

Vorwort

Eigentlich hatte ich mich mit den Gehältern von Politikern nicht mehr befassen wollen. Zumindest von meiner Seite war zu diesem leidigen Thema genug gesagt, nachdem 1998 das Buch *Diener vieler Herren. Die Doppel- und Dreifachversorgung von Politikern* erschienen war. Die daraufhin von den Ministerpräsidenten Clement und Stoiber eingesetzte »Berger-Kommission« hat mich eines Besseren belehrt. Kaum leuchtet man irgendwo genauer hin, entdeckt man ein ganzes Netz verrückter Regelungen, und schon verdoppeln sich die Anstrengungen der Betroffenen, die Verfassungswidrigkeit dieser Einkünfte zu verschleiern und sich notfalls ausreichenden Ersatz für deren drohende Streichung zu verschaffen. Dabei greift die politische Klasse zu immer raffinierteren Methoden. Wer noch daran zweifelt, dass sich im Fluss des politischen Geldes die Eigenarten der Politik besonders deutlich widerspiegeln – hier ist viel Anschauungsmaterial für die Richtigkeit dieser These.

Speyer, Ende November 2000

Hans Herbert von Arnim

Einleitung

Schatteneinkommen und versuchte Weißwaschung

Viele Ministerpräsidenten, Minister und parlamentarische Staatssekretäre¹ erhalten hohe, versteckte und zum großen Teil steuerfreie »Schatteneinkommen« – zusätzlich zu ihren normalen steuerpflichtigen Amtsbezügen. Diese Schatteneinkommen setzen sich aus der steuerfreien so genannten Dienstaufwandsentschädigung der Amtsträger und den Einnahmen aus einem gleichzeitig wahrgenommenen Abgeordnetenmandat zusammen. Das Schatteneinkommen beispielsweise des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (CSU) entspricht einem Bruttoeinkommen von 207.840 DM jährlich, das er zusätzlich zu seinen regulären steuerpflichtigen Amtsbezügen von jährlich 323.327 DM² erhält – ein Plus von über 60 Prozent.

Hinzu kommen staatsfinanzierte Altersversorgungen und Übergangsgelder. Die Höchstversorgung ist regelmäßig bereits nach einem halben Arbeitsleben »erdient« und wird lange vor der allgemeinen Altersgrenze fällig. Das Übergangsgeld wird meist schon nach kurzen Amtszeiten zwei oder gar drei Jahre lang gezahlt. Die für beides rechnerisch erforderlichen Rückstellungsbeträge, die einkommensteuerfrei sind, kann man in einem weiteren Sinne auch zu den Schatteneinkommen rechnen.

Während die Altersversorgung von normalen Arbeitnehmern und die Höhe der Abgabenbelastung in der allgemeinen politischen Diskussion für erheblichen Sprengstoff sorgen, weil das bisherige Niveau nicht in alle Zukunft aufrechterhalten werden kann, gibt es für Regierungsmitglieder ausgerechnet bei der Besteuerung und der Versorgung gewaltige Privilegien. Mit den Grundgedanken der Demokratie ist das unvereinbar. Denn danach sollen die Höchsten im Staat unter den von ihnen gemachten Gesetzen ebenso leiden wie alle anderen Bürger auch.

Die Schatteneinkommen vieler Regierungsmitglieder des Bundes und der Länder sind eindeutig verfassungswidrig und müssen deshalb unverzüglich und ersatzlos abgebaut werden. Die Fortzahlung verfassungswidriger Bezüge an Ministerpräsidenten, Minister und andere Regierungsmitglieder wäre umso unerträglicher, als sie alle einen Amtseid auf die Einhaltung der Verfassung geleistet haben. Es ist schon schlimm genug, dass höchste deutsche Amtsträger in der Vergangenheit Millionenbeträge an der Verfassung vorbei eingestrichen haben, obwohl sie von der Unrechtmäßigkeit dieser Einkommen zumindest hätten wissen können. Stoiber hat allein an verfassungswidrigen steuerfreien Pauschalen insgesamt rund 1,4 Millionen DM erhalten, was einem zusätzlichen Bruttoeinkommen von etwa 2,8 Millionen Mark entspricht. Bei Wolfgang Clement (SPD), dem Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, sind es fast 500.000 DM, was auf ein zusätzliches Bruttoeinkommen von etwa einer Million Mark hinausläuft. Es wäre aber unerträglich, wenn die verfassungswidrigen Zahlungen auch in Zukunft noch jahrelang weiterlaufen sollten. Deshalb besteht von Verfassungs wegen sofortiger Handlungsbedarf.

