

Politische Beamte

Der Kreis der politischen Beamten sollte enger gefasst werden. Ein Bundesland hat auf das Institut verzichtet.

Die Sonderregelung zur Anrechnung von Erwerbseinkommen begünstigt politische Beamte im einstweiligen Ruhestand. Einschließlich der Versorgung ermöglichte sie Gesamteinkommen bis zu 30 % über den aktiven Dienstbezügen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Verbeamtungspraxis und die Auswirkungen auf die Ausgaben für die Besoldung und Versorgung der politischen Beamten im Freistaat Sachsen in den Hj. 2008 bis 2015 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgaben für Besoldung und Versorgung

- 2 Die Anzahl der politischen Beamten mit Anspruch auf Besoldung und Versorgung ist von 2008 bis 2015 von 28 auf 34 Beamte angestiegen. Die jährlichen Personalausgaben für den Personenkreis entwickelten sich von rd. 2,1 Mio. € auf 3,1 Mio. €.

- 3 Der Anstieg wurde im Wesentlichen von den Versorgungsausgaben bestimmt, die sich von 745,8 T€ im Hj. 2008 auf 1.557 T€ im Hj. 2015 mehr als verdoppelt haben.

Versorgungsausgaben mehr als verdoppelt

2.2 Ämter und Stellen für politische Beamte

- 4 Für die im Freistaat Sachsen bestimmten 4 politischen Ämter (Staatssekretäre, Präsident der LD, Regierungssprecher und Direktor beim SLT)¹ waren im Hj. 2015 insgesamt 13 Stellen für politische Beamte eingerichtet.

- 5 Da der Status der politischen Beamten von dem über Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich abgesicherten Lebenszeitbeamtenmodell abweicht, ist der Gesetzgeber gehalten, den Kreis dieser Beamten auf wenige Schlüsselpositionen bzw. bedeutsame Mittlerstellen zwischen politischer Führung sowie Verwaltung zu beschränken und in engen Grenzen zu halten. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einem Beschluss den verfassungsrechtlich zulässigen Kreis politischer Beamter eng gefasst: „Es kann sich nur um den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter handeln.“² Das BVerfG setzt für ein politisches Amt voraus, dass es sich um ein klassisches „Transformationsamt“ handelt, zu dessen Aufgabe es zählt, „[...] politische Vorgaben in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzuwandeln.“³

BVerfG fasst den Kreis der zulässigen politischen Beamten sehr eng

- 6 Der Präsident der LD und der Direktor beim SLT erfüllen die vom BVerfG aufgestellten engen Kriterien nicht, sie gehören nicht zum engsten Kreis der unmittelbaren Berater der Mitglieder der Staatsregierung. Leiter nachgeordneter Behörden wie die der LD können im Hinblick auf die nachgeordnete weisungsgebundene Stellung nicht als Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung angesehen werden.⁴ Im Falle des Direktors beim SLT dürfte der Grundsatz der Gewaltenteilung eine Funktion als politischer Beamter sogar ausschließen.

Anzahl der Ämter enger fassen

¹ Vgl. § 57 Sächsisches Beamtengesetz.

² BVerfG, Beschluss vom 28.05.2008 – 2 BvL 11/07 –, BVerfG 121, 205 – 233, juris.

³ BVerfG, Beschluss vom 28.05.2008 – 2 BvL 11/07 –, BVerfG 121, 205 – 233, juris.

⁴ Vgl. OVG Berlin, Beschluss vom 25.02.2003 – 4 S 64.02 –, juris.

