreift, wenn der Berechtigte sich die Gunst des Systems insgesamt

erarbeitet hat, wie etwa durch Einzahlung bestimmter Mindestraten, grundsätzlich fremd.

Der Begriff der erdienten Versorgung ist begrifflich nicht vollständig zutreffend. Mit dem Prinzip der erdienten Versorgung verdient sich das Mitglied der Landesregierung durch seine Amtszeit nicht nur die Aktivbezüge, sondern darüber hinaus einen Anteil eines Versorgungsgehalts. Mit der Gewährleistung eines Ruhegehalts nach Beendigung des aktiven Dienstes leistet das Land deutlich mehr als üblicherweise der Dienstleistungsnehmer oder die zweite Seite des gegenseitigen Beschäftigungsverhältnisses leistet. Dieser zusätzlich erdiente Anspruch für den Fall des Alters ist eine Privilegierung der Mitglieder der Landesregierung im Vergleich zu anderen Beschäftigungsverhältnissen, die jedoch ihre Grundlage in Artikel 64 Verf NW findet, vergleichbar ist mit der Privilegierung der Beamten und Beamtinnen im Versorgungsbereich und sowohl innerhalb Deutschlands als auch außerhalb Deutschlands absolut üblich ist. Sie findet auch ihren Gedanken darin, dass das öffentlich-rechtliche Mandatsverhältnis ein Verhältnis eigener Art ist, bei dem nicht nur Einzelbestandteile bestehen, die man als Privilegierung verstehen kann, sondern auch höchste Anforderungen an Person und Leistungserbringung stellt, denen bezogen auf die Aktivbezüge eine verhältnismäßig geringe Höhe an Entlastung gegenüber steht.

Gewisse Steuerungselemente, die üblicherweise über die Gesamtausgestaltung des Alterssicherungssystems vorgenommen werden, können beim Prinzip der erdienten Versorgung über den jeweiligen prozentualen jährlichen Anstieg vorgenommen werden. So kann man den Gedanken der Belohnung für das Erreichen des Regierungsamtes bei der Festsetzung der Höhe ebenso berücksichtigen wie tatsächliche Besonderheiten dergestalt, dass üblicherweise das Regierungsamt nicht lebenslang, sondern nur zeitweise wahrgenommen wird und nicht ein Amt ist, das sich nahtlos in die Wahrnehmung sonstiger beruflicher Tätigkeiten einfügt.

Das Prinzip der erdienten Versorgung soll die begriffliche Bezeichnung für ein Regelungsmodell darstellen, das die bestehenden Friktionen erheblich mindert und auf einem nachvollziehbaren Gedanken beruht. Es ist nicht das von der Verfassung durch Art. 64 Verf NW geforderte Regelungssystem, sondern vielmehr eines unter mehreren möglichen. Die Institutsgarantie für ein Ruhegehalt, die Art. 64 Verf NW entnommen werden kann, ist inhaltlich wohl nicht so scharf, dass ein bestimmtes Regelungsmodell zwingend gefordert wird.

Das Prinzip der erdienten Versorgung beruht auf einem einfachen Gedanken, der sich etwas von den Grundgedanken einerseits der Beamtenversorgung und andererseits der Rentenversicherung unterscheidet. Es überrascht daher nicht, dass er Gemeinsamkeiten aufweist mit der Versorgung, die auch bei Vorstandsmitgliedern in Unternehmen üblich ist, da der Gedanke nicht an ein öffentlich-rechtliches Verhältnis gebunden ist (s.o. S. 80).

bb) Begriffliche Abgrenzung

Als erdiente Versorgung sind die Versorgungsteile zu verstehen, die abhängig sind von den tatsächlich geleisteten Zeiten, sofern die berücksichtigten Zeiten auch wirklich im Sinne einer Dienstpflicht absolviert wurden.¹⁷⁴ Der so verwendete Begriff der erdienten Versorgung ist nicht identisch mit dem Begriff des erdienten Ruhegehalts in § 14 Abs. 4 S. 4 LBeamtVG. Dort wird der Begriff verwendet in Abgrenzung zur Mindestversorgung gem. § 14 Abs. 4 S. 1 LBeamtVG. Die Differenzierung zwischen erdienter und nicht erdienter Versorgung ist aber nur ein Name für die Regelung in § 14 Abs. 1 S. 1 LBeamtVG einerseits und § 14 Abs. 4 LBeamtVG andererseits. Bei der Versorgung gem. § 14 Abs. 1 LBeamtVG werden aber ggf. auch Vorzeiten gem. § 6 Abs. 3 LBeamtVG als Dienstzeiten eingerechnet, in denen der Leistungsberechtigte keinen Dienst beim Dienstherrn abgeleistet hat und die deshalb nicht als Teile einer erdienten Versorgung zu verstehen sind.

Mitunter wird die erdiente Versorgung im Bereich des Beamtenrechts gleichgesetzt mit der Versorgung, in die auf keinen Fall eingegriffen werden darf.¹⁷⁵ Dies ist etwas verkürzt. Eingriffe in die Versorgungsbestandteile des Ruhegehalts, die den Beamtinnen und Beamten aufgrund ihrer Dienstleistung zustehen, sind verfassungsrechtlich höchst problematisch, aber nicht notwendig in jeder Konstellation unzulässig, wie etwa im Falle eines Haushaltsnotstandes.¹⁷⁶

c) Verhinderung einer Überalimentation durch spezifische Obergrenzen

Der Gedanke der erdienten Versorgung ist ein wichtiges Element zur Vermeidung von Überalimentation und Doppelversorgung, da er grundsätzlich nicht zulässt, dass andere Zeiten berücksichtigt werden als diejenigen, die tatsächlich im Dienst als Mitglied der Landesregierung abgeleistet wurden. Spezifische Sicherungsinstrumente nicht nur zur Vermeidung einer Überalimentation, sondern vorgelagert zum Gedanken der Vermeidung einer Doppelalimentation, sind bei einem System, das im Wesentlichen dem Gedanken der erdienten Versorgung folgt, nicht dringend erforderlich. Durch die lineare Zuordnung gewisser erworbener Ruhegehaltsanteile zu bestimmten aktiven Dienstzeiten, die nicht durch soziale Gedanken erweitert werden, entfallen im Wesentlichen sowohl die Notwendigkeit als auch die Rechtfertigung einer Kürzung aus dem Gedanken der Vermeidung von Doppelalimentation,

Eine vollständige Garantie für die Verhinderung einer Doppelalimentation bietet das Prinzip der erdienten Versorgung allerdings nicht, da Ursachen für eine Überversorgung in dem anderen System begründet liegen können und in der Wahl der Stufe durchaus Elemente einer Belohnung für die Regierungsmitglied-

¹⁷⁴ Wolff, Haushaltsentlastung, 2010, S. 133.

¹⁷⁵ Ansatzweise etwa bei OVG Lüneburg, Ut. v. : 28.04.1999, Az: 2 L 620/97 (juris Rn. 9 ff) = NdsRpfl 2000, 43= Schütz Beamtr ES/C II 1.6 Nr. 2.

¹⁷⁶ Vgl. für den Bereich des Beamtenrechts nur die kurze Darstellung bei BVerfG, Beschl. v. 22.06.1982, Az: 2 BvR 282/82 (juris Rn. 7), NVwZ 1982, 553 ff. zu § 55a SVG.

schaft liegen, die in Kombination mit anderen Ansprüchen eine sehr hohe Gesamtversorgung begründen können.

Wollte man in jedem Einzelfall prüfen, ob die Kombination zweier oder mehrerer Ansprüche zu einer Überversorgung führt, würde die Rechtsanwendung ausgesprochen kompliziert.

Das Problem des Restrisikos einer Überversorgung auch in einem System, das dem Gedanken der erdienten Versorgung folgt, kann man relativ leicht abfangen, indem man Höchstgrenzen einführt für den Fall des Bezugs verschiedener Versorgungsansprüche. Entscheidend wäre danach, ob durch die Kombination verschiedener Systeme nicht mehr zu erlangen ist als im Falle des Verbleibs in einem der betroffenen Systeme möglich ist. Dies erreicht man, indem man wie mit § 55 LBeamtVG sicherstellt, dass durch die Kombination der verschiedenen Versorgungsansprüche der Berechtigte nicht mehr erhält als er erhalten würde, wenn er in einem System verblieben wäre. Auf diese Weise würde man zwar den hier konkludent zugrunde gelegten Gedanken der Trennung der Systeme wieder relativieren, umgekehrt aber sicherstellen, dass der Berechtigte durch den Wechsel zwar den Vorteil hat eventuell auf die bessere Obergrenze beider Systeme zugreifen zu dürfen bzw. zumindest seine Versorgung „aufzufüllen“, nicht aber die Chance erhält die Existenz von Obergrenzen als solche abzuschütteln.

d) Zwischenergebnis

Zu empfehlen ist ein Versorgungsanspruch gegen das Land, der dem Prinzip der erdienten Versorgung folgt und gleichzeitig eine Überversorgung verhindert, indem er insbesondere die Doppelberechnung von gleichen Dienst-/Amtszeiten verhindert und zudem eine Kappung bei der systemimmanenten Maximalversorgung einführt.

VII. Die zentralen Fragen der Ausgestaltung des isolierten Versorgungsanspruchs

Ein Versorgungsanspruch, der gegen das Land gerichtet ist und sich am Gedanken der verdienten Versorgung orientiert, kann im Einzelnen verschieden ausgestaltet sein. Folgende Weichenstellungen sind zu klären.

1. Das Institut der Wartezeit

Ein durchgängig vorhandenes Gestaltungselement in den Landesregelungen und beim Bund ist die Einführung einer Wartezeit. Ein Mitglied der Landesregierung erhält eine Versorgungsanwartschaft erst dann, wenn es für eine Mindestdauer das Amt innehatte. Die Wartezeit ist zwar innerhalb der Ministerversorgung nicht unüblich, sie ist in NW mit einer Dauer von fünf Jahren allerdings relativ lang. Sie wird kombiniert mit einem relativ hohen Mindestversorgungssatz. Auf diese Weise wird eine Stufe gebildet: vor den fünf Jahren beläuft sich das Ruhegehalt auf Null und nach den fünf Jahren steigt es stetig, jedes Jahr um 2,4 %.

a) Unterschied von Stufensprüngen und Wartezeiten

Das System der Stufen ist in der Regel gekoppelt mit dem Prinzip des Erfordernisses einer Wartezeit. Das Erfordernis der Wartezeit ist aber zu unterscheiden von dem Stufensystem. Das Erfordernis der Wartezeit besagt für sich genommen nur, dass eine Ruhegehaltsanwartschaft erst entsteht, nachdem der Betroffene eine gewisse Zeit im Dienst stand. Nicht verbunden mit dieser Voraussetzung ist die Notwendigkeit, dass die Zeit vor Erreichung der Wartezeit versorgungsrechtlich mehr oder weniger zählt als die danach verbrachte Amtszeit. So kennt etwa die Ruhegehaltsausgestaltung der Mitglieder des Senats der Freien Hansestadt Hamburg eine Wartezeit, aber keine Stufenregelung. Zu einer Stufung wird die Wartezeitregelung dann, wenn der Betroffene mit Erlangung der Wartezeit zugleich einen Versorgungsanspruch erlangt, der höher ist als das Produkt von Amtszeit und Regelgehaltssatz. So ist dies etwa im gegenwärtigen System des Landes Nordrhein-Westfalen. Obwohl das Gesetz für die Zeit ab der fünfjährigen Amtszeit einen Ruhegehaltssatz von 2,4 % vorsieht, erwirbt der Berechtigte, sobald er die ersten fünf Jahre absolviert hat, einen 30%igen Versorgungsanspruch, das heißt, die ersten fünf Jahre zählen jeweils 6%, sobald die Wartezeit erreicht ist.

b) Die Rechtfertigungsmöglichkeiten von Wartezeiten

Die Wartezeiten können sich auf folgende Gründe stützen:

- Die Wartezeitregelung führt dazu, dass das Erreichen einer Mindestzeit belohnt wird. Auf diese Weise wird der Berechtigte ermutigt, nicht zu früh die Stellung als Mitglied der Landesregierung freiwillig aufzugeben, sondern zunächst durchzuhalten. Angesichts der Doppelbelastung, die sich aus der

politischen Einbindung an der Schnittstelle von Legislative und Exekutive einerseits und der gleichzeitigen Stellung als Behördenleiter eines großen und verantwortungsvollen Verwaltungsapparats andererseits ergibt, erscheint dieser Gedanke nicht sachfremd.

- Das Amt eines Mitglieds der Landesregierung ist ein so herausragendes Amt, dass seine Verleihung mit einem besonderen Gewinn belohnt werden muss und dieser besondere Vorteil ist eine u.a. ausgesprochen günstige Versorgung. Die „Belohnung“ wird zwar durch die Wartezeit nach hinten versetzt, allerdings dürfte der hohe Satz von 30 % nach fünf Jahren, der eine „Belohnung“ darstellt, vom Gesetzgeber zugleich mit der Bedingung der Wartezeit verbunden worden sein. Die hohe Vergünstigung des hohen Mindestruhegehalts kann es rechtfertigen, als Voraussetzung für die „Belohnung“ nicht nur das Amt, sondern auch die Wahrnehmung einer Mindestzeit vorzusehen.
- Die Wartezeit entlastet den Haushalt erheblich.
- Meist ist die Wartezeit angepasst an eine Legislaturperiode. Auf diese Weise wird zwischen Legislaturperiode und Ruhegehalt eine Parallelität geschaffen. Für jede Legislatur ein Ruhegehaltsanspruch. Diese Beschreibung trägt allerdings kaum eine rechtfertigende Kraft in sich. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb nur das Regierungsmitglied einen Anspruch erwerben soll, das eine Legislaturperiode lang das Amt eines Mitglieds der Landesregierung innehatte. Wo liegt die Verbindung zwischen Ruhegehalt und Legislaturperiode? Die Aufgabe der Regierung ist nicht auf die gesamte Periode bezogen, sondern immerwährend.

c) Die Gründe, die gegen Wartezeiten sprechen

Alle Länder bis auf die Freie Hansestadt Hamburg kennen die Wartezeit. Die durch die Wartezeit bewirkten Verzerrungen sind bekannt und werden beklagt (s.o. S. 70). Als Nachteile lassen sich nennen:

- Der mittels der Wartezeit verursachte Sprung ist zu groß, um durch die genannten Überlegungen gerechtfertigt zu werden;
- Die Dauer der Wartezeit ist in NW sowohl sachlich als auch im Vergleich zu den anderen Ländern sehr lang.
- Der Gedanke, vor dem Absolvieren einer Wartezeit gäbe es keinen Versorgungsanspruch, nach der Wartezeit für die anschließende Zeit dann aber wieder prozentual weniger als bis zur Wartezeit, ist nicht homogen;
- Bei den Systemen, bei denen die Wartezeit mit einer Stufenregelung kombiniert ist, beruhen sie auf einer Belohnungsüberlegung. Nur der, der durchhält, soll in den Genuss der überproportionalen Versorgung kommen. Weshalb aber derjenige, der nicht durchhält, ob freiwillig oder unfreiwillig mag dahingestellt sein, gar nichts mehr erhält, das heißt nicht einmal die durchschnittliche Versorgung, ist mit dem Belohnungsgedanken nicht zu erklären.

- Mit dem Belohnungsgedanken nicht zu erklären ist die Wartezeit bei dem Ruhegehaltssystem der Freien Hansestadt Hamburg, die gar kein Stufensystem kennt. Vermutlich steht hier der Gedanke dahinter, das Land sei erst dann für das Ruhegehalt verantwortlich, wenn eine MindestAmtszeit abgeleistet würde. Bei dieser Sichtweise gibt es folglich zwei Arten von Amtszeiten; solche, die für das Ruhegehalt maßgeblich sind und solche, die für das Ruhegehalt irrelevant sind. Weshalb die eine Amtszeit für das Ruhegehalt relevant sein soll, die andere aber nicht, ist nicht recht nachzuvollziehen. Ein Minister, der in 16 Ländern beispielsweise 1,5 Jahre Minister war, hätte demnach keinen Versorgungsanspruch, obwohl er 24 Jahre lang gearbeitet hätte und beim Verbleib in einem Land in aller Regel den Ruhegehaltssatz von 71,75% erreicht hätte.
- Die Wartezeiten leben von der Vorstellung, das Land Nordrhein-Westfalen habe für einen Minister oder eine Ministerin, der/die drei Jahre im Amt sei, weniger Verantwortung als für ein Mitglied der Landesregierung, das sechs Jahre im Amt war. Dies ist grundlegend falsch. Das Land Nordrhein-Westfalen trifft für beide Betroffenen die gleiche Verantwortung. Beide verbringen einen Teil ihrer Lebensarbeitszeit beim Land und können daher diese Zeit nicht mehr an anderer Stelle für den Aufbau einer Alterssicherung verwenden. Nur die Höhe, die das Land für den jeweiligen Aufbau der Alterssicherung gewähren muss, fällt unterschiedlich aus, je nachdem, ob der Betroffene zwei, fünf, zehn oder zwanzig Jahre für das Land als Mitglied der Landesregierung tätig war. Die Verantwortung selbst vermindert sich aber nicht.
- Das Gebot der Wartezeit beruht auf der Überlegung, ab einer gewissen Zeit erwachse dem Dienstgeber auch eine Verantwortung für den Altersruhestand des Dienstnehmers. Die Verantwortung für den Ruhestand beginne gewissermaßen erst, wenn ein nennenswerter Anteil der Lebenszeit bei ihm verbracht worden sei. Dies ist sachlich nicht überzeugend. Jeder Monat, der gearbeitet wird, kann nicht mehr an anderer Stelle zum Aufbau der Alterssicherung eingesetzt werden. Die Verantwortung des Dienstgebers für die Alterssicherung seines Beschäftigten ist für jeden Tag gleich intensiv, nur die dadurch entstehende finanzielle Summe wächst von Tag zu Tag.
- Der Gedanke der Wartezeit der Ministerversorgung kommt aus einer Zeit, in der man die Altersversorgung als eine Fürsorgeleistung des Dienstberechtigten verstand, zu der dieser erst ab einer gewissen Zeit der „Betriebszugehörigkeit“ verpflichtet sein sollte. Das Institut der Wartezeit der Ministerversorgung ist ein Element des Verständnisses von Alterssicherungssystemen, die zumindest für politische, auf Zeit angelegte Ämter nicht mehr zeitgemäß sind. Ihr Grundgedanke beruht darauf, der Erwerbstätige erarbeite der Sache nach einen Versorgungsanspruch in einem System. Diese Vorstellung dürfte für diese Ämter nicht mehr zeitgemäß sein. Die Mobilität und der schnelle Wechsel der Verhältnisse gestattet es den Menschen oftmals nicht mehr, in einem System zu

verharren. Erforderlich ist daher die Umstellung möglichst aller Systeme auf den Gedanken der verdienten Alterssicherung, weil dies die Voraussetzung dafür ist, dass die Ansprüche künftig kompatibel werden. Wartezeiten sind ein Hemmnis im Aufbau einer vorsichtigen systemübergreifenden Kompatibilität.

- Gegen die Einführung (bzw. der Übernahme aus dem gegenwärtigen System) einer Wartezeit der Ministerversorgung sprechen auch die Nachteile, die mit jeder Stichtagsregel i.w.S. verbunden sind. Die Wartezeit verleitet dazu, Mitglieder der Landesregierung, die die Wartezeit noch nicht erfüllt haben, ggf. länger in ihrem Amt zu halten, obwohl das politisch eigentlich nicht erwünscht ist, um sie auf diese Weise hinsichtlich ihrer Versorgung nicht zu schlecht zu stellen. Von der Funktion der Ämter der Landesregierung her kann dies nicht erwünscht sein.

c) Zwischenergebnis

Eine sachliche Rechtfertigung für die Einführung einer Wartezeit für das Ruhegehalt von Mitgliedern der Landesregierung ist schwer zu finden. Es ist nicht zu bestreiten, dass die Wartezeit von vielen als eine gerechte Voraussetzung für die Wohltat der guten Ministerversorgung empfunden wird. Dies sieht man daran, dass zwar das Land Brandenburg die Probleme der Wartezeit erkannt hat und die Wartezeit in seinem Land gemindert haben, demgegenüber die Länder Freie und Hansestadt Bremen, das Land Saarland und Sachsen-Anhalt ihre Wartezeit erhöht haben, indem sie die Mindestzeit von zwei auf drei Jahre erhöht haben. Auch wenn die Mehrheit in Richtung Verlängerung der Wartezeit geht, so bleibt dies dennoch unrichtig.

d) Existierende Wartezeiten anderer Systeme

Dem Gedanken, an die Aktivbesoldung sei ein prozentualer Anspruch auf Alterssicherung notwendig gekoppelt, scheint der Umstand zu widersprechen, dass viele Alterssicherungssysteme Mindestzeiten kennen. Im Versorgungsrecht der Beamtinnen und Beamten ist eine Wartezeit von fünf Jahren vorgesehen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 LBeamtVG) und im Rentensystem für die Rente auf Regelaltersrente eine Zeit von 5 Jahren (§ 50 Abs. 1 SGB VI).