Bisher liegt kein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vor, welches die Schatteneinkommen direkt betrifft. Das hängt damit zusammen, dass (nach den von der politischen Klasse selbst gemachten Gesetzen) nur die Begünstigten klagebefugt sind, und diese machen davon verständlicherweise meist keinen Gebrauch. Die Bürger und Steuerzahler haben kein Klagerecht, obwohl sie die Zeche bezahlen müssen. So versucht die politische Klasse unliebsame Karlsruher Entscheidungen zu verhindern, sich also auch prozessual gegen die Folgen verfassungswidrigen Verhaltens zu immunisieren. Umso wichtiger ist die öffentliche Kritik. Bei Entscheidungen der politischen Klasse in eigener Sache ist nun mal Öffentlichkeit »die einzige wirksame Kontrolle«, wie das Bundesverfassungsgericht selbst festgestellt hat. Trotzdem gibt es auch juristische Beurteilungsmaßstäbe. Das Gericht hat nämlich in mehreren anderen Urteilen Grundsätze aufgestellt, aus denen sich die Verfassungswidrigkeit der Schatteneinkommen von Re-

gierungsmitgliedern des Bundes, Bayerns, Nordrhein-Westfalens und anderer Länder eindeutig ergibt.

Das Problem der Schatteneinkommen betrifft allerdings nicht alle Regierungsmitglieder in gleicher Weise. Niedersachsen und andere Länder haben sie vor Jahren massiv eingeschränkt. Auch innerhalb der einzelnen Länder bestehen große Unterschiede. Viele Regierungsmitglieder haben gar kein Abgeordnetenmandat und beziehen folglich auch keine Schatteneinkommen daraus. Das gilt derzeit für mehr als die Hälfte aller Minister. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise sind von elf Regierungsmitgliedern acht nicht im Parlament, in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sind es fünf von neun, in Hessen fünf von zehn, in Baden-Württemberg fünf von dreizehn, in Rheinland-Pfalz drei von neun und im Bund fünf von fünfzehn (siehe Tabelle 8, S. 224).

Es gibt in Deutschlands Regierungen eine heimliche Zweiklassengesellschaft: Minister und Minister »de Luxe«. Während die einen »nur« ihre Amtsbezüge erhalten, fließen den anderen noch zusätzliche und häufig hohe Einnahmen aus einem Parlamentsmandat zu, obwohl sie dafür praktisch nichts tun. Beispielsweise erhalten Bundesminister »de Luxe« (wie ausgerechnet die Grünen Joschka Fischer, Andrea Fischer und Jürgen Trittin), auf Bruttoeinkommen umgerechnet, rund 195.000 DM jährlich (= 60 Prozent) mehr als ihre einfachen Kollegen; baden-württembergische Minister »de Luxe« erhalten 45 Prozent mehr als ihre Kollegen ohne Mandat. Detailliert wird dies im ersten Teil des Buches aufgezeigt, in dem auch sämtliche 182 Mitglieder der Bundesregierung und der sechzehn Landesregierungen und dreißig parlamentarische Staatssekretäre namentlich mit ihren Amtsbezügen und ihren Zusatzeinkommen aus dem Mandat aufgeführt sind. Diese Zweiklassengesellschaft ist völlig willkürlich und in vielen Fällen verfassungswidrig.

Insgesamt drängt sich folgende Reform förmlich auf:

- Einführung eines Verbots für Minister, gleichzeitig ein Abgeordnetenmandat auszuüben (womit nicht nur der Gewaltenteil-

lung entsprochen, sondern auch die aus dem Mandat fließenden Schatteneinkommen automatisch beseitigt wären),

- Aufhebung der staatsfinanzierten Altersversorgung und
- Begrenzung des Übergangsgelds auf ein Jahr.

Dafür sollten die steuerpflichtigen Bezüge maßvoll angehoben werden (etwa um 25 Prozent in den Ländern und 40 Prozent im Bund), woraus die Regierungsmitglieder dann ihre Altersversorgung selbst zu finanzieren hätten.

Der Vergleich mit den höchsten Repräsentanten von Großstädten wie München und Köln, von Spitzen der Verwaltung und hohen Richtern bis hin zur Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts bestätigt, dass sich die normalen steuerpflichtigen Amtsbezüge von Regierungsmitgliedern demgegenüber mit einem wohl vertretbaren Gehaltvorsprung durchaus im Rahmen halten. Zählt man dagegen auch die Schatteneinkommen der Regierungsmitglieder Bayerns, Nordrhein-Westfalens und bestimmter anderer Länder hinzu, so ergibt sich ein völlig überzogener Einkommensvorsprung. Das Ergebnis ist eine grobe Verzerrung der Einkommensstruktur. Zur *Entzerrung* und zur Wiederherstellung einer ausgewogenen Struktur ist der ersatzlose Abbau der Schatteneinkommen notwendig.