- 7 Die Anzahl der Ämter für politische Beamte im Freistaat Sachsen sollte enger gefasst werden.
- Dauerversorgung ausschließen
- 8 Im Freistaat Bayern sind die Staatssekretäre Mitglieder der Staatsregierung und stehen wie Minister in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Eine lebenslange Dauerversorgung wie bei politischen Beamten gibt es für diesen Personenkreis nicht.⁵ Die Aufgaben der Amtschefs in den Ministerien (vergleichbar den sächsischen Staatssekretären) nehmen in Bayern Beamte auf Lebenszeit im Amt eines Ministerialdirektors wahr.⁶
- 9 Die Möglichkeit, Staatssekretäre als Mitglieder der Staatsregierung in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zu führen, ist nach § 1 Abs. 1 und 2 Sächsisches Ministergesetz gegeben.
- Voraussetzungen für 2. Staatssekretär im SMWA nicht gegeben
- 10 Im Zuge der Regierungsneubildung 2009 wurde das SMWA, als einziges Ressort, mit einer 2. Stelle für einen Staatssekretär ausgestattet. Im Vergleich zum Aufgabenzuschnitt anderer Ressorts sowie dem seit 2008 rückläufigen Personalbestand/-bedarf fehlen im SMWA dafür die sachlichen Rahmenbedingungen.
- 11 Der für den 2. Staatssekretär im SMWA auf Dauer entstehende finanzielle Mehraufwand erscheint nicht gerechtfertigt.
- 2.3 Beendigung des aktiven Beamtenverhältnisses**
- 12 Das aktive Beamtenverhältnis endete bei zwei Dritteln der 397 politischen Beamten mit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand. Nahezu die Hälfte der Versorgungsausgaben (45,2 %) war für Ansprüche dieser Beamten aufzuwenden.
- Einstweiliger Ruhestand mit durchschnittlich 55 Jahren
- 13 Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erfolgte bei dem geprüften Personenkreis im Durchschnitt mit 55 Jahren, also nahezu 10 Jahre vor der gesetzlichen Altersgrenze⁸. Der durchschnittlichen Amtszeit von 65 Monaten steht der einstweilige Ruhestand mit durchschnittlich 66 Monaten gegenüber.
- 14 Die Versorgungszeit steht in keinem angemessenen Verhältnis zur durchschnittlichen Amtszeit. Die vorzeitige Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bedeutet einen Leistungsverzicht auf ein Viertel der Lebensarbeitszeit dieser Beamten.
- 2.4 Versorgungsansprüche im Vergleich**
- 15 Politische Beamte erhalten in den ersten 3 Monaten nach der Ruhestandsversetzung ihre Besoldungsbezüge weiter. Im Anschluss wird ein erhöhtes Ruhegehalt von 71,75 % der letzten Dienstbezüge gezahlt, längstens für 3 Jahre, mindestens 6 Monate. Zum Stand 01.03.2016 waren dies bei Zugrundelegung des Grundgehalts der BesGr. B 9 monatlich rd. 7.480 €.
- 16 Unabhängig vom Alter haben politische Beamte danach einen Versorgungsanspruch, der sich an den erworbenen ruhegehaltstfähigen Dienstzeiten (einschließlich Anrechnungszeiten) und den letzten Dienstbezügen bemisst, wenigstens jedoch in Höhe der Mindestversorgung. Zum

⁵ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung in der Bayrischen Rechtsammlung.

⁶ Umfrage im Arbeitskreis Personal der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom November 2014; vgl. auch Lindner, F. J.: Der politische Beamte als Systemfehler, In: ZBR Heft 5/2011, S. 154.

⁷ Politische Beamte insgesamt mit Anspruch auf Besoldung bzw. Versorgung im Prüfungszeitraum.

⁸ Regelaltersgrenze für Geburtsjahrgang 1951: 65 Jahre und 5 Monate.

Stand 01.03.2016 betrug diese z. B. für einen Staatssekretär 3.650 €/Monat.

- 17 **Trotz kurzer Amtszeit von durchschnittlich 65 Monaten haben politische Beamte lebenslange Versorgungsansprüche.**
- 18 Der Ministerpräsident und die Minister haben einen Anspruch auf Ruhegehalt ab dem 63. Lebensjahr, sofern sie eine mindestens 4-jährige Amtszeit zurückgelegt haben. Für den Höchstruhegehaltssatz von 71,75 % ist eine rd. 16-jährige Amtszeit⁹ erforderlich.
- 19 **Eine Dauerversorgung nach Beendigung des Amtsverhältnisses sehen die Regelungen im Sächsischen Ministergesetz nicht vor.**
- 20 Bei politischen Beamten wird nicht auf die Zeit der Amtsausübung abgestellt, im Extremfall wäre 1 Tag im Amt als politischer Beamter auf Lebenszeit für den Versorgungsanspruch ausreichend. Der Höchstruhegehaltssatz kann auch über anrechnungsfähige Dienstzeiten erreicht werden.
- 21 Bei Beschäftigung von Staatssekretären in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis könnte die Versorgung bzw. ein Übergangsgeld vergleichbar den Bestimmungen für Minister durch Landesrecht geregelt werden.
- 22 **Eine lebenslange Versorgung politischer Beamter wäre über die Beschäftigung im öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis ausgeschlossen.**