Dieser Umstand rechtfertigt eine Übertragung des Instituts der Wartezeit auf die Alterssicherungssysteme der Mitglieder der Landesregierung nicht. Die Systeme sind völlig unterschiedlich. In beiden Systemen mit angestammten Altersregelungen (Rentenversicherungssystem, Beamtenversorgung) erhält der Betroffene mehr als er verdient hat.

Das Rentensystem ist ein System mit vielfältigen Verteilungsfunktionen, in deren Genuss nur der kommen soll, der sich in relevanter Weise beteiligt hat.

Die Beamtenversorgung ist ein System, bei dem über den Gedanken der anrechenbaren Vordienstzeiten, der Mindestversorgung und dem Gedanken der Versorgung aus dem letzten Amt und nicht der Durchschnittsversorgung in einer Weise mehrfache Begünstigungen zum Tragen kommen, die es rechtfertigen,

den Beamten zunächst einmal eine Mindestzeit warten zu lassen, bis er diese Vergünstigungen erhält. Weiter gilt bei dem Beamtenrecht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums das Lebenszeitprinzip, das bei dem Ruhegehalt der Mitglieder der Landesregierung offensichtlich unsinnig und aus Gründen des Demokratieprinzips verfassungswidrig wäre. Auch bei der gesetzlichen Rentenversicherung ist das Leitbild des Mitglieds stärker auf eine lebenslange Leistungserbringung in abhängiger Beschäftigung orientiert als das Ministeramt auf eine lebenslange Wahrnehmung ausgerichtet ist.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass ein Mitglied der Rentenversicherung seine Anteile ausbezahlt erhält (§ 210 SGB VI), wenn es keinen Anspruch gegen die Rentenkasse erwirbt, der Minister demgegenüber aber nicht eine Versorgungsabfindung in Höhe von Ruhegehaltssatz und Dienstjahren erhält, sofern er vor Erreichen der Wartezeit ausscheidet.

Es besteht kein in der Ministerversorgung begründeter sachlicher Grund bei dieser eine Wartezeit einzuführen, nur weil in den anderen Systemen eine Wartezeit ebenfalls üblich ist. Stellt man die Ausgestaltung mehr auf das Prinzip der erdienten Versorgung um, werden die Gründe, die für eine Wartezeit sprechen, deutlich entkräftet.

e) Bagatellgrenze

Der einzige zulässige Grund liegt in der Anerkennung einer Bagatellgrenze. Der administrative Aufwand muss sich im Verhältnis zur gewährten Leistung in Grenzen halten. War jemand beispielsweise einen Tag Minister, so hilft es ihm nicht wirklich, wenn er ab dem Erreichen der Regelalterszeit einen Versorgungsanspruch im Minimalbereich erhält. Die Bagatellgrenze bemisst sich dabei vor allem nach dem, was beim Berechtigten als relevant erscheint. Dies ist eine Wertungsfrage. Geht man von einer Größenordnung von mehreren Hundert Euro aus, läge die Bagatellgrenze bei wenigen Monaten. Will man die Umstellung im Land NW vom gegenwärtigen System nicht zu sehr entfremden, liegt es nahe die Bagatellgrenze nicht unter die drei Monate fallen zu lassen, die aus dem Bereich des Übergangsgeldes bekannt sind.

f) Friktionen mit der Regelung bei politischen Beamten

Gewährt man Mitgliedern der Landesregierung nach einer Amtszeit von drei Monaten einen Versorgungsanspruch, entsteht dadurch scheinbar eine Friktion zu der Regelung bei den politischen Beamten. Politische Beamte können gemäß § 37 NWLBG NW jederzeit in den vorgezogenen Ruhestand versetzt werden. Sie erhalten aus dem Amt des politischen Beamten aber nur dann eine Versorgung, wenn sie dieses Amt mindestens zwei Jahre lang innehatten (§ 5 Abs. 3 LBeamtVG) und mindestens 5 Jahre versorgungsrechtliche Dienstzeit im Beamtenverhältnis erfüllt haben, ansonsten werden sie aus dem vorausgehenden Amt alimentiert bzw. erwerben keinen Anspruch. Diese Regelung beruht auf dem beamtenrechtlichen Grundsatz der Versorgung aus dem letzten Amt. Dieser Grundsatz ist für Mitglieder der Landesregierung nicht

anwendbar. Die unterschiedliche Behandlung ist auch sachlich gerechtfertigt, da das Beamtenrechtsverhältnis grundsätzlich auf ein lebenslanges Verhältnis angelegt ist, das der Mitglieder der Landesregierung dem gegenüber gerade nicht.

g) Zwischenergebnis

Es wird empfohlen ab einer Amtszeit von drei Monaten einen Versorgungsanspruch entstehen zu lassen.

2. System der gestuften Versorgung

Die Wartezeitregelung begründet nicht nur die Wartezeit selbst, sondern in Kombination mit einem abweichenden Steigerungssatz für die Zeit nach der Wartezeit auch eine Stufe (s. ausführlich gerade S. 104). Die Steigerungsrate beträgt bis zum Ende des fünften Amtsjahres 0 %, ab dem fünften Jahr gilt sie rückwirkend mit einer Steigerung von 6 % pro Jahr und die Folgezeit wird mit 2,4 % berechnet. Andere Länder haben teilweise mehr „Knicke“ in den Steigerungsraten. Alle Länder bis auf die Freie Hansestadt Hamburg kennen die Stufenregelung. Die Stufen werfen Probleme auf, die teilweise mit denen, die im Zusammenhang mit der Wartezeitregelung angesprochen wurden, identisch, teilweise aber auch anders gelagert sind. Trotz der bekannten Probleme werden die Stufenregelungen nicht abgeschafft und es bleibt daher zu erörtern, warum dies so ist.

a) Gründe, die für eine Stufenregelung sprechen

Die Stufen können sich auf folgende Gründe stützen:

- Die Stufenregelung trägt zum einem dem Umstand Rechnung, dass die Anforderungen an ein Amt am Anfang besonders hoch sind, sodass der Ruhegehaltsanspruch für diese Zeit auch überproportional ansteigen kann.
- Der Umstand, dass die Stufen zugleich mit einer Wartezeitregelung verbunden sind, zumindest bei der ersten Stufe, führt dazu, dass das Erreichen des Amtes belohnt wird. Der Bonus für das Erreichen des Amtes nimmt notwendiger Weise ab, je länger das Amt inne gehabt wird.
- Das Absenken der Ruhegehaltssteigerung nach einer gewissen Zeit lässt den Verlust des Amtes nicht mehr so tragisch erscheinen, weil der dadurch unmöglich gewordene Zuwachs beim Ruhegehaltsanspruch unterproportional ausfällt.
- Die Sprünge belohnen i.d.R. die Anfangszeit und berücksichtigen so pauschal, dass die Mitgliedschaft in einer Landesregierung sich in der Regel nicht nahtlos in eine Erwerbsbiographie einfügt, daher erhebliche Reibungsverluste entstehen, die durch einen prozentual etwas angehobenen Ruhegehaltssteigerungssatz am Anfang abgefangen werden.
- Ein Absehen von einer Stufenregelung würde in den gegenwärtig bekannten Ausgestaltungen zu einer erheblichen Verschlechterung nur des Ministeramts in NW führen. Der Abstand von der linearen Stufenregelung

drängt sich schon deshalb auf, weil bei dem einzigen Land, das keine Stufenregelung kennt, Hamburg, die lineare Steigerung auch nicht durchgehalten wird, sondern neben der linearen Steigerung noch eine altersabhängige Aufstockung hinzukommt. Diese berechnet sich aus dem Lebensalter zum Zeitpunkt der Mitgliedschaft im Senat, sofern dieses über das 27. Lebensjahr hinausgeht, mal 1,25 %, höchstens jedoch 25 %.¹⁷⁷

b) Gründe, die gegen eine Stufenregelung sprechen

Diesen Vorteilen stehen folgende Nachteile gegenüber:

- Die mittels der Sprünge verursachten Verschiebungen sind zu groß, um durch die genannten Überlegungen gerechtfertigt zu werden;
- Kombiniert mit einer Wartezeit führen die Sprünge dazu, dass das Erreichen der Anwartschaft einen Belohnungseffekt erreicht (s.o. S. 105). Nur der, der es angeblich verdient hat, erhält die Versorgung. Die Versorgung wird zu einem Geschenk an die „guten Regierungsmitglieder“, d.h. die, die eine Legislatur durchgehalten haben, nicht aber die, die „gescheitert“ sind. Versorgung sollte aber nichts mit einem Geschenk zu tun haben, sondern eine Alterssicherung sein, die während des aktiven Dienstes mit erworben wird.
- Die Sprünge stehen im Spannungsverhältnis zur grundsätzlichen Gleichwertigkeit der Amtszeit. Das Land Nordrhein-Westfalen hat für einen Minister oder eine Ministerin, der/die drei Jahre im Amt ist, die gleiche Verantwortung wie für ein Mitglied der Landesregierung, das sechs Jahre im Amt war. Beide verbringen einen Teil ihrer Lebensarbeitszeit beim Land und können daher diese Zeit nicht mehr an anderer Stelle für den Aufbau einer Alterssicherung verwenden. Dies spricht grundsätzlich dafür, Amtszeiten proportional zu berücksichtigen. Will man die Zeiten unterschiedlich behandeln, muss es dafür sachliche Gründe geben und die auf diese Gründe gestützten Folgen müssen im angemessenen Verhältnis zu der Kraft dieser Gründe stehen. Es bestehen durchaus Gründe die Amtszeiten unterschiedlich zu gewichten. So ist der Gedanke, derjenige, der das Amt erreicht, soll dafür „belohnt“ werden, nicht unangemessen. Weiter sind die Anfangsjahre sicher schwerer und anstrengender als die Folgejahre. Beide Gedanken sprechen dafür, die ersten Jahre stärker zu gewichten. Sie rechtfertigen aber erstens keine Wartezeiten, wie sie das gegenwärtige System vorsieht und zweitens ist der Sprung in der Gewichtung, von 6 % (sofern die Wartezeit erfüllt ist) und 2,4 % für die Folgezeit sehr hoch. Die Sprünge sind in ihrem gegenwärtigen Zuschnitt nur mit Mühe gleichheitsrechtlich zu rechtfertigen.

c) Zwischenergebnis

Ein Absehen von einem Stufensystem kann sich auf den Gedanken berufen, jede Amtszeit sei für die Alterssicherung relevant.

3. Höhe des Ruhegehaltsanspruchs

Festzulegen ist weiter die maximale Höhe des Ruhegehalts. Bei Beamtinnen und Beamten liegt diese mittlerweile bei 71,75% der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge. Die meisten Länder haben auch für das Ruhegehalt der Mitglieder der Landesregierung 71,75% gewählt, zwei Länder liegen bei 75%. Es liegt nahe, insoweit die gegenwärtige Ausgestaltung beizubehalten und ebenfalls 71,75% zu wählen.

5. Regelgehaltssatz

a) Die Unterscheidung zwischen rechnerischem oder wertendem Ansatz

Als mögliche Ausgestaltung der Steigerungsraten bieten sich zwei Modelle an:

- Man orientiert sich an einer Zeitspanne, innerhalb der der Betreffende hypothetisch die Vollversorgung von 71,75 % erreichen kann und verteilt die Steigerungsraten auf diese Jahre linear, logarithmisch oder mit verschiedenen Sätzen (rechnerischer Ansatz).
- Oder man orientiert sich nicht an der fiktiven Lebensarbeitszeit, sondern am geleisteten Amtsjahr und überlegt, welche Versorgungssteigerung ein Jahr Amtszeit dem Land wert ist. Orientieren kann man sich dabei sachlich an den bekannten Werten (wertender Ansatz).

b) Wertender Ansatz

Bei einem wertenden Ansatz benötigt man einen Anknüpfungspunkt für die Wertung. Gesucht wird ein Steigerungssatz, der mit jedem Amtsjahr hinzuverdient wird. Es liegt nahe, zunächst auf die gegenwärtige Lage zu blicken und zu fragen, was gegenwärtig das Land, falls ein Mitglied der Landesregierung eine Versorgung erhält, für jedes Amtsjahr leistet.

Die Amtszeit der bisherigen Mitglieder der Landesregierung weist eine signifikante Gestalt auf. Die bisherigen Mitglieder der Landesregierung kommen auf folgende Amtszeiten:

Amtszeiten der 117 Mitglieder der Landesregierung NW von 1946-2010

	unter 5 Jahren	5-10 Jahre	über 10 Jahre	über 15 Jahre
Anzahl absolut	63	37	13	4
Anzahl in Prozent	53,85	31,62	11,11	3,42

Amtszeiten der 9 Ministerpräsidenten NW von 1946-2010

	unter 5 Jahren	5-10 Jahre	über 10 Jahre	über 15 Jahre
Anzahl absolut	4	3	1	1
Anzahl in Prozent	44,45	33,33	11,11	11,11

Amtszeiten der 2 Parlamentarischen Staatssekretäre NW von 1946-2010

	unter 5 Jahren	5-10 Jahre	über 10 Jahre	über 15 Jahre
Anzahl absolut	1	1	0	0
Anzahl in Prozent	50	50	0	0

Nach dieser Statistik liegen über 50% der Mitglieder noch unterhalb einer fünfjährigen Amtszeit. Etwa ein weiteres Drittel der ehemaligen Mitglieder hat die zweite Amtsperiode erreicht, aber auch nicht überschritten. Lediglich etwa 10% der Mitglieder der früheren Landesregierungen durchliefen eine dritte und nur ca. 3% eine vierte Amtsperiode.

Die Gründe für ein frühzeitiges Ausscheiden aus der Regierung liegen dabei nicht überwiegend in der Schlechtleistung der Minister, sondern erklären sich aus der Besonderheit des politischen Amtes. Gründe für ein vorzeitiges Ausscheiden bestehen bei einem Regierungswechsel, kommen aber auch bei der Fortsetzung einer Regierung über eine Legislaturperiode hinaus häufig vor, etwa bei der Hereinnahme oder Herausnahme von Koalitionspartnern in die Regierung, bei der Veränderung der politischen Gewichtung eines Koalitionspartners nach einer Wahl, aber auch innerparteilich bei einer Veränderung der politischen Ausrichtung, die vom jeweiligem Mitglied der Regierung nicht repräsentiert wird, bis hin zu Störungen, die in der engen Vertrauensbindung zwischen dem/der Ministerpräsidenten/in und seinen/ihren Ministern begründet sind. Diese kurzen Amtszeiten sind daher in gewisser Form amtsspezifisch.

Nach der Statistik fällt zunächst signifikant auf, dass ein Großteil der bisherigen Mitglieder, legt man für eine wertende Betrachtung die gegenwärtige Rechtslage zugrunde, überhaupt keinen Anspruch erworben hätte. Diejenigen, die eine Versorgungsanwartschaft erwarben, waren dabei ganz überwiegend unter zehn Jahren beschäftigt. Da ab dem fünften Jahr der Ruhegehaltssatz 2,4 % und die Basis 30 % betragen, hätten die Mitglieder der Landesregierung nach geltendem Recht folgende Jahresdurchschnittserhöhung erreicht:

	Gesamtversorgung	Jährlicher Durchschnitt
0-5 Jahre	0 %	0 %

5 Jahre	30 %	6 %
6 Jahre	32,4 %	5,4 %
7 Jahre	34,8 %	4,97 %
8 Jahre	37,2 %	4,65 %
9 Jahre	39,6 %	4,4 %
10 Jahre	42,0 %	4,2%

Auf die Amtszeit bezogen hätte das Land einen Versorgungsbetrag zwischen 6 % und 4,2 % pro Jahr aufgewendet. Das Mittel dürfte bei 4,75 % liegen, sofern man die Fälle ohne Anspruch ausklammert.

Nimmt man 4,75 % als realen jährlichen Satz, würden sich im Vergleich zum gegenwärtigen Recht die Mitglieder der Landesregierung verbessern, die unter 5 Jahren Amtszeit und über 8 Jahren Amtszeit blieben; die zwischen 5 und 8 Jahren blieben, würden sich verschlechtern. Dies erscheint daher eine Größe zu sein, die grundsätzlich kompromissgeeignet sein dürfte.

Selbstverständlich ist jeder andere Betrag zwischen 6 % und 4,2 % in gleicher Weise möglich.

c) Rechnerischer Ansatz

aa) Festlegung der fiktiven Lebensarbeitszeit

Verfolgt man demgegenüber einen rechnerischen Ansatz, benötigt man zunächst die Festlegung einer fiktiven Lebensarbeitszeit. Zu erörtern ist zunächst, nach wie vielen Jahren die Mitglieder der Landesregierung fiktiv ihre Vollversorgung erlangen sollen. Hier bieten sich wiederum zwei mögliche Betrachtungsweisen an. Zum einen kann man rein mathematisch vorgehen und die fiktive Lebensarbeitszeit auf den Höchstsatz umlegen, oder normativ vorgehen und eine normative Lebensarbeitszeit festlegen, ab der der Höchstanspruch erworben werden sollte.

aaa) Mathematische Lebensarbeitszeit

Dem Gedanken der verdienten Versorgung, das heißt der linearen Zuordnung einer geleisteten Amtszeit zu einem Ruhegehaltsanspruchsanteil, würde es am ehesten entsprechen, die fiktive Lebensarbeitszeit, die maximal in der Landesregierung verbracht werden könnte, linear denkbar auf den maximalen Ruhegehaltssatz von 71,75% umzurechnen. Würde man beispielsweise von einer Altersgrenze von 67 Jahren ausgehen, würde dies bei einer denkbaren Anfangszeit von 21 Jahren eine potenzielle Lebensarbeitszeit von 46 Jahren ergeben und somit eine prozentuale Steigerung von 1,56 %.

Eine solche strenge erdiente Versorgungsberechnung wäre sachlich nicht angemessen, da:

- Kein Altersversorgungssystem in dieser Strenge die Steigerungsraten errechnet;

- die Annahme, mit 21 Jahren sei man in der Lage, Mitglied der Landesregierung zu werden, lebensfremd ist;
- auch die Systeme, die eine geringe Steigerungsrate vorsehen, immer auch Anrechnungsformen von Ausbildungszeiten und anderen Zeiten vorsehen, um auf diese Weise die Lebensarbeitszeit zu verlängern und den erreichten individuellen Ruhegehaltssatz auf diese Weise anzuheben;
- das Ministeramt ein „Wahlamt“ ist und eine Versorgung, die für Wahlämter so konstruiert ist wie für Lebenszeitstellen, offenbar sachfremd ist.

Auch bei Zugrundelegung des Gedankens der verdienten Versorgung ist daher der Steigerungssatz normativ zu fassen. Es sind die Besonderheiten des Amtes eines Mitglieds der Landesregierung einzustellen. Diese Besonderheiten liegen in dem Umstand, dass es sich:

- um ein herausragendes Amt handelt,
- das im Wege der Wahl erreicht wird,
- notwendig auf Zeit vergeben wird und
- sich typischerweise nicht nahtlos in eine Erwebsbiographie eingliedert und schließlich,
- die Beschäftigungsmöglichkeiten nach einem Verlust nicht einfacher werden.