Derartige Konsequenzen wollten die Ministerpräsidenten von Bayern und von Nordrhein-Westfalen aber gerade vermeiden, da in ihren Ländern die Schatteneinkommen von Regierungsmitgliedern besonders hoch sind. Sie beriefen eine Kommission, die so zusammengesetzt war, dass die Ministerpräsidenten von ihr Vorschläge über ihre Bezahlung und Versorgung erwarten konnten, die ihrem eigenen Selbstverständnis entsprechen. Dieser Kommission sollte eine Art Pilotfunktion auch für andere Bundesländer und den Bund zukommen.

Die zielgerichtete Zusammensetzung und die wunschgemäße Arbeitsweise der Kommission unter ihrem Vorsitzenden, dem Unternehmensberater Roland Berger, zeigen, wie lang der Arm der politischen Klasse tatsächlich ist. Die »Berger-Kommission«

erwies sich als der bisher größtangelegte Versuch der politischen Klasse, die natürlichen Widerstände gegen eine allzu ungenierte Anhebung ihrer Einkommen auszuhebeln oder jedenfalls zu schwächen. Zu diesem Zweck wurden Tatsachen ausgeblendet und auf der Hand liegende Wertungen unterdrückt. Es wurde seitens angesehener Persönlichkeiten in einem Maße getrickst und getäuscht, wie man es vorher nicht für möglich gehalten hätte. Und vor den fatalen Folgen ihrer Vorschläge, einer zu erwartenden Explosion des gesamten öffentlichen Besoldungsniveaus, verschloss die Kommissionsmehrheit erst recht die Augen. Im zweiten Teil dieses Buches werden die Hintergründe dieser Kommission näher ausgeleuchtet. Es handelt sich um einen exemplarischen Fall von versuchter Manipulation der Öffentlichkeit.

Teil 1	
Doppelte Buchführung oder: Das im Dunkel sieht man nicht	19
1	
Teils steuerfrei, teils gut versteckt: Die Schatteneinkommen	21
<i>Wie es zu den verschleierte[n] Nebeneinnahmen kam</i>	21
<i>Regierungsmitglieder "de luxe": Die Zweiklassengesellschaft</i>	25
<i>Schatteneinkommen: Illegitim und verfassungswidrig</i>	31
<i>Wie die politische Klasse unliebsame Urteile verhindert</i>	39
2	
Auf dem Prüfstand: Der Vergleich mit anderen öffentlichen Spitzeneinkommen	42
<i>Minister anderer deutscher Bundesländer</i>	42
<i>Bundesminister und Bundeskanzler</i>	45
<i>Oberbürgermeister von Großstädten</i>	47
<i>Beamtete Staatssekretäre und Rechnungshofpräsidenten</i>	48
<i>Spitzen der Rechtsprechung</i>	49
<i>Internationaler Vergleich</i>	50
<i>Resümee: Schatteneinkommen sprengen das Gehaltsgefüge</i>	52
3	
Verdiente Politiker: Die Schatteneinkommen der Ministerpräsidenten, Minister und parlamen- tarischen Staatssekretäre	54
<i>Bund</i>	58
<i>Bayern</i>	62
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	64
<i>Baden-Württemberg</i>	65
<i>Sachsen</i>	67
<i>Thüringen</i>	69
<i>Rheinland-Pfalz</i>	70
<i>Brandenburg</i>	71
<i>Berlin</i>	73
<i>Saarland</i>	74
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	75
<i>Hessen</i>	76
<i>Schleswig-Holstein</i>	78
<i>Sachsen-Anhalt</i>	79
<i>Niedersachsen</i>	80
<i>Bremen</i>	81
<i>Hamburg</i>	82
4	
Sonderrechte: Die Überversorgung von Regierungsmitgliedern	84
<i>Pensionen</i>	84
<i>Übergangsgelder</i>	93
5	
Handlungsbedarf: Das muss geschehen	96
<i>Sofortige Beseitigung der Schatteneinkommen!</i>	96
<i>Streichung der staatlichen Pension von Regierungs- mitgliedern und Anhebung des Amtsgehalts um 25 Prozent (Länder) beziehungsweise 40 Prozent (Bund)!</i>	97
<i>Begrenzung des Übergangsgeldes auf ein Jahr!</i>	99
<i>Ein neues Entscheidungsverfahren!</i>	99