2.5 Wiederverwendung

- 23 In 2 von 17 Fällen endete der einstweilige Ruhestand durch eine Wiederernennung. Das heißt, fast 90 % der in den einstweiligen Ruhestand versetzten Staatssekretäre im Freistaat Sachsen werden dauerhaft versorgt. Kaum Wiederernennungen aus einstweiligem Ruhestand
- 24 Eine erneute Verwendung von politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand wird gegenwärtig in der sächsischen Staatsverwaltung nicht geprüft, obwohl Beamte im einstweiligen Ruhestand gem. §§ 29 und 30 Beamtenstatusgesetz wiederverwendet werden können. Keine Prüfung auf Wiederverwendung
- 25 **Sowohl Arbeitsvermögen und Erfahrungen der Beamten im einstweiligen Ruhestand als auch die Möglichkeit, Versorgungsausgaben einzusparen, bleiben bisher weitestgehend ungenutzt.**

2.6 Anrechnung von Erwerbseinkommen

- 26 Im Prüfungszeitraum erzielten 10 der 17 politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand neben ihren Versorgungsbezügen Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit (Erwerbseinkommen¹⁰) und 2 Beamte Einkommen aus einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst (Verwendungseinkommen).
- 27 Bei Erwerbseinkommen wird der Einkommensteil, der über dem Höchstbetrag¹¹ liegt, nur zur Hälfte von der Versorgung abgezogen (Kürzungsbetrag). Beim „normalen“ Versorgungsempfänger wird das den Höchstbetrag übersteigende Erwerbseinkommen voll auf die Versorgungsbezüge angerechnet.

⁹ Nach § 13 Abs. 3 Sächsisches Ministergesetz sind auch Zeiten als Mitglied der Bundesregierung oder einer anderen Landesregierung als ruhegehaltsfähige Amtszeit zu berücksichtigen.

¹⁰ Erwerbseinkommen i. S. v. § 72 Abs. 5 Sächsisches Beamtenversorgungsgesetz.

¹¹ Endstufe der Besoldungsgruppe, aus der Versorgung regelmäßig gezahlt wird.

- Sonderregelung ermöglicht höheres Gesamteinkommen als im aktiven Dienst
- 28 Die Sonderregelung sichert den politischen Beamten über den hälftigen Kürzungsbetrag ein höheres Gesamteinkommen. Teilweise lag dieses mit 30 % deutlich über ihren Bezügen im aktiven Dienst. So erhielt ein Beamter neben einem Jahreseinkommen von rd. 125 T€ noch Versorgungsbezüge von rd. 47 T€, zzgl. der Beihilfe im Krankheitsfall i. H. v. 70 %.
- 29 Die gute Absicherung der politischen Beamten für die Zeit nach ihrem Ausscheiden wird u. a. mit ungewisser Zukunft begründet, nämlich jederzeit mit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand rechnen zu müssen. Das Risiko, anschließend ohne berufliche Perspektive dazustehen, ist zwar nicht völlig auszuschließen, hat sich aber nach den Erhebungen des SRH nicht bestätigt. Das politische Amt hat eher das weitere berufliche Fortkommen und den Beginn einer neuen beruflichen Karriere außerhalb des öffentlichen Dienstes begünstigt.
- 30 Die Sonderregelung zur Anrechnung von Erwerbseinkommen bietet keine Anreize für eine erneute Tätigkeit im öffentlichen Dienst (Verwendungseinkommen) und stellt eine Ungleichbehandlung gegenüber den „normalen“ Versorgungsempfängern dar.
- Übersversorgung durch Einkommensoptimierung
- 31 Unter die Sonderregelung fallen auch die Einkünfte der politischen Beamten, die sie aus Berater- oder Honorarverträgen mit Behörden oder Einrichtungen der Staatsverwaltung oder einer Tätigkeit als GmbH-Geschäftsführer einer 100 %igen Tochter des Freistaates Sachsen erzielen.¹²
- 32 Die Regelungen für politische Beamte eröffnen durch Gestaltungsmöglichkeiten Spielräume zur Einkommensoptimierung.
- 33 Der Freistaat Sachsen ließ die Möglichkeit ungenutzt, im Rahmen der Dienstrechtsreform¹³, die Versorgung der politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand und die Sonderregelungen der Anrechnung von Erwerbseinkommen zu beschränken.
- Kein zwingender Bedarf für politische Beamte
- 3 Folgerungen**
- 34 Die Anzahl der Ämter für politische Beamte im Freistaat Sachsen sollte aus verfassungsrechtlichen und fiskalischen Gründen beschränkt werden. Es wird empfohlen, den Kreis der politischen Beamten enger zu fassen oder auf das Institut gänzlich zu verzichten.
- Wiederverwendung prüfen
- 35 In der Staatsverwaltung sollte regelmäßig geprüft werden, ob politische Beamte im einstweiligen Ruhestand amtsangemessen wiederverwendet werden können.
- Sonderregelung für politische Beamte auf Prüfstand stellen
- 36 In Kenntnis der Tatsache, dass ein Teil ranghoher politischer Beamter zeitnah nach ihrer Entlassung aus dem aktiven Beamtenverhältnis regelmäßig in die Privatwirtschaft wechselt, sollte die Sonderregelung zur Anrechnung von Erwerbseinkommen im Versorgungsgesetz gestrichen und Verwendungseinkommen im versorgungsrechtlichen Sinn breiter gefasst werden.
- 4 Stellungnahme der SK**
- 37 Die SK erklärte, die Aufforderung nach Gesetzesänderungen im Bereich der politischen Beamten richte sich an den parlamentarischen Gesetzgeber.