Es liegt daher nahe, das Erreichen des Amtes mit einer gewissen Belohnung zu verbinden. Weicht man von dem reinen mathematisch errechneten Satz von 1,52659 % ab, verliert man notwendig einen Teil der Vorteile, die man durch das Prinzip der verdienten Versorgung erreichen möchte. Jede höhere Ansetzung des Ruhegehaltssatzes hat daher zur Folge, dass über die Notwendigkeit, Anrechnungsvorschriften zu normieren, zumindest nachgedacht werden muss.

bbb) Normative Lebensarbeitszeit

aaaa) Normative Lebensarbeitszeit im Beamtenrecht

Bei Beamtinnen und Beamten sieht das Recht erstens eine lineare Steigerung vor und zweitens einen Satz in Höhe von 1,79375 % (§ 14 Abs. 1 LBeamtVG) mit der Folge, dass ein Lebenszeitbeamter 40 anrechenbare Dienstjahre vorweisen muss, um den Höchstsatz zu erreichen. Diese Regelung ist auf die Ministerversorgung offensichtlich nicht übertragbar, aus folgenden Gründen:

- die Regelung des Beamtenrechts ist ersichtlich auf den Fall zugeschnitten, dass der Betreffende sein Leben lang im Dienst des Landes steht, bei den Mitgliedern der Landesregierung ist das nicht der Fall;
- das Amt als Mitglied der Landesregierung ist mit erheblichen Risiken und mit potentiellen Lücken und Brüchen versehen; die Versorgungsregelung muss diese typischen Verläufe mit aufnehmen;
- alle Bundesländer sehen bei der Ministerversorgung einen deutlich höheren Satz vor;

- so gut wie alle Länder sehen bei der Ministerversorgung keine lineare Steigerung vor.

bbbb) Normative Lebensalterszeit

Gegenwärtig ist diese Zeitspanne bei den einzelnen Ländern unterschiedlich hoch, die Spanne beträgt den Rahmen von 16 – 26 Jahren, das Mittel liegt bei 22,4 Jahre (s.o. S. 33). Angesichts dieses Befundes liegt es nahe, die Berechnungszeitspanne auf 20 Jahre festzulegen. Die Zahl liegt in der Mitte der gegenwärtigen Spannbreite, ist die Hälfte des Betrages, der für das Beamtenrecht gilt und ist einfach zu handhaben. Es wird daher vorgeschlagen, als Eckpunkte für die Erreichung der Höchstgrenze von 71,75% die Spanne von 20 Amtsjahren zu wählen.

cccc) Unterschied zur Beamtenrechtsregelung

Zieht man 20 Jahre als fiktive Lebensarbeitszeit heran, ließe sich fragen, ob die Privilegierung der Mitglieder der Landesregierung im Vergleich zu der Versorgung der Beamtinnen und Beamten gerechtfertigt ist.

Dies wird man aus verschiedenen Gründen annehmen können.

- So lässt sich zunächst fragen, ob an die Inhaber eines Amtes innerhalb der Landesregierung sachlich höhere Anforderungen gestellt werden als an den Inhaber eines Beamtenamtes. Dies wird man ohne Weiteres bejahen können. Die Anforderungen an ein Mitglied der Landesregierung werden von Rechts wegen und auch von der Öffentlichkeit im Vergleich zum Inhaber eines Beamtenamtes deutlich erhöht. Die Funktion und die Öffentlichkeit erwarten ständig einen überobligatorischen Einsatz, sodass die Annahme die Inhaber eines Regierungsamtes seien früher verausgabt als die Inhaber eines Beamtenamtes naheliegt.
- Weiter ist das Amt des Mitglieds der Landesregierung nicht strukturell als Lebenszeitamt, sondern als Zeitposten zu sehen. Bei strukturell zeitlich begrenzten Funktionen kann man hinsichtlich des Ruhegehalts typischerweise nicht von einer lückenlosen Lebensarbeitsbiographie ausgehen. Dies hat zur Folge, dass bei strukturellen Zeitämtern immer ein etwas erhöhter Ruhegehaltssatz zu zahlen ist, um die sich notwendigerweise ergebenden beschäftigungslosen Zeiten hinsichtlich der Alterssicherung im Endeffekt zu überbrücken.
- Weiter muss auch eine Beamtin oder ein Beamter nicht wirklich 40 Jahre in der Beamtenposition arbeiten, um den Höchstsatz zu erreichen, da zumindest die Ausbildungszeiten und der Wehrdienst bzw. Zivildienst mit angerechnet werden, was bei dem Ministeramt wiederum nicht der Fall ist.
- Auch abstrakt gesehen wird man sagen können, dass ein Mitglied der Landesregierung, das vier Legislaturperioden im Amt war, insgesamt seinen Ruhestand wohl verdient hat. Dies schon deshalb, weil man üblicherweise nicht mit 21 Jahren Ministerin oder Minister wird.
- Schließlich bildet der Wert von 20 Jahren nur den Mittelwert der gegenwärtigen Rechtslage, so dass darin keine Begünstigung liegt.

ddd) Einzelfragen

Der Vollständigkeit halber sei auch die Frage angesprochen, wie ein Berechtigter zu behandeln ist, der wiederholt, aber mit Unterbrechungen, Mitglied der Landesregierung war. Vom Sinn des Ruhegehalts her liegt hier eine Addition der Zeit nahe.

Die zweite Detailfrage bezieht sich auf die Konstellation, dass ein Ministerpräsident oder eine Ministerpräsidentin vorher einfaches Mitglied der Landesregierung war. Fraglich ist aber, ob sich hier ihre oder seine Altersversorgung aus dem Amt als Ministerpräsident/in, aus dem als Mitglied der Landesregierung oder aus einem Mittelwert ergeben soll, der sich aus dem anteiligen Verhältnis ergibt. Sofern es technisch umsetzbar ist, läge eine Berechnung an einem Durchschnittswert nahe (Beispiel: War ein Berechtigter doppelt so lange Minister wie Ministerpräsident, belaufen sich die relevanten Aktivbezüge auf die Bezüge eines Ministers und zusätzlich auf ein Drittel des Unterschiedsbetrags zu den Aktivbezügen des Ministerpräsidenten).

bb) Struktur des Steigerungssatzes*aaa) Die drei möglichen Formen*

Ist die Versorgung so auszurichten, dass nach 20 Jahren 71,75 % der ruhegehaltstfähigen Amtsbezüge erreicht werden, ist noch zu klären, wie diese 71,75 % sich auf die zwanzig Jahre verteilen. Es gibt drei Möglichkeiten,

- eine rein lineare,
- eine lineare mit unterschiedlichen Sätzen (Knicken), und
- keine lineare, sondern einen logarithmischen Verlauf, d.h. eine Kurve mit abnehmender Steigung.

Würde man mehrere unterschiedliche Sätze heranziehen, wäre erstens zu klären, bei welchen Jahren die Wechsel anzusetzen sind und wie hoch die Wechsel zu fassen wären. Paralleles gilt bei dem logarithmischen Verlauf, hier wäre der Krümmungsgrad der Verlaufskurve zu bestimmen.

Alle drei Modelle haben Vorteile und Nachteile:

bbb) Vor- und Nachteile des rein linearen Steigerungssatzes

Die rein lineare Lösung besitzt folgende Vorteile:

- Sie entspricht am stärksten dem Prinzip der verdienten Versorgung, nach dem für jedes Jahr zusätzlich zu den Amtsbezügen noch ein bestimmter Versorgungsanteil verdient wird.
- Sie ermöglicht eine einfache und klare Regelung.
- Die Anknüpfung an den doppelten Satz der Ruhegehaltssteigerung der Beamtinnen und Beamten ist leicht nachzuvollziehen.
-

Diesen Vorteilen stehen folgende Nachteile gegenüber: - Die rein-lineare Ausgestaltung des Ruhegehalts kann nicht dem Umstand gerecht werden, dass die Erreichung des Amtes der / des Ministerpräsidentin /

Ministerpräsidenten bzw. die Ernennung der Ministerinnen und Minister durch die / den Ministerpräsidentin / Ministerpräsidenten ein herausragender Umstand ist, der angemessen zu vergüten ist. Sie enthält keinen „Entlohnungseffekt“, der in gewissem Umfang gerechtfertigt erscheint. Eine Entlohnung wäre zu erreichen, wenn die ersten Jahre stärker gewichtet würden.

- Gegen die lineare Lösung spricht weiter, dass sie, in voller Strenge durchgeführt, für die ersten Dienstjahre eine ganz erhebliche Verschlechterung der Versorgung darstellen würde. Es ist dabei schwer einzusehen, warum gerade die Mitglieder der Landesregierung NW – gemessen an der Fünf-Jahres-Grenze – Abstriche von 12,0625 % hinnehmen müssen (30 % - 17.9375 %).
- Wie erheblich diese Absenkung wäre, ist erkennbar, wenn man einen Blick auf die Reform in Brandenburg im Jahre 2012 wirft. Dort wurde jüngst eine Absenkung von 33 % auf 30 % vorgenommen, d.h. der Wert, der schon immer in NW galt, bildet den Reformertag, kombiniert mit einer Reduktion der Wartezeit von fünf Jahren auf zwei Jahre.
- Ein Reduktion um 12 % müsste für die Betroffenen wie eine unangemessene Schlechterstellung wirken, bei der der Grund unklar bliebe. Weshalb sollen in NW die Mitglieder der Landesregierung nach fünf Jahren eine Versorgung erhalten, die mindestens 12 % niedriger ist als die Versorgung fast aller anderen Länder. Im Ländervergleich wird man eine Reduktion auf knapp 18 % kaum für fair halten können.
- Weiter dürfte eine solche Lösung politisch auch nicht durchsetzbar sein. Eine Versorgungsabsenkung von 12 % geht über das hinaus, was bei einer Systemreform sinnvollerweise bewirkt werden kann.
- Mit der linearen Lösung kommt es zudem für diejenigen, die eine Anwartschaft erreichen, deshalb zu ganz erheblichen Verschlechterungen, weil der Kreis derjenigen, die eine Amtszeit zwischen 5 und 10 Jahren aufweisen, rein statistisch um ein vielfaches größer ist als der Kreis derer, die über zehn Jahre vorweisen.
- Die Relativierung der strengen linearen Stufenregelung drängt sich schon deshalb auf, weil bei dem einzigen Land, das keine Stufenregelung kennt, Hamburg, die lineare Steigerung auch nicht durchgehalten wird (s.o. S. 109).

ccc) Vor- und Nachteile der nicht-linearen Steigerungssätze

aaaa) Gemeinsame Vor- und Nachteile

Die beiden nicht-linearen Steigerungssätze besitzen zunächst gemeinsame Vor- und Nachteile:

Die gemeinsamen Vorteile der nicht-linearen Steigerungssätze sind:

- Der „Entlohnungseffekt“ der Erreichung des Amtes wird in der Ruhegehaltsbemessung abgebildet. Die Vorteile für eine logarithmische Erhöhung und für die gestuften Sätze (Knicke) liegen darin, dass die ersten Jahre der Tätigkeit besonders honoriert werden. Für eine Honorierung der

ersten Jahre spricht auch, dass die Herausforderungen des Amtes gerade am Anfang besonders hoch sind.

Diese besondere Honorierung ist für sich genommen nicht unsachlich (s.o. S. 110). Das Ziel der Honorierung der Erreichung des Amtes und der ersten Jahre wird von fast allen Landesregelungen für erforderlich gehalten (bis auf Hamburg). In dem Gedanken der Honorierung der ersten Jahre (nach Erfüllung der Wartezeit) liegt einer der tragenden Gründe für die geltenden Stufenregelungen.

- Der Strukturbruch mit dem gegenwärtigen System bliebe geringer.
- Die Abweichung von den anderen Landesregelungen wird nicht zu groß.

Diesen Vorteilen stehen gewisse Nachteile gegenüber:

- Durch die Honorierung wird die grundsätzlich anzunehmende Gleichheit der Amtszeiten relativiert. Die stärkere Betonung der ersten Jahre relativiert den Gedanken der verdienten Versorgung, der hier in den Vordergrund gerückt wird. Sofern die Relativierung aber nicht weiter geht als die genannten beiden Gründe (Honorierung der Anfangszeit) tragen, wäre die Relativierung sachlich gerechtfertigt. Am gegenwärtigen System ist vor allem das „alles oder nichts – Prinzip“, das mit der Wartezeit verbunden ist, unbefriedigend sowie das Verhältnis von einerseits 6 % zu 2,4 % jährlicher Steigerungsrate (s.o. S. 110).
- Die Berechnung ist schwieriger als bei dem rein-linearen Modell.
- Die Unterschiede zur Beamtenversorgung und damit auch die intuitive Nachvollziehbarkeit des Systems wird schwieriger.

bbbb) Die Differenzierung innerhalb der nicht rein-linearen Systeme

Zwischen den dargestellten beiden nicht-linearen Modellen bestehen unterschiedliche Vor- und Nachteile.

Die wichtigsten Vorteile des Systems mit „Knicken“ sind:

- es ist einfach zu handhaben; die Ergebnisse sind transparent und einfach zu kontrollieren; man benötigt keine komplizierte Formel wie beim logarithmischen Modell;
- es bleibt näher an den bekannten Vorbildern und begründet keinen großen Systembruch. Dies ist beim logarithmischen System anders. Keines der gegenwärtigen Modelle sieht eine logarithmische Steigerung vor.

Die wichtigsten Vorteile des Systems mit dem logarithmischen Verlauf sind:

- Es vermeidet die Nachteile, die mit Stichtagsregelungen verbunden sind. Der „Knick“ kann dabei durchaus als ein Stichtag verstanden werden, da die Zeit vor dem Knick deutlich besser berücksichtigt wird als die Zeit danach und der entscheidende Gesichtspunkt ein einziger Tag ist;
- Der Aspekt der „Entlohnung“, der in den Steigerungssatz eingearbeitet wird, kommt besser zum Ausdruck;

- die grundsätzlich mit den Stufenregelungen verbundenen Nachteile werden abgemildert werden, da die Anzahl der Stufen ins Unendliche verlaufen.

ccc) Ausgestaltung der Steigerungssätze

Betrachtet man die drei möglichen Formen isoliert, lassen sich folgende Ausgestaltungen überlegen.

aaa) Ausgestaltung der streng linearen Steigerung

Das streng lineare System ist relativ einfach umzusetzen. Entschließt man sich zu diesem System, wären die 71,75 % auf 20 Jahre zu verteilen mit der Folge, dass jedes Jahr eine Steigerung von 3,5875 % entstehen würde.

bbb) Ausgestaltung der linearen Steigerung mit Knick

Wählt man die Stufenregelung (ohne nennenswerte Wartezeit), liegt es nahe, diese möglichst einfach zu gestalten und nur eine Stufe zu wählen. Dabei stellen sich zwei Fragen, erstens wann die Stufe einzubauen ist und zweitens wie groß der Unterschied zwischen erster und zweiter Stufe sein soll.

Als maßgeblichen Zeitpunkt für den „Knick“ lassen sich verschiedene Zeitpunkte wählen:

Möglich wäre ein früher Knick, um auf diese Weise das Erreichen des Amtes besonders zu betonen, demnach etwa nach zwei Jahren. Damit würde das Land NW aber völlig aus den bisherigen Modellen ausscheren, ohne dass ein zwingender Grund dafür ersichtlich ist. Es sollte daher ein längerer Zeitraum gewählt werden.

Möglich wäre weiter ein Knick nach fünf Jahren, da dies an das bisherige Modell anknüpft und nur geringfügige Unterschiede hervorruft.

Drittens wäre denkbar ein Knick bei zehn Jahren, da dies erstens die zweite Legislaturperiode bildet und zweitens kaum ein bisheriges Mitglied eine längere Zeit erreicht hat, und auf diese Weise der Knick in der Mitte der fiktiven Arbeitszeit angesiedelt wäre.

Bei der Verteilung der Steigerungsraten auf zwei gleiche Hälften können wiederum zwei Lösungsmöglichkeiten diskutiert werden.

Die eine besteht daraus, dass man die Gesamtversorgung in feste Prozentsätze einteilt, so wie es im gegenwärtigen System überall vorgesehen ist. Folgt man dem, dürfte entscheidend sein, welches Verhältnis von erster Steigerung und zweiter Steigerung gewählt wird. Die bestehenden Differenzen belaufen sich in der Regel auf einen Prozentsatz von mindestens 6 % für die erste Steigerung und mindestens 2 % für die zweite Steigerung, d.h. einem Verhältnis von 3 zu 1. Würde man das Verhältnis von 3 zu 1 übernehmen und etwa den Knick bei zehn Jahren setzen, wäre die Steigerung für die ersten zehn Jahre bei 5,381 % und für die nächsten zehn Jahre bei 1,794 %. Würde man den Knick bei fünf Jahren setzen, wäre die Steigerung bei einem Verhältnis von 3 zu 1 für die ersten fünf Jahre bei 7,175 % und für die folgenden 15 Jahre bei 2,292 %.

Würde man für das Verhältnis nicht 3 zu 1, sondern 2 zu 1 nehmen, ergäbe sich bei einem „Knick“ bei zehn Jahren das Verhältnis von 4,783 % für die ersten zehn

Jahre und 2,391 % für die folgenden zehn Jahre. Bei einem Knick bei fünf Jahren wäre die erste Steigerung bei 5,74 % und für die nächsten 15 Jahre bei 2,87 %.

An Stelle der Wahl des festen Prozentsatzes könnte man aber auch, wie bei der Berechnung der zwanzig Jahre, sich am Versorgungssatz für die Beamtenversorgung orientieren. Dies hätte den Vorteil, dass die beiden Versorgungssysteme näher aneinander rücken und zu einer Schicksalsgemeinschaft verschmelzen. Wählt man den Knick bei zehn Jahren böte sich an, für die ersten zehn Jahre einen Steigerungssatz des 2,75fachen des Steigerungssatzes der Beamtenversorgung und für die zweiten zehn Jahre einen Steigerungssatz des 1,25fachen zu wählen.

Welche Ausgestaltung man wählt, ist vor allem eine politische Entscheidung, die der Gutachter nicht verbindlich vorschlagen kann. Orientiert man sich an den Gedanken einer einfachen Gestaltung, einer angemessenen Umsetzung des Entlohnungsgedankens, einer nicht zu großen Entfernung vom gegenwärtigen System und einem nicht zu großen Abstand von der Beamtenversorgung, läge es nahe, für die ersten zehn Jahre einen Steigerungssatz des 2,75fachen der Beamtenversorgung (zur Zeit $1,79375 \% \times 2,75 = 4,933 \%$) und für die nächsten zehn Jahre des 1,25 fachen ($1,79375 \% \times 1,25 = 2,242\%$) zu wählen. Bei diesem Modell käme man auch für die ersten zehn Jahre mit dem Modell einer normativen Festsetzung von 4,783 % weitgehend in Übereinstimmung.

ee) Die Ausgestaltung des logarithmischen Systems

Die Ausgestaltung des logarithmischen Systems fällt am schwersten. Zu suchen wäre nach einer Formel, die gestattet, dass das Ruhegehalt in den ersten Jahren streng ansteigt, bis zum fünften bzw. zehnten Jahr und danach bis zum 20. Jahr soll die Steigerung flacher verlaufen. Beim 20. Jahr sollte es dann beim Höchststruhsatz enden. Je nach Steigerungsdifferenzen könnte das Gesamtsystem unterschiedlich gestaltet werden. Wie die Formel zu fassen ist, bedürfte mathematischer Hilfestellung.

c) Die Wahl zwischen dem an der Lebensarbeitszeit orientierten Stufenmodell und dem linearen Steigerungsmodell

Welches Modell man wählt, hängt vor allem von einem politischen Werturteil ab. Entscheidend dürfte die Systemfrage sein, ob man die Versorgung stärker an der Beamtenversorgung mit dem Gedanken der fiktiven Lebensarbeitszeit anknüpfen möchte (dann lineare Steigerung) oder stärker im bisherigen System verbleiben möchte bei gleichzeitiger Bereinigung der schlimmsten Folgen (dann das lineare System mit Knicken) oder „frei schwebend“ einen sinkenden Versorgungssatz für jedes Jahr festsetzen möchte (dann logarithmisches System) Das normative Modell bietet vor allem eine Orientierung, inwieweit man sich im Ergebnis von den bisherigen praktischen Ergebnissen entfernt. Die zweite Lösung hätte den Vorteil, keinen zu großen Systembruch zu bewirken, der erste Weg dagegen denjenigen, deutlich transparenter zu sein, der dritte würde die Anfangszeit weiterhin betonen und gleichzeitig die Nachteile der Sprünge relativieren.