<i>Abschaffung der parlamentarischen Staatssekretäre!</i>	101
<i>Kein Abgeordnetenmandat neben dem Ministeramt!</i>	109
Teil 2	
Die Hofkommission oder: Der lange Arm der Politik	113
6	
<u>Überblick: Auftrag erfüllt</u>	115
7	
Vorgeschichte: Gönnt man uns den Lohn nicht mehr, muss eine Kommission schnell her	124
8	
Es darf ruhig etwas mehr sein: Die Vorschläge der Berger-Kommission	130
<i>So macht man aus Regierungsmitgliedern »de Luxe« den Normalfall</i>	130
<i>Verfahrensvorschlag: Periodische Erhöhung und Indexierung</i>	134
9	
Tarnen und Täuschen: Das Vorgehen der Berger-Kommission	135
<i>Das vorgeschlagene Entscheidungsverfahren</i>	135
<i>Die vorgeschlagene Erhöhung der Amtsgehälter</i>	137
<i>Die Vorschläge zur Altersversorgung</i>	153
<i>Das Übergangsgeld</i>	163
<i>Verfehlt: Die selbst gesetzten Reformziele</i>	164
<i>Täuschung der Öffentlichkeit</i>	165
10	
Die Kommissionsvorschläge zu Ende gedacht: Explosion des gesamten öffentlichen Besoldungsniveaus	170
11	
Propaganda: Die wahre Funktion der Berger-Kommission	176
12	
Stets zu Diensten: Wie man eine Hofkommission installiert	180
Schluss: Unverzögerlicher Abbau der Schatteneinkommen!	191
Anhang	195
<i>Anmerkungen</i>	197
<i>Tabelle 1: Derzeitige Bezüge von Ministern des Bundes und der Länder</i>	214
<i>Tabelle 2: Derzeitige Bezüge des Bundeskanzlers und der Regierungschefs der Länder</i>	216
<i>Tabelle 3: Derzeitige steuerpflichtige Amtsbezüge und zusätzliche Schatteneinkommen von bayerischen und nordrhein-westfälischen Regierungsmitgliedern mit Abgeordnetenmandat</i>	218
<i>Tabelle 4: Internationaler Vergleich der Bezüge von Regierungsmitgliedern</i>	219
<i>Tabelle 5: Vergleich Bayern / Nordrhein-Westfalen – Hessen / Niedersachsen</i>	220
<i>Tabelle 6: Vergleich Bund – Bayern / Nordrhein-Westfalen</i>	222
<i>Tabelle 7: Amtsgehälter hoher Richter</i>	223
<i>Tabelle 8: Zahl der Regierungsmitglieder mit und ohne Parlamentsmandat in Bund und Ländern</i>	224
<i>Tabelle 9: Kosten der Bezahlung von Regierungschefs der Länder bei Umsetzung der Vorschläge der Berger-Kommission</i>	225
<i>Tabelle 10: Kosten der Bezahlung von Ministern und Senatoren der Länder mit Abgeordnetenmandat</i>	226

bei Umsetzung der Vorschläge der Berger-Kommission

<i>Tabelle 11: Kosten der Bezahlung von Ministern und Senatoren des Bundes und der Länder ohne Abgeordnetenmandat bei Umsetzung der Vorschläge der Berger-Kommission</i>	227
<i>Schaubild 1: Jahreseinkommen von ausgesuchten Regierungsmitgliedern und anderen Amtsträgern – in Kontrast zu den Vorschlägen der Berger-Kommission</i>	228
<i>Schaubild 2: Jahreseinkommen des Bundeskanzlers und der Regierungschefs deutscher Länder – in Kontrast zu den Vorschlägen der Berger-Kommission</i>	230
<i>Schaubild 3: Jahreseinkommen der Bundesminister und der Minister und Senatoren deutscher Länder – in Kontrast zu den Vorschlägen der Berger-Kommission</i>	232
<i>Schaubild 4: Jahreseinkommen von parlamentarischen und beamteten Staatssekretären mit Abgeordnetenmandat</i>	234
<i>Schaubild 5: Einkommen von Ministern mit und ohne Parlamentsmandat</i>	236
<i>Übersicht 1: Von Landesministerien Nordrhein-Westfalens an die Kienbaum Unternehmensberatung GmbH in den Jahren 1990 bis 1996 vergebene Aufträge</i>	238
<i>Übersicht 2: Jahreseinkommen von Ministerpräsidenten, Ministern, Senatoren und parlamentarischen Staatssekretären mit und ohne Abgeordnetenmandat</i>	240
<i>Vermerk von Professor Dr. Peter Badura zur Vorlage bei der 3. Sitzung der Gemeinsamen Kommission Bayern/Nordrhein-Westfalen zur Neuordnung der Bezüge von Mitgliedern der Landesregierungen am 22. Oktober 1999</i>	