

6 Überblick: Auftrag erfüllt

Wie im ersten Teil des Buches dargelegt, müssen Schatteneinkommen *ersatzlos* abgebaut werden. Genau das aber wollten die Ministerpräsidenten Stoiber und Clement verhindern, in deren Länder die Schatteneinkommen von Regierungsmitgliedern besonders hoch sind. Zu diesem Zweck hatten sie eine clevere Idee, die sie auch der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz vortrugen: die Einsetzung einer handverlesenen Hofkommission mit dem einen oder anderen Feigenblatt. Da die Verhältnisse im Bund und in vielen anderen Ländern prinzipiell ganz ähnlich liegen wie in den beiden größten Bundesländern, sollte dieser Kommission eine Art Pilotfunktion auch für die anderen zukommen.

Die daraufhin eingesetzte »Unabhängige Kommission zur Neuordnung der Bezüge von Mitgliedern der Landesregierungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen« schlägt eine gewaltige Erhöhung der steuerpflichtigen Amtsgehälter vor: Bayerische und nordrhein-westfälische Ministerpräsidenten sollen 650.000 DM, Minister 500.000 DM und bayerische Staatssekretäre 450.000 DM jährlich erhalten. Hinzu kommt eine ausschließlich vom Staat finanzierte Altersversorgung, für die zusätzlich jedes Jahr 130.000 DM für den Ministerpräsidenten, 100.000 DM für jeden Minister und 90.000 DM für jeden bayerischen Staatssekretär, an der Einkommensteuer vorbei, zurückgelegt werden sollen, sowie ein Übergangsgeld, das beim Ausscheiden schon nach zwei Amtsjahren zwei Jahre lang gezahlt wird.

Mitglieder der »Unabhängigen Kommission zur Neuordnung der Bezüge von Mitgliedern der Landesregierungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen«

<p>Prof. Roland Berger Geschäftsführender Gesellschafter (Vorsitzender) der Roland Berger und Partner GmbH International Consul- tants, München (Vorsitzender der Kommission)</p>	
<p>Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (am 9.9.2000 ausgeschieden)</p>	<p>Jochen Kienbaum Vorsitzender der Geschäftsführung Kienbaum und Partner GmbH, Gummersbach</p>
<p>Prof. Dr. Peter Badura Universität München</p>	<p>Helmut Markwort Chefredakteur des <i>Focus</i>, München, und Vorstandsmit- glied des Burda-Konzerns, Offenburg</p>
<p>Felix Busse Rechtsanwalt und Vizepräsident des Deutschen Anwaltvereins, Bonn</p>	<p>Werner Neugebauer Bezirksleiter der Industriegewerkschaft Metall Bayern, München</p>
<p>Walter Haas DGB-Landesvorsitzender von Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf</p>	<p>Prof. Dr. Dr. h. c. Elisabeth Noelle-Neumann- Meier-Leibniz Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbach am Bodensee</p>
<p>Hansheinz Hauser Vorsitzender des Handwerkertags von Nordrhein-Westfalen und Präsident der Handwerkerkammer Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf</p>	<p>Ute Scholle Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf</p>
<p>Prof. Dr. Joachim Jens Hesse Freie Universität Berlin</p>	<p>Dr. Henning Schulte-Noelle Vorsitzender des Vorstands Allianz AG Holding, München</p>
<p>Rolf von Hohenhau Präsident des Bundes der Steuerzahler in Bayern e. V., München</p>	<p>Erich Sennebogen Präsident der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., München</p>