Die Haushaltsbelastungen durch eine Umstellung des Versorgungssystems im Sinne einer der vorgeschlagenen Ausgestaltungen lassen sich nicht sicher prognostizieren, da sie von den Erwerbsbiographien der einzelnen Mitglieder der Landesregierung und der Verweildauer im Amt abhängig sind. Die Zielsetzung des Gutachtens ist auch bewusst nicht auf den Nachweis einer Verringerung der Haushaltsbelastung ausgerichtet, sondern auf eine angemessene und gerechte Ausgestaltung der künftigen Ministerversorgung. Der Wegfall der Wartezeit würde zunächst den Kreis der Anspruchsberechtigten ausweiten, wobei sich dieser Effekt nach einer Amtszeit von 5 Jahren wieder neutralisieren würde, da dann auch im jetzigen System Ansprüche entstehen. Im Gegensatz zum jetzigen System wird der nach fünf Jahren erreichte Regelsatz von 30 % je nach gewähltem Regelsatz auf 17,93 % ($5 \times 3,5875 \%$) bzw. 23,75 % ($5 \times 4,75 \%$) bzw. $5 \times 4,932933 \%$ (2,75 fache des Versorgungssatzes) = 24.66 % abgesenkt. Auch wenn keine eindeutige Präferenz für ein Modell ausgesprochen wird, so liegt es nahe, im Sinne einer Realisierbarkeit auf ein Stufenmodell umzustellen, das eine Stufe nach zehn Jahren vorsieht und mit den Steigerungssätzen von 4,932933 % bzw. 2,242 % arbeitet. Dieses Modell wird im Folgenden zugrunde gelegt.

6. Amtszeitberechnung

Festzulegen ist weiter, welche Amtszeit zu berücksichtigen ist.

Fast alle Ausgestaltungen der Bundesgesetze und Landesgesetze, außer der des Landes Nordrhein-Westfalen, berücksichtigen Zeiten in Regierungen bei anderen Ländern. Favorisiert man wie hier das Modell der erdienten Versorgung mit einer fast zu vernachlässigenden Wartezeit, so ergibt sich die Antwort auf die Frage fast eindeutig, und zwar dahingehend, dass nur die tatsächlich geleistete Amtszeit für das Land Nordrhein-Westfalen berücksichtigt wird.

Die Zeit, in der ein früheres Mitglied gemäß Art. 62 Verf NW das Amt weiterführt, ist als Amtszeit anzusehen. Dies sollte klargestellt werden.

7. Aufrundungsregelungen

Viele Länder kennen Regelungen, die die zu berücksichtigenden Amtszeiten aufrunden.

Das Prinzip der erdienten Versorgung lebt von dem Gedanken, dass die Berechtigten neben den Aktivbezügen immer auch einen Anteil am Ruhegehalt mit verdienen. Es liegt daher nahe möglichst wenige Stufungen vorzunehmen. Daher sollte das Ruhegehalt so ausgestaltet sein, dass die aktive Zeit sich eng an die tatsächlich geleistete Amtszeit anlehnt, berechnet nach Tagen und nicht nach Jahren. Nicht zulässig wäre es etwa Stufen in der Form einzuführen, dass immer erst ein vollendetes Jahr oder ein angefangenes Jahr für ein volles Jahr zählt. Mindestens in Monatsstufen sollte die Amtszeit abgerechnet werden, näher läge es allerdings in Tagesstufen abzurechnen und mit 365 Tagen im Jahr zu rechnen. Sollte es technisch ein zu großer Aufwand sein in Tagesstufen zu rechnen, läge eine Aufrundungsnorm zugunsten der Betroffenen nahe, nach der der jeweils angefangene Monat als voller Monat zählen sollte.

Zwischenergebnis: Die anrechenbare Amtszeit sollte nach Tagen berechnet werden, so dass die Notwendigkeit einer Aufrundungsregelung entfällt.

8. Fälligkeitsregelung

Zu entscheiden ist weiter, ab welchem Zeitpunkt der Versorgungsanspruch fällig werden soll. Gegenwärtig differenzieren die Landesregelungen in dieser Frage ganz erheblich.

a) Gegenwärtige Regelung

In Nordrhein-Westfalen ist das Lebenszeitalter, ab dem die Ruhegehaltsanspruch sich zu einem fälligen Anspruch wandelt, mit Vollendung des 60. Lebensjahres vorgesehen, bei längerer Amtszeit bei 55 Jahren. Diese Regelung weicht in erheblicher Weise von dem Versorgungsrecht der Beamtinnen und Beamten ab, das je nach gesetzlicher Regelung die Grenze bei 65 oder 67 Jahren vorsieht, sowie von der allgemeinen Alterssicherung des Rentensystems, das bekanntermaßen die Regelaltersgrenze von 67 Jahren kennt, § 36 Nr. 1 SGB VI. Gerade diese Abweichung wird in der Öffentlichkeit sehr aufmerksam wahrgenommen.

b) Fälligkeitszeitpunkt

aa) Eintritt nach 20 jähriger Amtszeit

Auf den ersten Blick wäre es systemkonform, das Ruhegehalt 20 Jahre nach Amtsantritt fällig zu stellen, zumindest dann, wenn man sich bei der Versorgung am fiktiven Lebensaltersmodell orientiert, da nach der oben aufgestellten Überlegung ein Mitglied der Landesregierung nach 20-jähriger Amtszeit der Sache nach sein Ruhegehalt wertungsmäßig verdient hätte. Diese Regelung würde aber dazu führen, dass der Ruhegehaltsantritt sehr individuell zu berechnen wäre. Weiter würde es eine erhebliche Besserstellung bewirken, die kaum zu rechtfertigen ist. Schließlich verlangen die Gründe, die für eine fiktive Jahresarbeit von 20 Jahren sprechen (s.o. S. 113), nicht, dass diese zugleich den Ruhestandseintritt begründet. Die fiktive Lebensarbeitszeit dient der Berechnung der jährlichen Steigerung, während die Altersgrenze den Fälligkeitszeitpunkt beschreibt. Beide Zeiten müssen nicht identisch sein. Ein Fälligkeitszeitpunkt nach 20 Jahren ist abzulehnen

bb) Fälligkeit bei Ausscheiden

Die nächste Möglichkeit wäre, den Ruhegehaltsanspruch gleich nach dem Ausscheiden fällig zu stellen. Abwegig wäre eine solche Regelung nicht, da die Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten von ehemaligen Mitgliedern der Landesregierung nicht besonders groß sind. Durch die Übernahme eines Amtes in der Landesregierung verbessert man rein tatsächlich seine Beschäftigungsmöglichkeiten nicht. Ein früheres Mitglied der Landesregierung kann realistischer Weise weder ohne Gesichtsverlust noch mit Gesichtsverlust jede Art von Beschäftigung nach seiner Regierungszeit übernehmen. In manchen Bereichen, etwa bei gewissen Wirtschaftszweigen, eröffnen sich üblicherweise neue

Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Tätigkeit in einer Landesregierung, wie etwa der kürzliche Wechsel des früheren hessischen Ministerpräsidenten in die freie Wirtschaft belegt. Insgesamt kann es aber durchaus sein, dass die Nachteile, was die Weiterbeschäftigung angeht, überwiegen.

Die Stellung als Mitglied innerhalb einer Landesregierung ist in der Regel ein Teil einer typischerweise politischen Karriere. Das Amt innerhalb der Landesregierung bildet dabei eher das Ende einer politischen Karriere als den Anfang. Mit dem Ausscheiden aus der Landesregierung gibt es wenige politische Ämter, die noch als eine Verbesserung im Vergleich zur vorausgehenden Stellung verstanden werden können. Die Fähigkeiten, die für eine politische Karriere notwendig sind und die dort weitergebildet werden, sind zugleich spezifisch und werden nicht in allen anderen Berufsgruppen benötigt. Die Einsatzmöglichkeiten eines in der Politik Erfolgreichen außerhalb der Politik sind gemessen an seiner bisherigen Beschäftigung nicht besonders groß.

Ein wichtiges Weiterbeschäftigungsfeld wäre der öffentliche Sektor als solcher. Aber auch hier ist die Anzahl der zur Verfügung stehenden Stellen nicht sehr groß. Es ist weder der Effektivität der Erledigung der Verwaltungsaufgaben zuträglich noch den Betroffenen zumutbar, wenn sie nach dem Ausscheiden aus der Landesregierung in den Sektor in niedrigerer Position wieder eintreten müssten, den sie vorher gegebenenfalls jahrelang als Mitglied der Landesregierung geleitet haben. Der öffentliche Sektor steht ihnen daher nur in solchen Bereichen offen, die deutlich unterschiedlich von der Landesregierung sind, wie beispielsweise der Wechsel aus der Landesregierung in den Hochschulbereich, in die mittelbare Verwaltung oder in staatliche Wirtschaftsunternehmen. Gleichzeitig ist die Anzahl derjenigen, die in der Politik Karriere machten und vor Erreichung des Ruhestandes eine neue Beschäftigung suchen, verhältnismäßig groß. Politische Ämter sind wegen des Demokratieprinzips grundsätzlich Ämter auf Zeit. Die Notwendigkeit der Weiterbeschäftigung von Spitzenbeschäftigten aus dem Politikbereich ist daher deutlich größer als in den anderen Berufsfeldern.

Eine realistische, zumutbare oder sachgerechte Weiterbeschäftigung von früheren Mitgliedern der Landesregierung vor Erreichung des Ruhestandesalters besteht dennoch. In aller Regel können sie in der Folgezeit immer noch Mandate in den Parlamenten erringen, so dass sie über die Abgeordnetenentschädigung für die Zeit bis zur Erreichung der Altersgrenze funktionsgerecht entschädigt werden. Dies ist auch der Bereich, bei dem tatsächlich die meisten früheren Regierungsmitglieder weiterhin tätig werden. Diese Lösung ist sachgerecht, allerdings kann sie vom Gesetzgeber nicht als eine ausreichende strukturell angemessene Absicherung der Zeit zwischen Ende der Mitgliedschaft in der Landesregierung und Eintritt des Ruhestandesalters aufgenommen werden, da das Erreichen eines Mandats von der Wahl abhängt und die Wahl für den Betroffenen mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Kein früheres Mitglied der Landesregierung besitzt gegenüber seiner Partei einen Anspruch darauf einen sicheren Listenplatz zu erreichen, genauso wenig hat es einen

Anspruch gegen die Wähler, dass sie ihm die ausreichende Anzahl von Stimmen für die Erreichung eines Mandates geben werden.

Die schlechten Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten von früheren Mitgliedern der Landesregierung, die noch nicht die Altersgrenze erreicht haben, ist daher ein spezifisches Problem, das mit der Funktion und der Legitimation dieser Stellung zu tun hat und nicht vergleichbar ist mit dem Verlust der Beschäftigung vor Erreichung des Ruhestandalters in anderen Beschäftigungsfeldern. Man wird dem Amt als Mitglied der Landesregierung daher nur gerecht, wenn man die erschwerten Weiterbeschäftigungsperspektiven auch in das System in irgendeiner Weise integriert.

Ein Amt, bei dem nach Ende der Amtszeit das Ruhegehalt zugleich ausgezahlt wird (und auch noch in voller Höhe der Aktivbezüge), ist das Amt des Bundespräsidenten (vgl. § 1 Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten). Diese Versorgung beruht gerade auf der Überlegung, dass ein Bundespräsident nach seiner Amtszeit sinnvollerweise keine andere Tätigkeit mehr ausüben kann. Das Amt eines Mitglieds der Landesregierung ist wertungsmäßig von dem des Bundespräsidenten aber deutlich unterschieden. Wenn man ein Ehrenruhegehalt einführen möchte, gestützt auf die Überlegung, der frühere Amtsinhaber werde keine Beschäftigung mehr finden, dann läge es allenfalls nahe dies auf den Ministerpräsidenten zu beschränken, aber nicht auf alle Mitglieder der Landesregierung zu erstrecken.

cc) Fälligkeit mit Erreichung der Altersgrenze

Vor diesem Hintergrund wird man wohl die Mitglieder der Landesregierung nicht insgesamt von der Pflicht freistellen können, bis zur Erreichung des Ruhestandalters auch nach Ausscheidung aus der Landesregierung ihren Lebensunterhalt durch Beschäftigung zu bestreiten. Die Versorgung kann nicht als Ehrenversorgung ausgestaltet werden. Es gilt daher auch für Mitglieder der Landesregierung die allgemeine Regelung, dass erst mit Erreichung der Altersgrenze das Ruhegehalt fällig wird, wobei gewisse Modifikationen zu den allgemeinen Regeln durchaus denkbar sind. So wird man bei der Ausgestaltung gegebenenfalls berücksichtigen müssen, dass mit den Funktionen eines Amtes in einer Landesregierung typischerweise in spezifischer Form Schwierigkeiten für eine Weiterbeschäftigung nach Ausscheiden aus der Landesregierung verbunden ist, die in dieser Form bei anderen Beschäftigungsformen nicht in vergleichbarer Weise auftauchen. Es ist daher sachgerecht, bei der weiteren Ausgestaltung des Ruhegehalts möglichst auf eine Gestaltung zu achten, die der erschwerten Weiterbeschäftigungsmöglichkeit Rechnung trägt, sofern dies ohne Systembruch möglich ist.

c) Altersgrenze

Knüpft man die Fälligkeit, d.h. den Wechsel von Anwartschaft zu fälligem Anspruch, an eine Altersgrenze an, bleibt zu klären, wie diese zu fassen ist, insbesondere, ob die bisherigen Altersgrenzen beibehalten werden sollen oder

zu ändern sind. Für den Fall einer Änderung kann man sich vor allem an drei Modellen orientieren;

- an den Regelungen der anderen Ländern, danach gilt:
 - sechs Länder und der Bund ziehen die Regelaltersgrenze für Beamtinnen und Beamte (d.h. 65 bzw. 67 Jahre) heran;
 - drei Länder ziehen 62 bzw. 63 Jahre heran;
 - vier Länder ziehen 60 Jahre heran;
 - ein Land zieht 55 Jahre heran;
 - ein Land zieht das Amtsende heran.

Danach ist ein Orientierung nicht einfach.

- die zweite Möglichkeit ist, man orientiert sich an der Regelung für die Beamtinnen und Beamten;
- die dritte Möglichkeit bestünde darin, die Erhöhung, die im Beamtenrecht und im Rentenrecht vorgenommen wurde, auch für die Ministerversorgung zu übernehmen, d.h. Anhebung um zwei Jahre (d.h. 62 Jahre bzw. 57 Jahre ab 8 Jahren Amtszeit).

Gegen eine Übernahme der allgemeinen Altersgrenze spricht:

- diese stellt eine erhebliche Verschlechterung des gegenwärtigen Status dar;
- die meisten anderen Länder haben sie noch nicht eingeführt;
- die Ausgestaltung des Amtes des Landesminister geht von einem überdurchschnittlichen Einsatz der Amtsinhaber aus; in solchen Fällen sieht die Rechtsordnung i.d.R. nicht nur einen „Zuschlag“ bei den Aktivbezügen vor, sondern auch eine Vergünstigung bei der Frage des Beginns der Altersversorgung;
- die Struktur der Versorgung in der freien Wirtschaft für Vorstandsmitglieder sieht eine erhebliche Abweichung von derjenigen vor, die für Beamten- und Angestelltenverhältnisse gilt;
- bei Wahlbeamten ist meist eine von der allgemeinen Altersgrenze abweichende Altergrenze vorgesehen;
- die Länder, die eine Anhebung der Altersgrenze für Minister vorgesehen haben, sehen alle eine günstigere Versorgung der Abgeordneten vor. Das Land NW hat eine strenge Mandatsversorgung, so dass diese nicht als stiller Auffangschirm für die Minister nach Amtsende dienen kann.

Für eine Übernahme spricht:

- eine so starke Abkopplung der Altersgrenze (55 bzw. 60 Jahre) beim Ruhegehalt im Vergleich zur Beamtenrecht und zur Rente scheint durch das Regierungsamt selbst nicht zwingend gerechtfertigt;
- die Besonderheiten des Amtes wurden schon bei der Ausgestaltung der Versorgung beachtet;
- der Bund besitzt auch diese Grenze;

- im Augenblick besteht bei den Reformbestrebungen eher die Tendenz zu einer Anhebung (so Brandenburg und Hamburg);
- die demographische Entwicklung verlangt grundsätzlich eine Erhöhung aller Altersgrenzen. Diese wurde im Rentenrecht und weitgehend im Beamtenrecht schon vorgenommen, so dass ein Nachziehen bei der Ministerversorgung nahe liegt.

Blickt man demgegenüber auf das Modell der Anhebung um zwei Jahre, lassen sich folgende Modelle nennen.

Gegen eine Übernahme von zwei Jahren spricht:

- es bleibt ein relevanter Unterschied im Vergleich zur Versorgung und zur Rente;
- es ist nicht ausgeschlossen, dass die Öffentlichkeit eine Gleichstellung begrüßen würde.

Für eine Übernahme spricht:

- es wird die Anhebung der anderen Systeme übernommen, weil die Gründe übertragbar sind;
- das Verhältnis von Ministerversorgung und Rente wird nicht grundsätzlich neu gestaltet, vielmehr wird die Anhebung der anderen Systeme nachvollzogen, ohne dass das Verhältnis der unterschiedlichen Systeme verschoben wird.

Die Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen erlaubt kein eindeutiges Ergebnis. Im Sinne einer sparsamen Haushaltsführung stünde die Anhebung auf die allgemeine Altersgrenze, jedoch dürfte es kaum um die Kreation der günstigsten Versorgung gehen, sondern um eine angemessene. Das Gleichziehen mit der Anhebung des Rentenalters für die Mitglieder der Landesregierung würde eine erheblich höhere Belastung darstellen als die Veränderungen, die in letzter Zeit im Versorgungs- und Rentenrecht vorgenommen wurden. Das Renteneintrittsalter wurde von 65 Jahren auf 67 Jahre erhöht. Bei den Regierungsmitgliedern ginge es dagegen um eine Erhöhung von 55 auf 63 Jahren oder von 60 auf 67 Jahren.

Angesichts des Umstandes, dass die Abmilderung der ersten Stufe nach 5 Jahren schon eine erhebliche Verschlechterung des Reformmodells im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage darstellt, wird hier keine Anhebung auf die allgemeine Regelaltersgrenze vorgeschlagen. Lehnt man eine Anhebung auf die allgemeine Altersgrenze ab, so sollte man dennoch die Anhebung, die in den anderen Versorgungssystemen vorgenommen wurde und die Folge der Verschiebung der Altersstruktur der Gesellschaft ist, auch in der Ministerversorgung vornehmen.

Es wird daher vorgeschlagen, die gegenwärtigen Altersgrenzen so zu verändern, dass sie jeweils um zwei Jahre angehoben werden, d.h. eine Fälligkeit nach 57 Jahren bei Ruhestand nach langer Amtszeit und ansonsten eine nach 62 Jahren vorgesehen wird. Die Amtszeit, nach der ein vorgezogener Ruhestand sachlich angemessen erscheint, sollte zehn Jahre betragen (s. dazu den folgenden Abschnitt d)).

d) Hilfsweise: Für den Fall der Anhebung der Altersgrenze auf die Regelaltersgrenze

aa) Gestuftes Fälligkeitsdatum je nach Länge der Mitgliedschaft in der Landesregierung

Das Land NW besitzt gegenwärtig wie viele andere Landesregelungen auch einen abgestuften Fälligkeitszeitpunkt für solche frühere Mitglieder, die längerfristig ein Amt innerhalb der Landesregierung innehatten. Von den 16 Ländern kennen elf Länder gestufte Fälligkeitszeitpunkte und nur vier Länder feste Fälligkeitszeitpunkte (Hessen, Hamburg, Sachsen und Schleswig-Holstein), wobei diese mit 65, 55, 62 und 62 Lebensjahren deutlich unter der Regelaltersgrenze liegen. Es gibt kein Bundesland, das die jeweilige Regelaltersgrenze auch für frühere Mitglieder der Landesregierung heranzieht und nicht zugleich die Möglichkeit des vorgezogenen Fälligkeitszeitpunktes für langjährige frühere Mitglieder vorsieht. Einzig der Bund kennt einerseits die Regelaltersgrenzen und andererseits keinen gestuften Fälligkeitszeitpunkt für langjährige Mitgliedschaft, dafür allerdings die Möglichkeit der vorgezogenen Inanspruchnahme mit mäßiger Kürzung.