¹² Vgl. § 72 Abs. 5 und 6 Sächsisches Beamtenversorgungsgesetz, Ziff. 72.6.3 Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zum Vollzug des Sächsischen Beamtenversorgungsgesetzes.

¹³ Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen (Sächsisches Dienstrechtsneuordnungsgesetz) vom 18.12.2013.

- 38 Der sächsische Gesetzgeber habe den Kreis der politischen Beamten auf 4 Ämter beschränkt und damit – auch im bundesweiten Vergleich – eng gefasst. Für den Direktor beim Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen habe das dortige Oberverwaltungsgericht die Voraussetzungen für einen politischen Beamten bestätigt.¹⁴
- 39 Die Einrichtung einer Stelle, die prüfe, ob politische Beamte im einstweiligen Ruhestand amtsangemessen wiederverwendet werden können, sei nicht geboten. Eine Wiederverwendung hänge auch von der jeweiligen politischen Konstellation und dem erforderlichen Vertrauensverhältnis ab.
- 40 Bei der Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung besitze der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Andere Länder, mit Ausnahme der Freistaaten Bayern und Thüringen, hätten sich im Rahmen der Dienstrechtsreform für eine mit den sächsischen Regelungen vergleichbare Versorgung ihrer politischen Beamten entschieden.

5 Schlussbemerkung

- 41 Der SRH hat Wege aufgezeigt, die Ausgaben für politische Beamte nachhaltig zu reduzieren. Deren Versorgung ist insbesondere im Vergleich zu anderen Aufgabenträgern mit vergleichbarer Verantwortung zeitgemäß zu gestalten.
- 42 Die mit der Umsetzung der Vorschläge des SRH verbundenen Gesetzesänderungen sind letztendlich durch den parlamentarischen Gesetzgeber zu beschließen. Die Staatsregierung hat das dazu notwendige Gesetzesinitiativrecht.
- 43 Das BVerfG hat in einer Entscheidung von 2008¹⁵ darauf hingewiesen, dass es sich bei den politischen Beamten nur um den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter und dabei um „Transformationsämter“ handeln kann. Der Präsident der LD und der Direktor beim SLT¹⁶ erfüllen die vorgegebenen Kriterien nicht.
- 44 Die vorzeitige Versetzung politischer Beamte in den einstweiligen Ruhestand bedeutet einen Leistungsverzicht für ein Viertel der Lebensarbeitszeit dieser Beamten. Die personalverwaltende Stelle hat dies regelmäßig zu prüfen. Dabei sind Aspekte, wie politische Konstellation und Vertrauensverhältnis, zu berücksichtigen.

¹⁴ Vgl. Urteil des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.11.2003 (OVG NRW Urteil vom 12.11.2003, 6 A 404/02).

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 28.05.2008 – 2 BvL 11/07 –, BVerfG 121, 205 – 233, juris.

¹⁶ Vgl. auch Oldiges, M., Brinktrine, R.: Der Landtagsdirektor als „politischer Beamter“, In: Die Öffentliche Verwaltung – November 2002 – Heft 22, S. 943 ff., vgl. auch Lindner, F. J.: Der politische Beamte als Systemfehler, In: ZBR Heft 5/2011, S. 154.