Die Kommission war nicht nur dem Namen nach ein Ungetüm. Sie bestand aus 15 Mitgliedern, war also für ein vernünftiges Arbeiten zu groß. Jeder der beiden Ministerpräsidenten hatte sieben ausgewählt, und den Vorsitzenden hatten sie gemeinsam bestimmt. Bei vielen Mitgliedern fragten sich Außenstehende, welcher Eigenschaft sie ihre Berufung in die Kommission verdankten – außer dass sie der politischen Klasse in besonderer Weise verpflichtet sind oder dass Ministerbezüge für sie, die selbst ein besonders hohes Einkommen haben, kaum mehr als »Peanuts« darstellen. Bezeichnend war auch die Berufung zweier bekannter Unternehmensberater (von denen einer Vorsitzender wurde), die nicht nur zigfach Auftragnehmer von bayerischen und nordrhein-westfälischen Regierungsstellen sind (siehe S. 181 f.), sondern deren privatwirtschaftliche Klienten oft ein Vielfaches von Politikern verdienen. Möglicher öffentlicher Kritik an den Vorschlägen der Kommission dachte man durch die Berufung zweier besonderer Gewährsleute vorzubeugen: Der Präsident des bayerischen Landesverbands des Bundes der Steuerzahler, Rolf von Hohenhau, und die Präsidentin des nordrhein-westfälischen Rechnungshofs, Ute Scholle, sollten nach außen hin besondere Gewähr für die Angemessenheit und Bescheidenheit der Kommissionsvorschläge vorspiegeln. Tatsächlich jedoch zeichnen beide sich durch mangelnde Distanz gegenüber der politischen Klasse aus – doch das weiß nur, wer hinter die Kulissen schaut. Sozusagen als Feigenblatt wurde auch der Verfasser dieses Buches in die Kommission berufen, stand in diesem Kreis aber von vornherein auf verlorenem Posten, so dass er die Kommission schließlich aus Protest gegen ihre Verfahrensweise und ihre Ergebnisse wieder verließ.

Die Kommission dürfte die Erwartungen ihrer Auftraggeber voll erfüllt haben, auch wenn Stoiber und Clement sich bei Übergabe des Berichts am 14. September 2000 zunächst einmal zierten und die vorgeschlagene drastische Erhöhung der Amtsgehälter von Ministerpräsidenten für sich selbst zurückwiesen. Doch die Zurückweisung gilt natürlich nicht hinsichtlich des Kommissions-

vorschlags, die Schatteneinkommen nur gegen die gleichzeitige Erhöhung der Amtsgehälter abzubauen. Diese »Waschung« zu ermöglichen war ja insgeheim gerade das Ziel, das mit der Einsetzung der Kommission verfolgt worden war. Damit haben die Ministerpräsidenten mit Hilfe der Kommission und ihres Berichts eines erst einmal erreicht, obwohl das bisher anscheinend niemand gemerkt hat: Die Kommission hat das Schwergewicht der öffentlichen Diskussion umgedreht und damit ihre Hauptfunktion erfüllt. Statt um die sofortige Beseitigung der verfassungswidrigen Schatteneinkommen scheint es jetzt nur noch darum zu gehen, ob die drastischen Gehaltserhöhungen, die die Kommission vorschlägt, realisiert werden. Und nachdem die Ministerpräsidenten ebendies – jedenfalls für sich selbst – verneint haben, scheint das Thema erst einmal erledigt zu sein.

Die Einsetzung, Zusammensetzung und Funktion der Kommission zeigen, wie lang der Arm der politischen Klasse wirklich ist. Mittels einer nach außen hoch angesehenen, im Innern aber im wesentlichen gefügigen Kommission ist es ihr gelungen, den Schwerpunkt der öffentlichen Thematik zu verändern, eine ganz neue Fragestellung in den Vordergrund zu schieben und so den nahe liegenden, der politischen Klasse aber unangenehmen Aspekt auszublenden.

Wunschgemäß wehrt sich die Mehrheit der Kommission mit allen Mitteln dagegen, die Schatteneinkommen als das zu qualifizieren, was sie sind: verfassungswidrig. Dabei haben die Feststellungen der Kommission zur Sache dieses Urteil in vollem Umfang bestätigt.