Es liegt angesichts dieses Befundes nahe über die Frage eines vorgezogenen Fälligkeitszeitpunktes für langjährige Mitgliedschaft nachzudenken, sofern man die Altersgrenze auf die Regelaltersgrenze anheben sollte.

Für die Einführung einer vorgezogenen Fälligkeitsgrenze spricht zunächst der gerade genannte Gedanke der erschwerten Weiterbeschäftigung von früheren Mitgliedern der Landesregierung, da die Wiederverwendungsmöglichkeiten abnehmen, je länger und je populärer das Mitglied der Landesregierung wurde (s.o. S. 123). Darüber hinaus gilt auch der Gedanke der erforderlichen Zeit für die Erreichung der Höchstgrenze für ein vorgezogenes Eintrittsalter. Geht man davon aus, Mitglieder der Landesregierung würden institutionell Überobligatorisches leisten und auf diesem Amt eine psychisch wie physisch nicht mehr tolerable dienstliche Belastungsgrenze überschreiten, die sie zu einem vorzeitigeren Ausscheiden zwingen als auf anderen Ämtern, dann liegt es nahe dies auch beim Ruhestandseintrittsalter zu berücksichtigen.

Würde man beim Land Nordrhein-Westfalen die gegenwärtig vorhandene gestufte Altersregelung streichen, würde man die gegenwärtige Regelung über die schon bewirkte Verschlechterung für die Amtszeit ab fünf Jahren durch Wegfall der ersten Stufenregelung noch einmal in erheblicher Weise verschlechtern. Es liegt nicht nahe das Ruhegehalt des Landes Nordrhein-Westfalen als eines der Bundesländer, bei dem die Mitglieder der Landesregierung im Vergleich zu den anderen Landesregierungen die größte Verantwortung tragen, nun gerade exponentiell nach unten abzusenken.

Weiter liegt der Vergleich mit den Regelungen der anderen Landesregierungen näher als der Vergleich mit dem Bund. Die Mitglieder der Bundesregierung haben deutlich politischere Funktionen als die Mitglieder der Landesregierungen, bei denen ein sehr viel höherer Anteil darin besteht große Verwaltungseinheiten zu führen, sodass ihr Amt eher dem eines Spitzenbeamten gleicht als dem eines

Bundespolitikers. So ist etwa die Verantwortung für den Beamtenkörper im Land NW deutlich größer als beim Bund.

Vergleicht man die Position der Mitglieder der Landesregierung des Landes NW mit der in anderen Ländern, so kann der Vergleich mit Bayern eine gewisse Hilfe bewirken. Der Freistaat Bayern ist zunächst ebenfalls ein Bundesland von einer gewissen Größe und Bedeutung und zudem ähnelt die Ausgestaltung des Ruhegehalts insgesamt sehr der des Landes NW. In Bayern ist eine vorgezogene Ruhegehaltsaltersstufe vorgesehen nach zehn Jahren. Im gegenwärtigen System greift das vorgezogene Ruhegehaltsalter in NW dagegen schon nach acht Jahren.

Es wird daher vorgeschlagen, die erste vorgezogene Stufe von gegenwärtig acht Jahren auf zehn Jahre zu verlängern. Nach zehnjähriger Amtszeit, d.h. i.d.R. zwei vollen Legislaturperioden erscheint ein vorgezogener Ruhestandseintritt sachlich nicht unangemessen.

Die andere Frage ist dann, auf Vollendung welchen Lebensjahres abzustellen ist. Mit der Wahl des 63. Lebensjahrs hätte man eine Parallele zu dem vorgezogenen Ruhestand.

Allerdings wird zugleich darauf hingewiesen, dass diese Entscheidung durchaus eine gewisse Unstimmigkeit in das System einführt. Bisher ist das System der verdienten Versorgung durch die Abmilderung der Stufenwirkung so ausgestaltet, dass die Überlegung ein Mitglied der Landesregierung noch länger in seinem Amt zu halten, obwohl das politisch eigentlich nicht erwünscht war, um ihn auf diese Weise nicht zu sehr hinsichtlich seiner Versorgung schlechter zu stellen, beseitigt wurde. Durch die Einführung der Absenkung des Ruhegehalts wird insoweit dieser Überlegung wieder Raum gegeben. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass Regierungsmitglieder zum Ende der zweiten Legislaturperiode hin im Amt gehalten werden, um ihnen die Begünstigungen bei dem Ruhegehalt zu ermöglichen, auch wenn man aufgrund von Sachüberlegungen eigentlich für einen kurzen Zeitpunkt lieber ein anderes Mitglied in die Landesregierung geholt hätte.

Weiter bleibt insoweit ein deutlicher Unterschied zur Regelung des Bundes bestehen. Es erscheint daher auch möglich auf die alternativen Ruhegehaltsfälligkeitzeitpunkte je nach zurückgelegten Amtszeiten zu verzichten und eine einheitliche Zeit anzunehmen.

bb) Vorzeitige Inanspruchnahme mit Abzügen

aaa) Die Einräumung der Möglichkeit als solche

Die Möglichkeit der vorzeitigen Inanspruchnahme mit 60 Jahren nach zwei Amtsperioden (10 Jahre) mit entsprechendem Abschlag sollte wie beim Bund auch im Land Nordrhein-Westfalen ermöglicht werden, sofern man die Altersgrenze entgegen dem hier vorgebrachten Vorschlag auf die Regelaltersgrenze anheben sollte. Es wäre lebensfremd zu denken, dass die Amtsinhaber immer und unproblematisch eine Beschäftigung im Anschluss an ihre Position in der Landesregierung erhalten werden. Auch das Mandat im Landtag ist mit Unsicherheiten verbunden. Die Mitglieder der Landesregierung

sollten die Möglichkeit erhalten ihr Ruhegehalt bei entsprechenden Abzügen vorzeitig in Anspruch zu nehmen.

bbb) Die Ausgestaltung

Bei der Ausgestaltung gibt es zwei mögliche Orientierungen. Zum einen eine an der Regelung des Bundes. Danach kann das Ruhegehalt ab der Vollendung des 60. Lebensjahres in Anspruch genommen werden mit einem jährlichen Abzug von 3,6%. Der Bund kennt eine maximale Kappung von 14,4%, die der Sache nach eine maximale Kürzung um vier Jahre bedeutet. Das heißt, bei einem Regelruhegehaltseintrittsalter von 67 Jahren würde sich die Inanspruchnahme des Ruhegehalts für den Berechtigten für die Zeitspanne von 60 Jahren bis 63 Jahren nicht mehr negativ auswirken. Übertrüge man dies auf NW, so würde gelten: Würde das Mitglied der Landesregierung schon im 60. Lebensjahr das Ruhegehalt in Anspruch nehmen, betrüge die tatsächliche Kürzung 2,4% pro Jahr und nicht 3,6% (vgl. § 15 Abs. 3 S. 4 BMinG).

Die Alternative wäre auf die Regelung des vorgezogenen Ruhestands der Beamtinnen und Beamten zu rekurrieren, die einige Länder und das Land NW kennen (§ 14 Abs.3 LBeamtVG i.v.m. § 45 Abs. 4 LBeamtG NW).

Für das Land liegt es näher, sich bei der Frage des vorgezogenen Ruhestandes an der Landesregelung als an der Bundesregelung zu orientieren. Auf diese Weise würde auch eine Parallelität mit der Honorierung einer längeren Amtszeit entstehen.

cc) Kombination von vorzeitiger Inanspruchnahme und gestufter Regelung

Folgt man dem hier hilfsweise formulierten Vorschlag, würde man die potentielle vorgezogene Inanspruchnahme mit Abschlagsmöglichkeit und das vorzeitige Ruhegehaltsfälligkeitssalter bei langjähriger Tätigkeit kombinieren. Diese Kombination wäre aber nicht neu, da sie schon in Bayern und Rheinland-Pfalz besteht.

e) Zwischenergebnis

Der Fälligkeitszeitpunkt des Ruhegehaltsanspruchs sollte entsprechend der Anhebung im Renten- und Versorgungsrecht um zwei Jahre angehoben werden, um die Folgen der Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung abzufangen.

VIII. Beteiligung an anderen Versorgungsansprüchen

Die vorgeschlagene Gestaltung lebt davon, dass die Mitglieder der Landesregierung für ihre Tätigkeit einen selbstständigen Versorgungsanspruch erhalten, der zu den anderen Ansprüchen zum Schutze des Alters hinzutritt. Es sind Gestaltungen denkbar, in denen Mitglieder des öffentlichen Dienstes nur kurzzeitig in die Landesregierung eintreten und anschließend wieder in ein öffentliches Amt zurückgehen. Sofern das Rechtsregime eines anderen öffentlichen Amtes die Zeit als Mitglied der Landesregierung als Amtszeit anerkennt, könnte es für alle Beteiligten deutlich einfacher sein, wenn der Betreffende kein selbstständiges Ruhegehalt nach dem Ministergesetz erhält. Insofern könnte eine generelle Regelung geschaffen werden, die auf entsprechenden Antrag des Berechtigten einen Wegfall der Ministerversorgung für diese Fälle vorsieht, sofern das Land NW der betreffenden Körperschaft einen angemessenen Ausgleich für die von ihr zu leistenden Versorgungsleistungen gewährt.

Es wird daher vorgeschlagen, eine Regelung zu formulieren, nach der der Berechtigte in den Fällen, in denen seine Amtszeit als Mitglied der Landesregierung in einem anderen Altersruhesystem als Dienstzeit berücksichtigt wird, auf seinen Anspruch auf Ruhegehalt verzichten kann, und dafür das Land Nordrhein-Westfalen die anteiligen Versorgungsleistungen übernimmt. Das Nähere regelt eine Vereinbarung zwischen den betroffenen Körperschaften. Die Regelung sollte auch gelten, wenn der Berechtigte noch keinen eigenen Anspruch erworben hat. Eine entsprechende Gestaltung kennt etwa das Land Brandenburg (§ 4 Abs. 4 Ministergesetz).¹⁷⁸

¹⁷⁸

Vgl. dazu BGH Ut. v. 07.05.2009, RiZ (R) 4/08, BGHZ 181, 40 ff.

IX. Anrechnungsnormen

1. Notwendigkeit von Anrechnungsregelungen

Die gegenwärtige Anrechnungsvorschrift von § 17 LMinG NW sowie von § 9 Abs. 2 LMinG in Verbindung mit § 53 ff. LBeamVG sollte überarbeitet, eine Anrechnungsnorm als solche aber beibehalten werden. Die Reformbedürftigkeit der gegenwärtig strengen Subsidiarität ergibt sich daraus, dass die Anrechnung jeglicher Form anderer öffentlich-rechtlicher Alterssicherungsansprüche ohne Rücksicht auf deren Grund und ohne Rücksicht auf die erworbenen Ruhegehaltsansprüche willkürliche Ergebnisse nach sich zieht. Auch die strenge Unterscheidung zwischen anrechenbaren öffentlich-rechtlichen Versorgungsansprüchen und zivilrechtlichen Altersversorgungsansprüchen, die nicht angerechnet werden, birgt das Risiko von Unbilligkeiten in sich.

Wie oben dargelegt, kann das Prinzip der erdienten Versorgung schon für sich genommen nicht die Entstehung ungerechtfertigter Überversorgungen verhindern (s.o. S. 102). Wie die sorgfältige Darstellung des verfassungsrechtlichen Rahmens zeigt (s.o. S. 58 bis S. 68), besteht ausreichender Spielraum für eine gesetzliche Ausgestaltung.

Versorgungen aus temporären Amtsverhältnissen, deren Übertragung von politischen Entscheidungen abhängig sind, auf deren Beendigung die/der Amtsinhaber nur bedingten Einfluss hat, sind neben der Abgeltung der besonders hohen Anforderungen an die Amtsausübung auch zur Kompensation des Risikos eines Amtsverlustes auf eine Überversorgung angelegt, um Nachteile aus einer Berufsaufgabe oder Schwierigkeiten bei einer Wiederaufnahme einer beruflichen Tätigkeit nach einer Abberufung auszugleichen und damit auch einen ausreichenden Anreiz für eine Amtsübernahme zu bieten (Seiten 93-99). Diese Kompensation geht dabei grundsätzlich davon aus, dass hier eine angemessene Alimentation für ein gesamtes Erwerbsleben abgedeckt werden soll, was an den gegenüber etwa den Beamten - erhöhten jährlichen Steigerungssätzen für den Versorgungsanspruch deutlich wird. Bei der Wahrnehmung mehrerer unterschiedlicher politischer Ämter kommt jedoch der Zweck der Überversorgung, der sich grundsätzlich nur auf eine Art von Amtsverhältnis beziehen soll, wiederholt zum Tragen (Beispiel: kommunaler Beigeordneter wird anschließend Minister).

Auch wenn man das Prinzip der erdienten Versorgung zu Grunde legt, bleiben Anrechnungsregelungen erforderlich, weil auch bei diesem Prinzip eine Überalimentation nicht verhindert werden kann. Dies ist schon daran ersichtlich, dass das Prinzip der erdienten Versorgung nicht so streng durchgehalten wird, als dass es jegliches Risiko einer Überalimentation verhindert. Bei dem hier zugrunde liegenden Modell ist eine Überalimentation aus folgenden Gesichtspunkten denkbar:

Die rechnerische Größe einer Lebensamtszeit, die zur Höchstgrenze führt, wird mit 20 Jahren und nicht mit 40 Jahren angesetzt;

der Ruhegehaltssteigerungssatz gerade in den ersten Jahren wird deutlich überproportional angesetzt mit 4,932 %;

für längerfristige Mitgliedschaft wird eine abgesenkte Altersgrenze vorgesehen;

Diese Privilegierungen im Vergleich zu einem strikten Durchhalten des Prinzips der verdienten Versorgung sind sachlich durchaus angemessen, begründen aber die Pflicht, eine Überalimentation durch zusätzliche Regelungen zu verhindern.

2. Leistungen, für die eine Anrechnungsregelung erforderlich ist

a) Allgemein

Die Anrechnungsregelungen sollen vermeiden, dass ein früheres Mitglied der Landesregierung aufgrund seiner Amtszeit als Mitglied der Landesregierung mehr an Alterssicherung erhält als es der Sache nach berechtigterweise erwarten kann. Die Anrechnungsregelungen dienen daher primär dem Zweck, eine Überversorgung zu vermeiden. Es geht dabei nicht darum, diesem nur einen bestimmten Lebensstandard im Alter zu gönnen. Die Ruhegehaltsansprüche für die Tätigkeit in der Landesregierung sind erdiente Ansprüche, die der Berechtigte aufgrund seines Einsatzes für das Land als Gegenleistung erhält und werden nicht nur bei Bedarf gezahlt.

b) Pauschale oder differenzierende Lösungen

Anrechnungsregelungen lassen sich pauschal oder konkret denken. Pauschale Lösungen sind strenge Subsidiaritätsregelungen wie die gegenwärtig gültige, nach denen andere Leistungen vollständig angerechnet werden. Diese lassen sich abmildern, indem man einfache Kappungsregelungen vorsieht, wie etwa eine Anrechnung bis maximal zur Hälfte der Ministerversorgung.

Die pauschalen Lösungen haben den Vorteil, dass sie einfach zu handhaben sind. Sie haben den Nachteil, dass sie sehr unterschiedliche Fälle einheitlich behandeln und somit eigentlich ein hohes Risiko von ungerechten Lösungen in sich bergen.

Differenzierte Lösungen sind gerechter, bergen aber den Nachteil in sich, dass ihre Handhabung schwieriger ist, und oftmals irgendeine Situation übersehen wird, mit der Folge, dass die angestrebte erhöhte Gerechtigkeit nicht immer erreicht werden kann. Bei einer Abwägung scheinen die deutlich stärkeren Gründe für eine differenzierte Lösung zu sprechen.

c) Einzubeziehende Leistungen

Bei der Frage der Ausgestaltung der Anrechnungsregelungen stellt sich zunächst die Frage, welche Leistungen in die Anrechnungsregelungen einzustellen sind.

aa) Öffentliche Einkommen

Einzubeziehen sind zunächst alle öffentlich-rechtlichen Einkommen oder Versorgungsleistungen. Dies sind alle Leistungen, die von einer Gebietskörperschaft oder von einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft geleistet

werden mit der Maßgabe, eine Sicherung im Alter mittelbar oder unmittelbar zu bieten. Grundsätzlich ebenfalls einzustellen sind Leistungen, die für einen aktiven Dienst, den das frühere Mitglied der Landesregierung geleistet hat, nach Erreichung des Fälligkeitszeitpunkts des Ruhegehalts gewährt werden. Einzubeziehen sind daher die beamtenrechtliche Versorgung, die Aktivbezüge der Beamtinnen und Beamten, die sonstige Altersversorgung oder Bezüge für sonstige öffentlich-rechtliche Ämter. Weiter einzubeziehen sind Leistungen, die zurückgehen auf aktuelle oder vergangene zivilrechtliche Beschäftigungsverhältnisse beim Land oder bei einem Verwaltungsträger des Landes sowie bei einer juristischen Person des Zivilrechts, die ganz oder teilweise in der Hand des Landes Nordrhein-Westfalen steht. Gleichgesetzt ist die Verwendung im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung. Nicht als öffentlich-rechtliches Einkommen anzusehen sind private Vorsorgeleistungen, die ganz überwiegend auf privaten Anteilen beruhen, auch wenn der Staat einen geringfügigen Anteil als Anreizförderung hinzugibt, wie etwa bei der Riesterrente.

Berücksichtigungsfähige Aktivbezüge sind sämtliche vermögenswirksame Leistungen, die als Gegenleistung für die Dienstleistung während der aktiven Leistungserbringung gezahlt werden, wie insbesondere Besoldung oder Lohn. Leistungen zur Alterssicherung sind sämtliche Zahlungen, die aus öffentlich-rechtlichen Kassen zum Zwecke der Alterssicherung geleistet werden, wie insbesondere die beamtenrechtliche Versorgung, Ruhegehälter für die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Ämter oder Renten im Sinne von § 55 LBeamtVG.

Schwieriger ist die Behandlung der Einkünfte bei den gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen. Diese sind dann öffentliche Einkünfte, wenn die öffentliche Hand die Mehrheit der Anteile hält. Ein Einbezug von Unternehmen mit einer Beteiligung von unter 50 % unter den Begriff der öffentlichen Einkünfte wird nicht vorgeschlagen.

bb) Leistungen der gesetzlichen Rentenkassen

Erörterungsbedürftig ist auch die Frage nach dem Einbezug privater Rentenansprüche. Rentenansprüche sind zumindest dann anzurechnen, wenn sie auf Einzahlungen der öffentlichen Hand oder gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen mit öffentlich-rechtlicher Mehrheitsbeteiligung zurückgehen. Die Frage ist aber, was für die Rente gilt, die auf Beschäftigungszeiten beruht, die nicht im öffentlichen Dienst zurückgelegt wurden. Die entsprechende Anrechnungsregelung für die Beamtenversorgung (§ 55 LBeamtVG) bezieht die Teile grundsätzlich in die Anrechnung mit ein.¹⁷⁹ Vom Gedanken der erdienten Versorgung her ist dies eigentlich nicht zu rechtfertigen, da diese Entscheidung der Sache nach auf dem Lebenszeitprinzip des Beamtenrechts beruht und somit

¹⁷⁹ Vgl. Schmalhöfer, in: Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, § 55 BeamtVG (Stand Feb. 2000), Erl. 4.4., Rn. 1.

für Regierungsämter nicht richtig übertragbar ist. Es läge daher nahe diese Rentenbezugsrechte nicht anzurechnen. Dennoch wird die Herausrechnung im vorliegenden Fall nicht empfohlen, da der Verwaltungsaufwand enorm hoch ist. Weiter beruhen auch die Renten aus Zeiten privatrechtlicher Beschäftigung zum Teil auf öffentlich-rechtlichen Zahlungen des Staates und drittens ist die Auswirkung dieser Anrechnung verhältnismäßig gering. Sie wird nur relevant, wenn eine Berechtigter mit der Kombination von Ministerversorgung und Rentenansprüchen über die 71,75 % der Amtsbezüge der Mitglieder der Landesregierung kommt. Dies dürfte nur möglich sein, wenn er lange im Regierungsamt und lange im Angestelltenverhältnis beschäftigt war. Wenn dies so war, dann hat sich bei ihm aber das Risiko, dass er länger unbeschäftigt war und das zu dem hohen Steigerungssatz von 4,932933 % führte, gerade nicht realisiert. Schließlich spricht für die Übernahme des § 55 LBeamtVG auch, dass dadurch der Bruch zum gegenwärtigen Recht nicht zu groß wird.

cc) Private Einkommen

Wertungsmäßig nicht eindeutig zu beantworten ist die Frage der Anrechnung von privatem Einkommen auf das Ruhegehalt. Der Gedanke der erdienten Versorgung spricht dafür diese Einkommen grundsätzlich nicht anzurechnen. § 53 LBeamtVG sieht für das Beamtenrecht eine Anrechnung auf die Versorgungsbezüge auch des privatwirtschaftlichen Einkommens vor, sofern die Regelaltersgrenze noch nicht erreicht ist. Nach Erreichung der Regelaltersgrenze findet keine Anrechnung mehr statt (§ 53 Abs. 7 LBeamtVG i. V. m. § 9 Abs. 2 LMinG NW), ebenso wie viele andere Landesnormen.¹⁸⁰ Die Anrechnung ist nicht besonders streng, da sie eine Mindestbelassung von 20% des Versorgungsanspruchs vorsieht (§ 53 Abs. 5 LBeamtVG) und zudem als Höchstgrenze die ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge kennt (§ 53 Abs. 2 LBeamtVG). Trotz dieser Privilegierung bildet die Norm eine Anrechnung, die private Leistungen erfasst. Es stellt sich die Frage, ob die Geltung dieser Regelung aufrechterhalten bleiben soll. Dem Gedanken der erdienten Versorgung entspricht es nicht, die Leistung des Erdienten davon abhängig zu machen, ob der Betreffende noch andere Leistungen bezieht oder nicht. Die Frage ist aber, ob ein Bezug der Versorgung vor Erreichung der Regelaltersgrenze als die „erdiente Versorgung“ anzusehen ist. Dies wird man wertungsmäßig nicht annehmen können (s.o. S. 67). Daher ist es mit dem Prinzip der erdienten Versorgung nicht unvereinbar, auch private Einkünfte, zumindest vor der Erreichung der Regelaltersgrenze, mit einzubeziehen. Für die Zeit ab Erreichung der Altersgrenze muss privates Vermögen unberücksichtigt bleiben.

¹⁸⁰ Eine entsprechende Anwendung von § 53 BeamtVG sehen etwa vor: § 18 LMinG SL; § 15 Abs. 1 Mit SH; § 17 Abs. 2 THMinG; sachlich gleich § 18 Abs. 3 LMinG ST; § 9 Abs. 3 LMinG HE.

d) Generelle Gestaltung

Anrechnungsregeln sollten gemäß dem oben genannten Modell dafür sorgen, dass die Berechtigten durch Wechsel von Beschäftigungsverhältnissen nicht mehr erhalten als sie bei einer fiktiven Standzeit als Mitglied der Landesregierung erhalten können. Es geht nicht darum, nach Billigkeitsüberlegungen unter mehreren erworbenen Ansprüchen einen für den maßgeblichen zu erklären. Die vorzusehenden Anrechnungsvorschriften sollten daher alle auf die Festschreibung einer Höchstgrenze ausgerichtet sein.

e) Mögliche Höchstgrenzen

Die Verhinderung einer Überalimentation lässt sich dadurch erreichen, dass man als Höchstgrenze die Grenze einführt, die die Berechtigten maximal erlangen könnten, wenn sie lebenslang in dem Amt als Mitglied der Landesregierung verblieben wären.

Als mögliche Höchstgrenze lassen sich folgende Höchstgrenzen denken:

- Es lässt sich der Durchschnitt all der Funktionen und Rechtsverhältnisse denken, die der Berechtigte innerhalb seiner Lebensarbeitszeit wahrgenommen hat;
- es lässt sich nur die Höchstgrenze der nur in Nordrhein-Westfalen wahrgenommenen Ämter denken;
- es lässt sich immer das Ministeramt in Nordrhein-Westfalen als Höchstgrenze denken;
- es lässt sich die jeweils günstigste Höchstgrenze heranziehen.

Alle vier Möglichkeiten sind rechtlich grundsätzlich möglich. Naheliegend dürfte allerdings der Rückgriff auf die Ministerversorgung des Landes NW sein. Alle anderen Modelle würden zu einer erheblichen Verschärfung der Verwaltungspraxis führen. Die Heranziehung der Höchstgrenze für das Ministeramt ist auch sachlich gerechtfertigt, da es um die Vermeidung einer Überalimentation von Ministern geht. Schließlich werden auf diese Weise die Minister nicht übermäßig belastet, weil die Höchstgrenze, die auf diese Weise eingeführt wird, immer noch nur für Gelder mit Alterssicherungscharakter gilt, die aus öffentlicher Hand stammen. Die ehemaligen Minister werden nicht in ihrem Gesamalterseinkommen begrenzt, sondern nur in dem Anteil, der aus öffentlicher Hand stammt. Schließlich stellt diese Höchstgrenze im Vergleich zum gegenwärtigen § 17 LMinG NW eine erhebliche Verbesserung dar.

f) Mögliche Konfliktsituationen**aa) Ruhegehalt mit Aktivbezügen**

Unterstellt man einmal, ein früheres Mitglied der Landesregierung hätte einen Anspruch auf Ruhegehalt und erhalte darüber hinaus gleichzeitig Aktivbezüge aus einer öffentlich-rechtlichen Beschäftigung, so ist zu klären, ab wann man von einer Überversorgung sprechen kann. Drei Lösungsmöglichkeiten bestehen.

- 1. Möglichkeit: Man setzt pauschal die Wertung, dass bei jedem Zusammentreffen öffentlich-rechtlicher Ansprüche von einer Überversorgung bzw. einer Doppelalimentation auszugehen ist, mit der Folge, dass die Aktivbezüge voll auf das Ruhegehalt angerechnet werden. Der Betroffene erhält diese nur insoweit als sie über die Aktivbezüge hinausgehen.
- 2. Möglichkeit: Man nimmt an, es läge keine Überversorgung vor, da sowohl das Ruhegehalt als auch die Aktivbezüge verdient seien – Folge: beide Ansprüche werden ungekürzt ausgezahlt.
- 3. Möglichkeit: Man nimmt eine Überversorgung an, sofern durch die Kombination eine Höchstgrenze überstiegen wird. Es findet eine Anrechnung statt, aber keine im Sinne einer strengen Subsidiarität, vielmehr nur, soweit die Summe über eine Höchstgrenze hinausgeht.

Variante 1 entspricht der gegenwärtigen Rechtslage. Sie ist aber wertungsmäßig nicht überzeugend, weil nicht ausreichend beachtet wird, dass beide Ansprüche verdient sind.

Variante 2 ist ebenfalls nicht überzeugend, da das erdiente Ruhegehalt nicht im Sinne einer Versicherungsleistung erworben wurde, sondern zugleich der Zweckbestimmung der Alterssicherung dient, d.h. auf den Fall des Endes der aktiven Zeit zugeschnitten ist.

Variante 3 dürfte einer angemessenen Beachtung der Besonderheiten des Falles dienen und wird hier vorgeschlagen. Sie ist zumindest dann sachgerecht, wenn der Berechtigte die Aktivleistungen in einer Zeit erhält, in der er die Regelaltersgrenze überschritten hat.

Legt man dies zugrunde, bleibt die Frage, welche Höchstgrenze man anlegt.

Die eine Möglichkeit wäre, als Höchstgrenze die Maximalhöhe des Ruhegehalts (71,75 %) heranzuziehen.

Die zweite Möglichkeit bestünde darin, die Höhe der Aktivbezüge des Mitglieds der Landesregierung als Grenze heranzuziehen. Auf diese Wertung greifen einige Landesregelungen zurück.¹⁸¹

Die dritte Möglichkeit bestünde in einer Kombination mit einem gegriffenen Wert, wie etwa 120 % der Aktivbezüge der höchsten relevanten Bezüge.

Sofern ein früheres Mitglied der Landesregierung durch aktive Tätigkeit Ansprüche erwirbt, spricht nichts dagegen, es insgesamt vermögensrechtlich maximal wie ein aktives Mitglied der Landesregierung zu stellen mit der Folge, dass das Ruhegehalt nur um den Betrag gekürzt wird, den die Gesamtsumme aus ausgezahlttem Ruhegehalt und Aktivbezügen über die Amtsbezüge eines Landesministers hinausgeht.

Beispiel: Ehemaliger Minister erhält ein Ruhegehalt und einen Posten bei einer landeseigenen GmbH. Ruhegehalt und Geschäftsführerbezüge zusammen

¹⁸¹ § 15 Abs. 1 LMinG SH; § 17 Abs. 1 THMinG; § 18 Abs. 2 LMinG ST; § 18 Abs. 2 LMinG RP.

werden bis zur vollen Höhe der Ministeraktivbezüge ausgezahlt, alles was darüber hinausgeht, wird von dem Ruhegehalt abgezogen. Sind die Gesellschafterbezüge höher als die Ministeraktivbezüge, wird das Ruhegehalt während dieser Zeit völlig gekürzt.

Zu erwägen wäre, ob man die Anrechnung von Aktivbezügen auf das Ruhegehalt für Berechtigte unter dem 67. ggf. 62. Lebensjahr beschränkt.

Nach gegenwärtigem Recht würde eine Anrechnung der Bezüge der GmbH davon abhängen, ob der Minister schon die Altersgrenze erreicht hat (§ 9 Abs. 2 LMinG NW i.V.m. § 53 Abs. 8 LBeamtVG).

bb) Aktivbezüge und Aktivbezüge

Die Situation, dass ein Mitglied der Landesregierung neben seinen Aktivbezügen noch Aktivbezüge anderer Art erhält, dürfte es eigentlich nicht geben, da diesen die anderweitige Beschäftigung untersagt ist. Sollte es sie dennoch geben, spricht nichts gegen eine volle Anrechnung, von eventuellem Nebentätigkeitsrecht abgesehen.

cc) Ruhegehalt und Ruhegehalt

aaa) Materielle Regelung

Erhält ein früheres Mitglied der Landesregierung aus dieser Funktion ein Ruhegehalt und aus anderen Funktionen einen Versorgungsanspruch (oder sonstigen Alterssicherungsanspruch), stellt sich auch hier die Frage, wann eine Überversorgung vorliegt. Folgende Wertungen sind möglich:

- Variante 1: Beim Zusammentreffen liegt immer eine Überversorgung vor: Folge: Vom Ruhegehalt und vom Versorgungsanspruch wird nur das eine ausgezahlt.¹⁸²
- Variante 2: Es liegt niemals eine Überversorgung vor, da beide Ansprüche selbständig entstanden sind – Folge: beide Ansprüche werden ungekürzt ausgezahlt.
- Variante 3: Eine Überversorgung liegt nur dann vor, wenn in beiden Ansprüchen die gleichen Zeiten berücksichtigt wurden (Doppelberücksichtigung). Es findet eine Kürzung bei einem der beiden Ansprüche um den Betrag statt, der auf der Doppelberücksichtigung beruht.
- Variante 4: Eine Überversorgung liegt über die Konstellation der Doppelberücksichtigung hinaus auch dann vor, wenn durch die Kombination eine Höchstgrenze überstiegen wird.

Vergleicht man diese Varianten, sind folgende Gesichtspunkte maßgebend:

- Variante 1 ist abzulehnen, da der Wechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen den Betroffenen willkürlich schlechter behandeln würde als den, der nicht wechselt oder zur freien Wirtschaft wechselt.

¹⁸²

So etwa § 15 Abs. 2 LMinG SH.

- Variante 2 ist abzulehnen, da die Alterssicherungssysteme im öffentlichen Recht oftmals beabsichtigen den Betroffenen stärker abzusichern als es der Gedanke der verdienten Versorgung rechtfertigt. Die über die erdiente Versorgung beruhende Wohltat der Absicherung vor Armut im Alter muss der Betroffene aber nicht mehr als ein Mal erhalten, sodass die ungeprüfte Mehrfachauszahlung mehrerer öffentlich-rechtlicher Alterssicherungen nicht zu empfehlen ist.
- Variante 3: Doppelberücksichtigungszeiten sind herauszurechnen. Dies ist unstreitig erforderlich.
- Variante 4: Jedes Alterssicherungssystem besitzt gewisse Obergrenzen und Kappungsvorschriften, die auf dem Umstand beruhen, dass für den Verpflichteten ansonsten die auf ihn zukommenden Belastungen unkalkulierbar sind. Es ist nicht sachgerecht diese sachgemäßen Kopplungsvorschriften dadurch umgehen zu können, dass man mehrere selbstständige Versorgungsansprüche erreicht. Es liegt daher nahe eine Obergrenze vorzusehen. Als Obergrenze sollten dabei die Kappungsvorschriften des für den Betroffenen jeweils günstigsten Versorgungsanspruchs herangezogen werden. So wie es für den Betroffenen nicht vorteilhaft sein soll, dass er innerhalb verschiedener Versorgungssysteme springen kann, soll es für ihn auch nicht nachteilhaft sein. Er ist daher so zu behandeln als wenn er in dem für ihn günstigsten System sein Leben lang verblieben wäre. Die dort erreichbare Obergrenze soll ihm auch bei der Kombination verbleiben. So sehen, insoweit vergleichbar, eine Reihe von Landesregelungen keine strenge Subsidiarität vor, sondern lassen eine Kumulation bis zur Höchstgrenze des Ruhegehalts zu.¹⁸³

bbb) Formulierungsvorschlag

Will man die hier vorgeschlagenen Sicherungsinstrumente vorsehen ließen sich folgende Formulierungen denken.

Zur Vermeidung der Doppelberücksichtigung von Zeiten ließe sich formulieren:

Erhält ein früheres Mitglied der Landesregierung öffentlich-rechtliche Alterssicherungen neben dem Ruhegehalt, bei dem die Zeit der Mitgliedschaft in der Landesregierung berücksichtigt wird, wird das Ruhegehalt um den Betrag gekürzt, der auf der Berechnung dieser Zeiten im anderen System entstanden ist.

Um die Überschreitung der Kappungsgrenzen zu vermeiden, ließe sich formulieren.

Erhält ein früheres Mitglied der Landesregierung öffentlich-rechtliche Alterssicherungen neben dem Ruhegehalt, wird das Ruhegehalt nur ausgezahlt, soweit die Summe aller Ansprüche nicht die Höchstgrenze des Ruhegehalts

¹⁸³ § 17 Abs. 3 THMinG; § 18 Abs. 4 LMinG ST; § 18 Abs. 3 LMinG RP; § 9 Abs. 4 LMinG HE; § 15 Abs. 2 LMinG HB.

übersteigt. An die Stelle der Höchstgrenze des Ruhegehalts tritt die Höchstgrenze einer anderen relevanten Alterssicherung, wenn diese für den Berechtigten günstiger ist. Dies gilt nur, wenn der Berechtigte die für die jeweilige Höchstgrenze erforderliche Dienstzeit / Amtszeit bei Heranziehung aller Zeiten, die für mindestens ein Alterssicherungssystem relevant wurden, erfüllt hat. Ist diese Dienstzeit / Amtszeit nicht erreicht, tritt an Stelle der Höchstgrenze der Betrag, der sich aus der Summe der abgeleisteten Dienstzeiten / Amtszeiten aus mindestens einem der betroffenen Alterssicherungssysteme ergibt.

Entschließt man sich zur Einführung von Kappungsgrenzen kann man die Sicherung vor der Vermeidung von Doppelberücksichtigung auch weglassen, weil die Obergrenze diese Fallkonstellation in aller Regel (wenn auch nicht zwingend) mit erfassen wird.

dd) Aktivbezüge und Versorgungsansprüche

Der Gutachterauftrag bezieht sich nur auf das Ruhegehalt. Dennoch soll ein kurzer Blick auch auf das aktive Mitglied der Landesregierung geworfen werden. Stehen einem aktiven Mitglied der Landesregierung anrechnungspflichtige Alterssicherungen aus einer anderen Beschäftigung zu, können diese auf die Aktivbezüge angerechnet werden. Davon wäre aber abzusehen, wenn diese Ansprüche und die Besoldung des Mitglieds zusammen die Aktivbezüge des vorausgehenden Beschäftigungsverhältnisses nicht übersteigen.

Beispiel: Ein Minister war früher in der Kommission der EU tätig und erhält daraus Alterssicherungsansprüche.

ee) Kumulation von mehr als zwei Ansprüchen

Bei den Anrechnungsregelungen kommt es oft zu Situationen, in denen nicht nur zwei Ansprüche, sondern mehrere Ansprüche aus aktivem Dienst oder aus Ruhestandsicherung nebeneinander stehen. Es ist daher bei den Anrechnungsregelungen klar zu stellen, dass auch mehr als zwei Ansprüche kumuliert werden können, sofern die Höchstgrenzen insgesamt beachtet bleiben.

3. Darstellung der gefundenen Lösung anhand typischer Mischkonstellationen

a) Erste Gruppe: Zusammentreffen von Ruhegehalt mit nicht-öffentlich-rechtlichen Leistungen

Unterstellt man einmal, ein früheres Mitglied der Landesregierung hätte einen Anspruch auf Ruhegehalt und erhält darüber hinaus noch eine weitere Zahlung aus nicht öffentlich-rechtlichen Kassen, so sind vor allem folgende Konstellationen denkbar:

aa) Situation 1: Privatwirtschaftliche Bezüge

Die / der Berechtigte erhält Ruhegehalt nach dem hier vorgeschlagenen System und zugleich Bezüge aus einer zivilrechtlichen Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes.

Beispiel: Eine frühere Ministerin / ein früherer Minister des Landes geht in die freie Wirtschaft oder arbeitet als Rechtsanwältin / Rechtsanwalt.

Gegenwärtiges Recht: Nach überwiegender Ansicht erfolgt eine Anrechnung gem. § 53 LBeamtVG, d.h. es wird angerechnet, sofern sie / er die Versorgung vor der Erreichung der allgemeinen Ruhealtersgrenze erhält und die Summe die Aktivbezüge übersteigt. Nach Erreichung der Ruhealtersgrenze findet keine Anrechnung statt.

Vorgeschlagene Lösung:

Bis zur Erreichung der Altersgrenze für Minister Anrechnung wie bei § 53 BeamtVG, danach keine Anrechnung

bb) Situation 2: Privatwirtschaftliche Alterssicherungsleistungen

Die / der Berechtigte erhält Ruhegehalt und Alterssicherungsleistungen, die auf Zahlungen beruhen, die nicht von der öffentlichen Hand stammen.

Beispiel: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister erhält Ruhegehalt und zugleich Alterssicherung aus dem Versorgungswerk der Rechtsanwälte.

Gegenwärtiges Recht: Keine Anrechnung.

Vorgeschlagene Lösung: Sie / er erhält ihre / sein Ruhegehalt ungekürzt, d.h. keine Änderung.

cc) Situation 3: Alterssicherungsleistungen der öffentlichen Hand, die aber wertungsmäßig als Leistung des Berechtigten gelten

Die / der Berechtigte erhält Ruhegehalt und Ruhegehaltsleistungen, die auf Zahlungen der öffentlichen Hand beruhen, sachlich aber als Zahlungen aus den Aktivbezügen der / des Berechtigten gewertet werden.

Beispiel: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister erhält Ruhegehalt und zugleich Leistungen aus dem Versorgungswerk des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Gegenwärtiges Recht: Keine Anrechnung.