Es gibt zwei Gründe, weshalb die Kommissionsmehrheit die Qualifikation der Schatteneinkommen als verfassungswidrig scheut wie der Teufel das Weihwasser: Räumte die Kommission ein, dass die Schatteneinkommen verfassungswidrig sind, so wäre klar, dass diese nicht noch Jahre lang weitergezahlt werden dürfen. Genau das schlägt die Kommission aber vor: Sie will die Schatteneinkommen mindestens bis zum Ende der laufenden Legislaturperioden aufrechterhalten.

Sind die Leistungen verfassungswidrig, so fehlt zweitens auch die Berechtigung, sie in normale steuerpflichtige Amtsbezüge zu verwandeln. Doch genau dies schlägt die Kommission ebenfalls vor und fungiert damit als eine Art »Waschanlage«, die illegitimes und verfassungswidriges Geld in sauberes Geld umwandelt. Das Waschen rechtswidriger Zahlungen gilt normalerweise als unanständig, ja sittenwidrig. Soll diese Wertung etwa anders ausfallen, wenn die Mächtigen im Staat die Waschung in eigener Sache praktizieren?

Selbst den bayerischen Staatssekretären, die mit ihren überzogenen Einkommen nicht nur die Minister, sondern sogar die Ministerpräsidenten der meisten anderen deutschen Länder weit hinter sich lassen, will die Kommission den (verfassungswidrigen) »Besitzstand« sichern. Ob die Institution des bayerischen Staatssekretärs nicht eine (allein aus Gründen des Erhalts von Macht und Pfründen fortbestehende) Fehlkonstruktion ohne sachliche Rechtfertigung ist, wie unabhängige Beobachter seit langem übereinstimmend feststellen, diese Frage wird von der Kommission überhaupt nicht gestellt und kann – wegen ihrer aufmüpfigen Keckheit – von einer Hofkommission auch schwerlich gestellt werden.

Ganz abgesehen von der Sittenwidrigkeit des Kompensationsarguments: Die Kommission hat in ihrem Bestreben, den Regierenden dienstbar zu sein, völlig übersehen, dass vielfach gar nichts zu kompensieren ist. Wie oben dargestellt, besitzt ein großer Teil der Regierungsmitglieder in Deutschland gar kein Abgeordnetenmandat. Für sie würden die Vorschläge der Kommission also keineswegs nur den »Besitzstand« wahren, wie die Kommission behauptet. Sie alle kämen vielmehr in den Genuss einer riesigen Einkommenserhöhung. So könnten zum Beispiel die acht nordrhein-westfälischen Minister ohne Mandat mit einem Plus von 59 Prozent rechnen.

Gleichwohl behauptet Roland Berger unverdrossen, die Vorschläge der Kommission seien »kostenneutral«. Um diese Behauptung scheinbar belegen zu können, hat Berger – mit unhaltbarer Be-

gründung und ohne das Einverständnis der anderen Kommissionsmitglieder einzuholen – die Zahlen einfach geändert und im Schlussbericht der Kommission eigenmächtig nur die Hälfte der Kosten der Altersversorgung von Regierungsmitgliedern ausgewiesen. Mit dem Wunsch, die wahren Kosten ihrer Vorschläge zu verschleiern, dürfte es auch zusammenhängen, dass die Kommission die vielen Minister ohne Abgeordnetenmandat in Nordrhein-Westfalen und anderen Ländern einfach ignoriert. Bei ihnen ist es ja offensichtlich, dass die Umsetzung der Kommissionsvorschläge eine weitere hohe Zusatzbelastung der öffentlichen Haushalte mit sich brächte.

Bei dem Versuch, bayerischen, nordrhein-westfälischen und anderen Regierungsmitgliedern ihren verfassungswidrigen »Besitzstand« zu erhalten, schreckten Roland Berger und sein Büro auch nicht vor regelrechten Trickereien zurück. Ein Beispiel dafür ist die gezielte Schönung des internationalen Vergleichs: Die Einkommen der deutschen Politiker werden um sechsstelligen Beträge heruntermanipuliert, um zu verdecken, dass bayerische und nordrhein-westfälische Ministerpräsidenten, also die Regierungschefs deutscher Regionalstaaten mit begrenzten Aufgaben, jetzt schon weit mehr verdienen als die meisten Regierungschefs westlicher Zentralstaaten (etwa der Ministerpräsident der Niederlande und der Premierminister von Belgien) mit sehr viel mehr Verantwortung und Kompetenzen.

Die Kommission verschließt ihre Augen auch davor, dass ihre Vorschläge eine gewaltige Erhöhung der Einkommen nicht nur von Politikern, sondern auch von Richtern und dem gesamten öffentlichen Dienst nach sich ziehen würden. Das Einkommen beispielsweise des niedersächsischen Ministerpräsidenten Gabriel (das inklusive Schatteneinkommen 355.126 DM beträgt) müsste um 294.874 DM – das wäre eine Steigerung um 83 Prozent – angehoben werden, um auf das für Ministerpräsidenten vorgeschlagene Gehaltsniveau von 650.000 DM zu kommen (siehe Schaubild 2, S. 230). Wenn bayerische Staatssekretäre, also die Inhaber eines Amtes, das Insider für »überflüssig wie einen

Kropf« halten (siehe S. 101 ff.), ganz offen 450.000 DM verdienen, wird der Abstand etwa zum beamteten Staatssekretär im Bund (rund 250.000 DM) mit sehr viel größerer Verantwortung oder zu den leitenden Beamten in bayerischen Ministerien, die innerministeriell die Hauptarbeit tun (knapp 200.000 DM), offensichtlich so unerträglich groß (siehe Schaubild 4, S. 234), dass eine Aufstockung auch von deren Einkommen auf Dauer unausweichlich wird. Das würde dann aber voraussichtlich auch nach unten durchschlagen und insgesamt geradezu eine Besoldungsexplosion auslösen.

Der Unternehmensberater Berger versucht die Vorschläge der Kommission auch mit den höheren Einkommen von Wirtschaftsbossen zu begründen, übersieht aber, dass dabei Äpfel mit Birnen verglichen werden (was ja auch der Blick auf die Politikereinkommen in anderen westlichen Demokratien bestätigt). Mit einer ähnlichen Argumentation könnte in einigen Jahren abermals eine Verdoppelung der Politikergehälter begründet werden. Denn es wird immer Wirtschaftsführer geben, die noch sehr viel mehr verdienen. Und dass es einer Erhöhung der Politikergehälter bedürfte, um bessere Leute zu bekommen, ist schon deshalb nicht schlüssig, weil Regierungsstellen nicht ausgeschrieben werden, es besteht kein offener Markt. Positionen in der Regierung werden nach politischen Kriterien vergeben (Näheres S. 146 ff.). Im Übrigen: Wenn mehr als die Hälfte aller deutschen Minister in Bund und Ländern kein Abgeordnetenmandat hat und deshalb sehr viel geringere Einkommen bezieht als bayerische und nordrhein-westfälische Regierungsmitglieder mit Mandat, zeigt auch das, welche Attraktivität selbst geringer besoldete Regierungsämter schon jetzt besitzen und wie wenig Notwendigkeit für eine Erhöhung der regulären Amtsgehälter in Wahrheit besteht.

Die Vorschläge der Berger-Kommission sind nicht nur der Höhe nach unmäßig, sie bringen auch keine wirkliche Bereinigung der Struktur. Statt es Regierungsmitgliedern zu überlassen, ihre Altersversorgung aus ihrem maßvoll zu erhöhenden steuerpflichtigen Einkommen selbst zu finanzieren, schlägt die Kommission

vor, es bei der ausschließlich staatlich finanzierten Altersversorgung zu belassen und dafür – *zusätzlich* zu den steuerpflichtigen Bezügen – noch einmal 20 Prozent zurückzulegen. Dadurch würden die Versorgungsregelungen aber nicht nur komplizierter, sondern – entgegen den Behauptungen der Kommission – insgesamt auch teurer als bisher. Das Versorgungsprivileg der Regierungsmitglieder würde nicht beseitigt, sondern sogar noch erhöht. Die Kommission will zudem auch die Sonderaltersversorgung von Ministern, die aus dem öffentlichen Dienst kommen, beibehalten und damit an der unübersichtlichen Zweispurigkeit der Versorgung festhalten.

Auch das Übergangsgeld wird nicht angetastet: Statt es auf ein Jahr zu begrenzen, soll es in ähnlicher Höhe wie bisher zwei Jahre lang gezahlt werden.

Die Kommission will ferner daran festhalten, dass Regierungsmitglieder nebenher ein Abgeordnetenmandat ausüben dürfen, auch wenn dies mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung kaum vereinbar ist. In Hamburg und Bremen ist dies deshalb verboten, ebenso in sechs der sieben von der Kommission zum Vergleich herangezogenen westlichen Demokratien. Das zeigt zur Genüge, dass es auch in Deutschland durchaus ohne Mandat ginge. Dann würden übrigens auch die weiteren Leistungen aus dem Abgeordnetenmandat entfallen, die die Kommission Regierungsmitgliedern erhalten will, obwohl sie für diese keine Funktion haben, etwa die Abgeordnetenpensionen und die Finanzierung von Abgeordnetenmitarbeitern, als welche in Bayern sogar die Ehegatten der Abgeordneten angestellt werden können. (Dieser Missbrauch wurde zwar im November 2000 untersagt. Das gilt aber nur für Verträge, die ab dem 1. Dezember 2000 abgeschlossen werden. Vorher geschlossene Mitarbeiterverträge mit Ehegatten von Abgeordneten bleiben in Kraft!)

Geht es nach der Kommission, drohen ausgerechnet die beiden Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen, in denen die unhaltbaren Privilegien von Regierungsmitgliedern am größten sind, zu Vorreitern einer noch nie da gewesenen Besoldungsexplosion zu

werden, weil die Privilegien nicht abgebaut, sondern eingebaut werden sollen (und die offizielle Bezahlung noch darüber hinaus erhöht werden soll).

Diese Ergebnisse lassen nur den einen Schluss zu: Die Einsetzung der Berger-Kommission ist der bisher größtangelegte Versuch der politischen Klasse, die natürlichen Widerstände gegen eine allzu ungenierte Anhebung ihrer Einkommen auszuhebeln oder jedenfalls zu schwächen: Die aus angesehenen Persönlichkeiten zusammengesetzte Kommission soll den Boden für eine gewaltige Erhöhung der rechtmäßigen Bezüge bereiten. Das Zusammengehen der Ministerpräsidenten Stoiber (CSU) und Clement (SPD) erschwert der großen Oppositionspartei im jeweiligen Lande das glaubwürdige öffentliche Gegenhalten, weil im jeweils anderen Land Exponenten der eigenen Partei zu den treibenden Kräften der Gehaltskampagne gehören. Die Idee ist, diese partei- und länderübergreifende große Koalition auch auf alle anderen Länder und den Bund zu erstrecken. Ein erster Ansatz dazu wurde unternommen, als das Thema in der Ministerpräsidentenkonferenz vorab behandelt wurde. Bayern und Nordrhein-Westfalen sollen insofern die Vorreiter spielen, alle anderen folgen nach. Im Übrigen verspricht die Kommissionslinie auch Parlamentariern gewaltige Erhöhungen, so dass deren Kritik sich allein schon deshalb in Grenzen halten dürfte. Die Kritik der Medien schließlich wird dadurch geschwächt, dass ein wichtiger Medienvertreter in die Kommission eingebunden wurde, die Kritik des Bundes der Steuerzahler dadurch, dass der Vorsitzende eines wichtigen Landesverbands als Kronzeuge für die Güte der Kommissionsvorschläge gewonnen wurde.

Der nachfolgende Text zeigt die Hintergründe und Einzelheiten.