Vorgeschlagene Lösung: keine Anrechnung, d.h. keine Änderung.

b) Kollision von Ruhegehalt mit Aktivbezügen der öffentlichen Hand

Unterstellt man einmal, ein früheres Mitglied der Landesregierung hätte einen Anspruch auf Ruhegehalt und erhält darüber hinaus gleichzeitig Aktivbezüge aus einer öffentlich-rechtlichen Beschäftigung.

Beispiel 1: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister ist nach dem Ausscheiden wieder als Beamtin / Beamter tätig und erhält vorgezogenes Ruhegehalt ab dem 60. Lebensjahr.

- Gegenwärtiges Recht: Nach überwiegender Ansicht erfolgt eine Anrechnung gemäß § 53 LBeamtVG.

- Vorgeschlagene Lösung: Kappung des Ruhegehalts, sofern es in Addition mit den Aktivbezügen über die Aktivbezüge eines Mitglieds der Landesregierung hinausginge. Keine Änderung.

Beispiel 2 : Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister im Alter von 60 Jahren bezieht vorgezogenes Ruhegehalt und wird erneut Ministerin / Minister.

- Gegenwärtiges Recht: Anrechnung des Ruhegehalts aus den Amtsbezügen gem. § 17 Abs. 1 LMinG NW.
- Vorgeschlagene Lösung: Anrechnung des Ruhegehalts aus den Amtsbezügen gem. § 17 Abs. 1 LMinG NW, insoweit keine Änderung, aber zweite Amtszeit wird beim Ruhegehalt im Ruhegehaltssatz als Amtszeit berücksichtigt.

Beispiel 3: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister im Alter von 68 Jahren bezieht volles Ruhegehalt und wird erneut Ministerin / Minister.

- Gegenwärtiges Recht und vorgeschlagene Lösung: Wie Beispiel 2, auch wenn das Ruhestandsalter überschritten ist.

Beispiel 4: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister im Alter von 68 Jahren bezieht volles Ruhegehalt und wird Geschäftsführerin / Geschäftsführer einer landeseigenen GmbH.

- Gegenwärtiges Recht: Die Anrechnung richtet sich nach. § 53 Abs. 8 LBeamtVG i.V.m. § 9 Abs. 2 LMinG NW, danach gilt das Einkommen bei einer GmbH nicht als Verwendungseinkommen.
- Vorgeschlagene Lösung: Kappung des Ruhegehalts, sofern es in Addition mit den Aktivbezügen über die Aktivbezüge eines Mitglieds der Landesregierung hinausginge. Dies führt zu einer Verschlechterung.
- Zu erwägen wäre, wegen Überschreitens der Ruhegehaltsgrenze die Anrechnung von Aktivbezügen zu beenden.

Beispiel 5: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister übernimmt im Alter von 70 Jahren den Vorsitz einer Expertengruppe oder einer Untersuchungsgruppe und erhält dafür eine Entschädigung auf zivilrechtlicher Grundlage.

- Gegenwärtiges Recht: Die Anrechnung richtet sich nach. § 53 Abs. 8 LBeamtVG i.V.m. § 9 Abs. 2 LMinG NW, danach gilt die Entschädigung für eine selbständige Tätigkeit nicht als Verwendungseinkommen
- Vorgeschlagene Lösung: Kappung des Ruhegehalts, sofern es in Addition mit den Aktivbezügen über die Aktivbezüge eines Mitglieds der Landesregierung hinausginge. Die Lösung bewirkt eine erhebliche Verschlechterung im Vergleich zum status quo.

- Zu erwägen wäre, wegen Überschreitens der Ruhegehaltsaltersgrenze die Anrechnung von Aktivbezügen zu beenden.

c) Kollisionen mit Altersbezügen aus anderen öffentlich-rechtlichen Alterssystemen.

Unterstellt man einmal, ein früheres Mitglied der Landesregierung hätte einen Anspruch auf Ruhegehalt und erhält zudem Altersbezüge aus anderen öffentlich-rechtlichen Alterssystemen, so sind folgende Konstellationen denkbar:

aa) Doppelanrechnung

Das andere System bezieht für den Anspruch Zeiten als Mitglied der Landesregierung ein.

Beispiel 1: Ministerin / Minister war vor ihrer / seiner Ministerzeit ununterbrochen beamtete Hochschullehrerin / beamteter Hochschullehrer, geht danach wieder in dieses Amt zurück und das Landesrecht berücksichtigt diese Zeit als Beamtenzeit (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 5 LBeamtVG – für NW s. a. § 15 Abs. 2 LMinG NW). Hier liegt eine klare Situation der rechtlich relevanten Überalimentation vor.

Gegenwärtiges Recht: Volle Anrechnung der gesamten Beamtenversorgung auf das Ruhegehalt - § 17 Abs. 1 LMinG NW.

Vorgeschlagene Lösung: Kappung des Ruhegehalts um den Betrag, der bei dem anderen System durch die Doppelberücksichtigung entstanden ist. Dazu noch: Höchstgrenze: Die Summe der Hochschullehrerversorgung und des Ruhegehalts darf die Höchstgrenze des Ruhegehalts nicht übersteigen. Durch die vorgeschlagene Lösung würde im Vergleich zum Status quo eine Verbesserung eintreten.

Beispiel 2: Eine Beamtin / ein Beamter war 40 Jahre im Beamtenverhältnis und zudem 5 Jahre lang Ministerin / Minister (d. h., ein Versorgungsanspruch wurde erworben).

Gegenwärtiges Recht: Volle Anrechnung der gesamten Beamtenversorgung auf das Ruhegehalt - § 17 Abs. 1 LMinG NW. Dabei wird die Zeit als Mitglied der Landesregierung gem. § 6 LBeamtVG bzw. gem. § 7 LBeamtVG als Dienstzeit für die Beamtenversorgung berücksichtigt, wenn das Mitglied der Landesregierung vor dem Eintritt in die Regierung Beamter war.

Vorgeschlagene Lösung: Kürzung nur, wenn die Summe die Höchstgrenze des Ruhegehalts übersteigt: Insgesamt träte eine deutliche Verbesserung ein.

Beispiel 3: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister war 15 Jahre lang Ministerin / Minister, 10 Jahre Beamtin / Beamter und 20 Jahre bei den Vereinten Nationen. Die Gesamtsumme aller Alterssicherungsansprüche beläuft sich auf 78 % der Amtsbezüge eines Mitglieds der Landesregierung (Hinweis: Die Zahl ist fiktiv).

Gegenwärtiges Recht: Anrechnung der Beamtenversorgung in voller Höhe gem. § 17 Abs. 1 LMinG NW. Anrechnung der Versorgung der VN-Tätigkeit gem. § 17 Abs. 3 LMinG NW i.V.m. § 56 LBeamtVG bis zu einer Höchstgrenze, die strukturell dem § 55 LBeamtVG entspricht.

Vorgeschlagene Lösung: Kürzung der Versorgung auf einen Maximalbetrag. Der Maximalbetrag ergibt sich aus der Höchstgrenze, die der Betroffenen im fiktiven Verbleib ihrer gesamten aktiven Zeit in einem der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse geblieben wäre. Unterstellt, die VN-Versorgung hätte die gleiche Obergrenze wie das Ruhegehalt, käme es zu einer Kürzung des Ruhegehalts.

Diese Lösung ist mit dem praktischen Problem behaftet, dass die maximale VN-Versorgung ausgerechnet werden muss.

bb) Variante 2: Erreichung einer Höchstgrenze

Die Kombination beider Versorgungen ergibt mehr an Versorgung als die Maximalversorgung jedes dieser beiden Systeme ergibt.

Beispiel 1: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister hat nach 20 Dienstjahren den Ruhegehaltshöchstsatz erreicht und darüber hinaus weitere 15 anrechenbare Jahre als Beamtin / Beamter geleistet und entsprechende Versorgungsbezüge erlangt.

Gegenwärtiges Recht: Volle Anrechnung der gesamten Beamtenversorgung auf das Ruhegehalt - § 17 Abs. 1 LMinG NW.

Vorgeschlagene Lösung: Es greift die Höchstgrenze. Sie / Er bekommt insgesamt nicht mehr als die Höchstgrenze des Ruhegehalts. Das Ruhegehalt wird gekürzt, bis dieser Betrag erreicht wird. Gesamt: Es träte eine erhebliche Verbesserung ein.

Beispiel 2: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister hat nach 20 Dienstjahren den Ruhegehaltshöchstsatz erreicht und darüber hinaus weitere 15 anrechenbare Jahre als Versicherte/r in die Rentenversicherung eingezahlt, aufgrund einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst, und entsprechende Ansprüche erlangt.

Gegenwärtiges Recht: Lösung ist streitig. § 17 LMinG NW enthält keine Anrechnungsnorm. Es wird eine Anrechnung über § 55 LBeamtVG praktiziert i.V.m. § 9 Abs. 2 S. 1 LMinG NW mit der Folge, dass die Versorgung gekürzt wird, sofern die sinngemäßen Voraussetzungen von § 55 LBeamtVG gegeben sind. Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers (LT-Drs. 5/454, S. 9). Systematisch ist die Lösung angreifbar, da sich der Verweis auf § 9 Abs. 2 LMinG NW gemäß § 9 Abs. 1 LMinG NW nicht auf § 17 LMinG NW bezieht und wenn er sich darauf bezöge, die Regelung des § 17 Abs. 3 LMinG NW unnötig wäre. Darüber hinaus darf bezweifelt werden, dass es bei sinnvoller Anwendung des § 55 LBeamtVG jeweils zu einer Anrechnung kommen dürfte. Zur Anrechnung kann es danach erst dann kommen, wenn die Addition von tatsächlichem Ruhegehalt und Rente mehr ergibt als das fiktive Ruhegehalt, das sich ergibt, wenn für die Summe der

Zeiten, die der Rente und dem tatsächlichen Ruhegehalt zugrunde liegen, ein Ministerruhegehalt gezahlt wird.

Vorgeschlagene Lösung: Es greift die Höchstgrenze. Sie / er bekommt insgesamt nicht mehr als die Höchstgrenze des Ruhegehalts. Das Ruhegehalt wird gekürzt, bis dieser Betrag erreicht wird. Gesamt: Im Ergebnis keine Änderung.

Beispiel 3: Wie Beispiel 2, nur dass die 15 anrechenbaren Jahre als Versicherte in die Rentenversicherung in der freien Wirtschaft verbracht wurden.

Gegenwärtiges Recht: S. bei Beispiel 2.

Vorgeschlagene Lösung: Trotz systematischer Bedenken: Keine Änderung.

Beispiel 4: Eine ehemalige Ministerin / ein ehemaliger Minister hat nach 20 Dienstjahren den Ruhegehaltshöchstsatz erreicht und war darüber hinaus weitere 10 Jahre als Geschäftsführer/-in einer landeseigenen GmbH tätig, für die sie / er durch ein privates kapitalgedecktes Alterssicherungssystem Zahlungen erlangt.

Gegenwärtiges Recht: Keine Anrechnung.

Vorgeschlagene Lösung: Die private kapitalgedeckte Alterssicherung gilt nicht als öffentlich-rechtliche Alterssicherung. Keine Anrechnung. Gesamt: Keine Änderung.

X. Die Reformvorschläge im Gesamtüberblick

Für die Bewertung der Reformvorschläge ist auch von Bedeutung, wie das Gesamtergebnis insgesamt ausgestaltet ist und wie dieses im Verhältnis zu den Regelungen der anderen Bundesländer zu bewerten ist. Es würde dem Land Nordrhein-Westfalen keine nennenswerten Vorteile bringen, wenn es eine Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses des Mitglieds der Landesregierung hätte, das zwar den Haushalt des Landes in besonderer Weise berücksichtigt, aber deutlich schlechter als die Ausgestaltungen in den anderen Länder wäre. Dies könnte sich eventuell nachteilig auf die Personalgewinnung auswirken, wäre davon abgesehen aber auch ungerecht, weil nicht einzusehen ist, weshalb die Mitglieder der Landesregierung des größten Landes am schlechtesten dastehen sollen.

Die im vorliegenden Gutachten vorgeschlagene Neuausrichtung besitzt mehrere Elemente, von denen einige im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage für die Berechtigten günstiger und andere ungünstiger sind. Diese Vorschläge hängen dabei inhaltlich miteinander zusammen. Es würde dem hier vorliegenden Vorschlag nicht gerecht werden, aus diesem Gesamtpaket einzelne Punkte, gleichgültig ob nur die günstigen oder nur die ungünstigen, herauszugreifen, um diese alleine für umsetzungsbedürftig zu erklären und die anderen als nicht durchsetzbar zu qualifizieren. Davon unberührt bleibt dagegen der Charakter des Gesamtvorschlags als reiner Vorschlag. Selbstverständlich kann auch der Gesamtvorschlag inhaltlich verbessert werden. Der Hinweis auf das Gesamtpaket soll aber verdeutlichen, dass die Bemühungen des Gutachtens dahin gehen, das Element, dass einer gewissen Amtszeit ein gewisser Anteil eines Ruhegehalts gegenüber steht, gestärkt werden soll und dies Folgerungen nach sich zieht, die sowohl günstig als auch nachteilig für den Betroffenen sind und es diesem Vorschlag nicht gerecht würde, im Wege einer Rosinenpickerei nur die positiven oder nur die nachteiligen Bestandteile herauszugreifen. Veränderungen des Systems, die nicht von diesem Motiv betroffen sind, bleiben selbstverständlich möglich.

Nur der Vollständigkeit halber sei auch darauf hingewiesen, dass die politischen Kräfte vollständig frei sind, den Vorschlag zu übernehmen oder nicht. Dies ist sachlich auch richtig. Der Vorschlag stammt aus einer wissenschaftlichen Sicht und ihr Urheber ist nicht in einer Weise demokratisch legitimiert, wie es der Landesgesetzgeber ist.

In diesem Sinne wird man als positive Veränderungen nennen müssen:

- Die Verkürzung der Wartezeit von fünf Jahren auf drei Monate bildet eine erhebliche Vergünstigung.
- Ab einer Amtszeit von über 7,5 Jahren wäre die Steigerung des Ruhegehaltssatzes nach dem neuen Modell günstiger, sofern man die Regelung mit dem Knick nach zehn Jahren übernimmt.

- Die Veränderung der strengen Subsidiaritätsregelung in § 17 zu einer weichen Subsidiaritätsregelung mit einer Höchstgrenze bildet für die meisten Fallgestaltungen eine Verbesserung.
- Gegenwärtig würde das Höchstruhegehalt von 71,75 % erreicht werden nach fiktiven 22,4 Jahren und bei der Reform schon nach 20 Jahren. In dieser Veränderung der Berechnungsgröße liegt ein gewisser Vorteil.

Diesen Verbesserungen stehen folgende Verschlechterungen gegenüber:

- Für die Mitglieder der Landesregierung, die eine Amtszeit zwischen fünf Jahren und 7,5 Jahren erlangt haben, wäre die Gesamtversorgung geringer.
- In einigen Fallgestaltungen der Anrechnung (Beschränkung der Anrechnung auf Verwendungseinkommen) ist die alte Regelung günstiger, weil diese bestimmte Einkommensformen nicht erreicht, die nach dem Modell hier erfasst würden (jegliches Einkommen aus Tätigkeiten für öffentliche Dienstherren);
- Die Anhebung des Fälligkeitszeitpunkts im Regelfall auf 62 bzw. auf 57 Jahren bildet eine Verschlechterung.

Vergleicht man die Gesamtsituation nach dem hier vorgeschlagenen Modell (bei einem Ruhegehaltssteigerungssatz mit einem Knick nach zehn Jahren), so dürfte die Gesamtversorgung im Ländervergleich zumindest nicht als überdurchschnittlich einzustufen sein. Dies ergibt sich aus folgenden Gründen: Die bisherige Wartezeit von fünf Jahren in Nordrhein-Westfalen war eine außergewöhnliche Schlechterstellung im Vergleich zu anderen Ländern. Die Wartezeit von drei Monaten ist eine deutliche Vergünstigung, diese wird aber durch eine Verringerung der Gesamtversorgung nach Ablauf der ersten fünf Jahre deutlich aufgewogen. Der erworbene Gesamtanspruch nach fünf Jahren von $4,932 \% \times 5 = 24,66 \%$ würde im Vergleich zum gegenwärtigen Recht von 30 % eine ganz erhebliche Verschlechterung für die Mitglieder der Landesregierung darstellen, die nur eine Legislaturperiode im Amt waren. Es würde zugleich im Ländervergleich eine erhebliche Absenkung bewirken. Die weiche Subsidiaritätsregelung bildet im Ländervergleich keine besondere Begünstigung, wobei allerdings einige Länder noch eine strenge Subsidiarität vorsehen. Gemessen an der Bedeutung des Landes NW im Vergleich zu den anderen Ländern wird man sagen können, dass nach der Reform insgesamt wegen der Absenkung des Ruhegehalts nach fünf Jahren und der Anhebung der Altersgrenze die Versorgung, gemessen an den anderen Ländern, eher unterdurchschnittlich ist.

XI. Übergangsregelung

Unabhängig davon zu welcher Umgestaltung das Land NW sich entschließt, bleibt zu klären, für welchen Personenkreis die Neuregelung gelten soll. Dabei sind zwei Fragen zu unterscheiden, zum einen die, welche Grenzen die Verfassung dem Gesetzgeber für die Neuregelung setzt und zum anderen, welche zeitliche Anwendungsregelung sachlich angemessen ist.

1. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Vertrauensschutzes

Der Gedanke des Vertrauensschutzes geht zurück auf das Gebot der Rechtssicherheit und ist darauf ausgerichtet berechtigtes Vertrauen in die Verlässlichkeit der Rechtsordnung zu schützen. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes soll dabei nicht das aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG folgende Prinzip, dass der Gesetzgeber das Recht jederzeit ändern kann, in seinem Kern einschränken. Gesetze können jederzeit geändert werden, allerdings muss der Betroffene, der sein Verhalten an den staatlichen Regelungen orientiert, in diesem Vertrauen hinreichend geschützt sein. So heißt es zu Recht:

„Denn Freiheit meint vor allem die Möglichkeit, das eigene Leben nach eigenen Entwürfen zu gestalten. Eine wesentliche Bedingung hierfür ist, dass die Umstände und Faktoren, die die Gestaltungsmöglichkeiten solcher Entwürfe und ihren Vollzug nachhaltig beeinflussen können, insbesondere die staatlichen Einwirkungen hierauf, möglichst zuverlässig eingeschätzt werden können.“

vgl. BVerfGE 60, 253, 268; s. dazu Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hg), HStR 3. Aufl., 2004, § 26, Rdnr. 81.

Die Grenzen der Rückwirkung von Gesetzen unterscheiden sich bekanntlich erheblich, je nachdem, in welcher Weise der Gesetzgeber in vergangene Sachverhalte eingreift.¹⁸⁴ Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung unterscheidet zwei Gruppen von Rückwirkungstatbeständen,¹⁸⁵ wobei sowohl die Terminologie als auch die Definition der jeweiligen Fallgruppen mitunter etwas differieren. Ursprünglich unterschied das BVerfG nur zwischen so genannter echter und unechter Rückwirkung.

Eine echte Rückwirkung liegt danach vor, wenn ein Gesetz nachträglich in einen abgeschlossenen, d.h. abgewickelten, der Vergangenheit angehörenden Sachverhalt eingreift,¹⁸⁶ während eine unechte Rückwirkung in der Einwirkung einer Norm auf einen noch laufenden und nicht abgeschlossenen Sachverhalt für

¹⁸⁴ Roellecke, in: in: Umbach/Clemens, MK-GG, Band I, 2002, Art. 20, Rn. 94 ff.

¹⁸⁵ Vgl. nur BVerfG, Ut v. 27. 9. 2005 - 2 BvR 1387/02 -, NVwZ 2005, 1294, 1302, (Versorgungsabsenkung).

¹⁸⁶ BVerfGE 57, 361, 391 = NJW 1981, 1771; BVerfGE 68, 287, 306; Brüning, NJW 1998, 1525, 1526 m.w.N.; Sachs, in: ders (Hg), GG, 2009, Art.20, Rn. 133.

die Zukunft liegt.¹⁸⁷ Während die echte Rückwirkung nur in Ausnahmesituationen zulässig ist, ist die unechte Rückwirkung grundsätzlich zulässig, insbesondere sofern Übergangsregelungen und Härtefallregeln vorgesehen sind.

Mitte der 80er Jahre¹⁸⁸ führte dann der Zweite Senat des BVerfG eine neue Unterscheidung ein, die er begrifflich mit Rückbewirkung von Rechtsfolgen (Parallele zur echten Rückwirkung) und tatbestandlicher Rückanknüpfung von Rechtsfolgen (Parallele zur unechten Rückwirkung) beschrieb. Eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen liegt vor, wenn die Rechtsfolgen auf einen Zeitpunkt vor Verkündung des Gesetzes bezogen werden. Bei der tatbestandlichen Rückanknüpfung wirkt die Regelung auf gegenwärtig noch nicht abgeschlossene Rechtsbeziehungen für die Zukunft in einer die Rechtsposition der Betroffenen verschlechternden Weise ein.¹⁸⁹

Ob mit der „neuen“ Terminologie nur begrifflich eine neue präzise Umschreibung der alten Differenzierungen gemeint war oder sachlich etwas Neues geschaffen werden sollte, ist bis heute nicht ganz geklärt.¹⁹⁰ Gegenwärtig verwenden beide Senate des BVerfG beide Begriffsunterscheidungen gleichberechtigt, mitunter kombiniert oder isoliert, ohne dass dieser Begriffsverwendung ein einheitliches Muster entnommen werden könnte.¹⁹¹ Danach sind die Begriffe der echten Rückwirkung und der Rückbewirkung von Rechtsfolgen fast synonym zu verstehen.¹⁹² Gleiches gilt für das Begriffspaar unechte Rückwirkung und tatbestandliche Rückanknüpfung von Rechtsfolgen. Da der zweite Senat mit der neuen begrifflichen Unterscheidung zugleich versucht hat die tatbestandliche Rückanknüpfung als ein Problem des jeweils einschlägigen Grundrechts zu fassen, wird für den Bereich der unechten Rückwirkung teilweise der Begriff der Rückwirkung vermieden, sondern nur von der Beachtung des Gebots des Vertrauensschutzes gesprochen.¹⁹³

Gängig ist gegenwärtig eine Formel, die das materielle Kriterium des abgeschlossenen Sachverhaltes einerseits und das formale Kriterium des Zeitpunktes andererseits kombiniert. Nach der Kombinationsformel liegt eine echte Rückwirkung oder eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen vor, „wenn der Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs einer Norm und der Eintritt ihrer

¹⁸⁷ BVerfGE 51, 356, 362; BVerfGE 69, 272, 309 = NJW 1986, 39; BVerfGE 72, 141, 154 = NJW 1986, 2697; BVerfGE 75, 246, 279 f. = NJW 1988, 545.

¹⁸⁸ BVerfGE 72, 200 = NJW 1987, 1749 ff.

¹⁸⁹ BVerfGE 76, 256, 346 = NVwZ 1988, 329; BVerfG, Ut v. 27. 9. 2005 - 2 BvR 1387/02 -, NVwZ 2005, 1294, 1302 (Versorgungsabsenkung).

¹⁹⁰ S. dazu ausführlich *Brüning*, NJW 1998, 1525, 1526 ff.; *Vogel*, JZ 1988, 833, 838; *Sachs*, in: ders (Hg), GG, 2011, Art.20, Rn. 132.

¹⁹¹ Vgl. nur BVerfG, Ut v. 27. 9. 2005 - 2 BvR 1387/02 -, NVwZ 2005, 1294, 1302 (Versorgungsabsenkung).

¹⁹² BVerfG, Ut v. 27. 9. 2005 - 2 BvR 1387/02 -, NVwZ 2005, 1294, 1301 (Versorgungsabsenkung).

¹⁹³ BVerfG, Bes.v. 20. 6. 2006 - 2 BvR 361/03, NJW 2006, 1280, 1281 (Versorgungsabschlag); ausführlich dazu *Brüning*, NJW 1998, 1525, 1526; *Bauer*, NVwZ 1984, 220, 221.

Rechtsfolgen auf einen Zeitpunkt festgelegt sind, der vor demjenigen liegt, zu dem die Norm gültig geworden ist, so dass der Gesetzgeber nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift.¹⁹⁴

Bei der Frage des Vertrauensschutzes sind vier Personengruppen zu unterscheiden:

- (1) diejenigen, die nicht mehr Mitglied der Landesregierung sind und Ruhegehalt beziehen;
- (2) diejenigen, die nicht mehr Mitglied der Landesregierung sind, eine Anwartschaft erworben haben, aber noch keine Versorgung beziehen;
- (3) diejenigen, die im Augenblick ein Amt innehaben;
- (4) diejenigen, die wiederholt unter altem, wie neuem Recht zu Mitgliedern der Landesregierung ernannt wurden,
- (5) diejenigen, die künftig unter neuem Recht erstmalig zu Mitgliedern der Landesregierung ernannt werden.

Gemessen an dem Begriffspaar Rückbewirkung von Rechtsfolgen (Parallele zur echten Rückwirkung) und tatbestandlicher Rückanknüpfung von Rechtsfolgen (Parallele zur unechten Rückwirkung) liegt in den ersten vier Fällen eine tatbestandliche Rückanknüpfung vor. Eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen scheidet aus, da der Zeitpunkt des Inkrafttretens zeitlich nicht vor der Publikation gelegt werden wird.

Nicht ganz so klar ist das Ergebnis gemessen an der alten Unterscheidung. Für die Personengruppen (1) und (2) könnte man überlegen, ob die Änderung ihres Ruhegehaltsanspruchs für die Zukunft eine echte Rückwirkung darstellt. Dann müsste der erworbene Ruhegehaltsanspruch ein abgeschlossener Sachverhalt sein, und zwar auch in seiner Wirkung für die Zukunft. Das ließe sich argumentativ zwar begründen, würde aber der materiellen Rechtsgrundlage nicht gerecht werden. Ansprüche, die wie Versorgungsansprüche, Rentenansprüche etc. rechtlich ausgestaltete Ansprüche sind, sind ab dem Zeitpunkt ihrer Entstehung nicht als für immer unveränderbar erworben. Das sieht man auch daran, dass diese Ansprüche immer wieder angepasst werden, wenn auch in aller Regel nach oben. Mit dem Erwerb eines Anspruchs ist kein Vertrauen auf eine unveränderliche Ausgestaltung verbunden. Allerdings bezieht sich der verminderte Vertrauensschutz nur auf die Ausgestaltung, nicht aber auch das „ob“. Der Ruhegehaltsanspruch als solcher kann nur nach Maßgabe der Regeln der echten Rückwirkung entzogen werden. Die Abgrenzung des „ob“ und des „wie“ ist in Grenzbereichen immer mit erheblichen Unsicherheiten belastet, im vorliegenden Fall wäre der Anspruch als solcher durch die hier vorgeschlagenen Änderungen aber nicht berührt.

¹⁹⁴

BVerfGE 30, 367, 386 f. BVerfGE 97, 67, 78f. = NJW 1998, 1547; BVerfG, Ut v. 27. 9. 2005 - 2 BvR 1387/02 -, NVwZ 2005, 1294, 1302 (Versorgungsabsenkung).

Insgesamt greifen für die ersten vier Fallgruppen daher die Regeln der unechten Rückwirkung.

Die Folgen sind aber unterschiedlich. Der Vertrauensschutz der ersten beiden Fallgruppen ist stärker, so dass man an eine Pflicht der Einfügung von Übergangsregelungen denken könnte. Die genauen Gebote des Schutzes des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes lassen sich aber erst dann bestimmen, wenn man die exakten Reforminhalte kennt.

2. Die einfachrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten

Eine eventuelle beschlossene Neuregelung ließe sich so einführen, dass sie

- (1) für alle gilt, die jemals Mitglied der Landesregierung waren, mit der Folge, dass die vielen früheren Mitglieder, die wegen einer Amtszeit unter fünf Jahren keine Ruhegehaltsanwartschaft erhalten haben, nun eine erhalten werden, bei anderen dagegen evtl. eine Absenkung des Ruhegehalts eintreten wird.
- (2) für alle gilt, die einen Ruhegehaltsanspruch haben, mit der Folge, dass teilweise eine Absenkung eintreten wird, teilweise aber auch eine Erhöhung wegen des Wegfalls der Anrechnungsregelungen.
- (3) für alle gilt, die noch keinen Ruhegehaltsanspruch erworben haben, was dazu führen würde, dass bei den gegenwärtigen Mitgliedern die laufende Amtszeit anders berechnet würde als bei ihrem Amtsantritt und zudem der Fälligkeitszeitpunkt deutlich nach hinten verlegt werden wird.
- (4) für alle gilt, die ab der nächsten Legislaturperiode in die Regierung eintreten, mit der Folge, dass für die Mitglieder, die gegenwärtig Regierungsmitglied sind, eine Wiederernennung zu einer erheblichen Verlängerung der Fälligkeitszeitpunkte führen würde.
- (5) für alle gilt, die ab Inkrafttreten des Gesetzes erstmalig zur Ministerpräsidentin / zum Ministerpräsidenten gewählt werden oder als Parlamentarische/r Staatssekretär/in oder Minister/in ernannt werden.
- (6) Man kann in allen Varianten für diejenigen, die nicht unter das neue Recht fallen, eine Wahlmöglichkeit einführen.

Die Auswahl unter diesen Varianten beruht auf einer politischen Wertung, zu der der Unterzeichner demokratisch nicht legitimiert ist. Technisch gesehen läge es nahe, das System für die Zukunft, d.h. (aber) der nächsten Ernennung anzuwenden, und zwar bindend für alle, die erstmalig berufen werden und (nur) diejenigen Mitglieder der nächsten Landesregierung, die nicht zum ersten Mal als Mitglied ernannt werden, könnten eine Wahlmöglichkeit erhalten. Es ist auch möglich, das neue Recht gleich einzuführen, zumindest optional.

Beide Varianten können dazu führen, dass ggf. im nächsten Kabinett Regierungsmitglieder mit einem Ruhegehaltsanspruch ab dem 62. Lebensjahr neben solchen arbeiten, die einen ab dem 60. Lebensjahr haben. Das mag für die Betroffenen bitter sein, ist aber unumgänglich mit der Reform verbunden und auch nicht unüblich. Seit Jahren arbeiten an der Universität jüngere Kollegen mit

einer W-3 Besoldung neben solchen mit einer C-4 Besoldung und leisten teilweise mehr für geringere Besoldung. Und die Betroffenheit ist auch nicht sehr unterschiedlich, ob diejenigen mit einem Anspruch ab dem 60. Lebensjahr nun noch im Kabinett oder überhaupt nicht mehr in der Regierung tätig sind.

3. Zwischenergebnis:

Es wird vorgeschlagen, die Neuregelung für all diejenigen anzuwenden, die ab Inkrafttreten erstmalig ernannt werden. Für die anderen ist eine Übergangsregelung zu schaffen, nach der es bei der Geltung des alten Rechts bleibt.

E. Zusammenfassung

I. Die wesentlichen Ergebnisse

1. Die fünfjährige Wartezeit für den Erwerb einer Versorgung sollte entfallen unter gleichzeitigem Verzicht auf eine Mindestversorgung in Höhe von 30 %. Ab einer Mindestamtszeit von drei Monaten kann auch für Amtszeiten unterhalb von fünf Jahren erstmalig ein Versorgungsanspruch erworben werden. Die Versorgung muss über die Amtsausübung erworben werden, deshalb gibt es nach fünf Jahren keinen Sprung mehr auf 30 %, sondern in geringerem Umfang.
2. Für die Bestimmung des Steigerungssatzes wird analog dem Rentenrecht und der Beamtenversorgung auf die Erreichung einer Maximalversorgung von 71,75 % abgestellt. Die Steigerungssätze sind so zu berechnen, dass diese Maximalversorgung rechnerisch nach 20 Jahren erreicht wird.
3. Für die Berechnung des Steigerungssatzes bieten sich verschiedene Modelle an, etwa eine lineare Steigerung von 3,5875 %; eine Aufteilung in zwei Steigerungsraten, für die ersten zehn Jahre auf das 2,75 fache des Beamtenversorgungssatzes ($2,75 \times 1,79375 \% = 4,933 \%$) und für die Jahre danach auf das 1,25 fache des Beamtenversorgungssatzes ($1,25 \times 1,79375 \% = 2,242 \%$) bis zur Erreichung der Höchstgrenze, oder durch eine logarithmische Steigerungsrate, für die keine Formel angegeben wird.
4. Nach dem Grundsatz der erdienten Versorgung wird auf die Nachrangigkeit der Ministerversorgung (Subsidiarität) gegenüber anderen Versorgungsansprüchen oder Rentenansprüchen verzichtet; es findet keine vollständige Anrechnung anderer Versorgungs- oder Rentenansprüche auf die Ministerversorgung mehr statt.
5. Die Gesamtversorgung aus der Versorgung nach dem Landesministergesetz und Versorgungs- bzw. Rentenansprüchen aus anderen Versorgungssystemen in öffentlicher oder privater Trägerschaft darf zur Vermeidung einer Überversorgung insgesamt eine Höchstgrenze nicht überschreiten. Geht es um die Addition von Ruhestandsansprüchen, sollte die Höchstgrenze die Versorgungsobergrenze von 71,75 % sein, ist der Betroffene noch aktiv, sollten die Aktivbezüge die Höchstgrenze bilden. Als Grundlage zur Bestimmung des Versorgungsniveaus von 71,75% bzw. der Aktivbezüge kann entweder auf das günstigste Versorgungssystem

abgestellt werden oder auf das Versorgungsniveau des Landesministergesetzes.

6. Zur Vermeidung einer Überversorgung führt die Berücksichtigung von Amtszeiten als Mitglied der Landesregierung in anderen Versorgungs- oder Rentensystemen, die dort zur Begründung oder Erhöhung eines Versorgungsanspruches führen (Überschneidungszeiten), zu einer Kürzung der Landesministerversorgung um die Beträge, die in den anderen Versorgungssystemen für die Amtszeiten als Mitglied der Landesregierung erstmalig oder zusätzlich erworben werden.
7. Die Fälligkeit der Landesministerversorgung wird in Angleichung an das allgemeine Beamten- und Rentenrecht um zwei Jahre angehoben.

II. Darstellung der Ergebnisse anhand fiktiver Biographien

Hinweis: Für diese Berechnung wird eine lineare Steigerung in zwei Stufen mit 4,932933 % für die ersten zehn und für 2,242242 % für die folgenden Jahre zugrunde gelegt.

1. Herr A. arbeitet für 5 Jahre als Mitglied der Landesregierung in Bayern und wechselt im Anschluss daran das Bundesland und ist 5 Jahre als Landesminister in NW tätig.

Gemäß Art. 15 Abs. 1 BayMiG erwirbt Herr A. in Bayern nach einer Amtszeit von 5 Jahren einen Anspruch auf Ruhegehalt. Das gleiche gilt in NW. Er erwirbt gem. § 11 Abs.1 LMinG NW nach einer Amtszeit von 5 Jahren auch einen Anspruch auf Ruhegehalt. Allerdings wird nach § 17 Abs. 1 LMinG NW das Ruhegehalt aus dem anderen Amtsverhältnis in Bayern angerechnet. Gem. Art. 22 Abs. 1 BayMinG wird aber das Ruhegehalt aus NW auch auf das Ruhegehalt aus Bayern angerechnet.

Aufgrund der Anrechnungsregelung in beiden Ländern muss eine bilaterale Regelung im Einzelfall geschaffen werden, damit Herr A. überhaupt eine Zahlung erhält. Die geplante Änderung würde bewirken, dass Herr A. für die Zeit als Minister in NW einen eigenen Versorgungsanspruch von ca. 24,66 % erwerben würde und keine Anrechnung erfolgt.

2. Frau B. arbeitet 20 Jahre als Beamtin (Besoldungsgruppe A 13) in NW. Danach wird sie für 10 Jahre in NW Mitglied der Landesregierung.

Gem. § 4 LBeamtVG NW hat Frau B. nach einer Dienstzeit von 5 Jahren Anspruch auf Ruhegehalt aus dem Beamtenverhältnis. Gem. § 11 Abs. 1 LMinG NW erwirbt sie nach einer Amtszeit von 5 Jahren zusätzlich einen Anspruch auf Ruhegehalt aus dem Ministeramt. Das Ruhegehalt aus dem Ministeramt wird allerdings nur insoweit gezahlt, wie es das Ruhegehalt aus dem Beamtenverhältnis übersteigt (§ 17 Abs. 1 LMinG NW).

Aufgrund der Anrechnungsregelung verbleibt aus NW nach heutigem Recht nur ein kleiner Versorgungsanspruch. Die geplante Änderung würde einen Versorgungsanspruch von ca. 49,32 % garantieren ohne Anrechnungen.

3. Herr C. ist 10 Jahre Abgeordneter im Landtag NW. Danach wird er zusätzlich in NW für 5 Jahre Minister.
Als Abgeordneter im Landtag erwirbt er einen Anspruch über das Versorgungswerk der Abgeordneten, der eigenständig ist und nicht angerechnet wird. Weiterhin erwirbt Herr C. gem. § 11 Abs. 1 LMinG NW nach einer Amtszeit von 5 Jahren zusätzlich einen Anspruch auf Ruhegehalt aus dem Ministeramt. Da hier keine Anrechnungsregelungen greifen, erwirbt Herr C. zwei eigenständige Versorgungsansprüche nebeneinander.
Aufgrund der Absenkung von 30% auf 24,66 % im neuen System würde Herr C. weniger Versorgung erhalten als nach der geltenden Rechtslage.
4. Frau D. ist 20 Jahre in der freien Wirtschaft tätig. Danach wird sie für 5 Jahre Mitglied der Landesregierung NW.

Frau D. erwirbt einen Anspruch auf Rente. Gem. § 11 Abs. 1 LMinG NW erwirbt sie nach einer Amtszeit von 5 Jahren zusätzlich einen Anspruch auf Ruhegehalt aus dem Ministeramt. Gem. § 55 Abs. 1 LBeamtVG wird die Rente auf das Ruhegehalt aus dem Ministeramt erst nach Überschreitung der Höchstgrenzen in § 55 Abs. 2 LBeamtVG angerechnet und deshalb werden Versorgungsbezüge neben Renten nur bis zum Erreichen der Höchstgrenze gem. § 55 Abs. 2 LBeamtVG gezahlt.

Die geplante Änderung sieht vor, dass der Mindestruhegehaltssatz nach 5 Jahren nicht mehr 30 % beträgt, sondern nur noch ca. 24,66 %. Dies führt in der Regel zu einer Schlechterstellung gegenüber dem gegenwärtigen Recht. Bei durchschnittlichen Rentenansprüchen wird in den meisten Fällen der Rentenanspruch zusammen mit dem Versorgungsanspruch aus der Ministertätigkeit nicht die in § 55 Abs. 2 LBeamtVG zu bestimmende Höchstgrenze überschreiten, die zu einer Anrechnung führen würde. Wegen der in § 55 Abs. 2 LBeamtVG vorgesehen Anrechnung fiktiver

Dienstzeiten zur Bestimmung der Höchstgrenze, beginnend ab dem 17. Lebensjahr, wird die Höchstgrenze im Regelfall in der Höhe der Maximalversorgung liegen.

Anhand der Beispiele kann man erkennen, dass sich das neue Versorgungsrecht für diese Fälle besser darstellt, in denen bei einer Amtszeit unterhalb von fünf Jahren erstmalig ein Versorgungsanspruch erworben wird. Schlechter fällt das neue Recht für diejenigen Mitglieder der Landesregierung aus, die keine oder eine nur geringe Versorgungs- oder Rentenansprüche bzw. Anwartschaften vor Amtsantritt erworben haben, weil die neuen Regelsätze zumindest innerhalb der ersten siebeneinhalb Amtsjahre niedriger ausgestaltet sind. Besser gestellt sind diejenigen, deren erworbene Anwartschaften aus anderen Versorgungssystemen größer ausfallen als der Differenzbetrag zwischen dem niedrigeren neuen Regelsatz und dem höheren alten Regelsatz, weil im neuen System auf eine Anrechnung anderer Versorgungsansprüche verzichtet wird.

Uneingeschränkt eine erhebliche Neubelastung bildet die Anhebung der Ruhealtersgrenze auf 62 Jahre.

Berlin, den 19.10.2013



Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff