

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 224

Die Bezahlung und Versorgung von Politikern und Managern

Beiträge auf der 15. Speyerer Demokratietagung vom
24. bis 25. Oktober 2013 an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

HANS HERBERT VON ARNIM (Hrsg.)

Die Bezahlung und Versorgung
von Politikern und Managern

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 224

Die Bezahlung und Versorgung von Politikern und Managern

Beiträge auf der 15. Speyerer Demokratietagung vom
24. bis 25. Oktober 2013 an der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Meta Systems GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14434-1 (Print)

ISBN 978-3-428-54434-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84434-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Bezahlung von Führungskräften ist schon immer ein sensibler Bereich, weil sie an Grundfragen des Verständnisses von Demokratie und Marktwirtschaft rührt. Das Thema der 15. Speyerer Demokratietagung besaß zudem besondere Aktualität: Die „Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ unter Vorsitz des früheren Bundesjustizministers Edzard Schmidt-Jortzig hatte ihren Bericht im März 2013 vorgelegt und eine Dynamisierung der Entschädigung von Bundestagsabgeordneten und ihre Erhöhung auf das Niveau von Bundesrichtern vorgeschlagen. Der bayerische Diätenskandal, gemeinhin bekannt als Verwandtenaffäre, obwohl er sich mitnichten in der Beschäftigung von Ehegatten und Kindern von Abgeordneten auf Staatskosten erschöpft, war durch mein am 15. April 2013 veröffentlichtes Buch „Die Selbstbediener. Wie bayerische Politiker sich den Staat zur Beute machen“ ausgelöst worden. Der Bayerische Landtag hatte darauf eine Reihe von Änderungen vorgenommen, und der Bayerische Rechnungshof hatte unter anderem die Zahlungen für Mitarbeiter von Abgeordneten geprüft – mit erstaunlichen Ergebnissen. Dagegen verwehrt der Bundestag dem Bundesrechnungshof seit 20 Jahren solche Prüfungen. Bundestagsabgeordnete verfügen – neben ihrer Kostenpauschale von 4.204 € – über mehr als 20.000 € monatlich (einschließlich der Arbeitgeber-Sozialaufwendungen) allein für persönliche Mitarbeiter. Diese werden, wie eine Sendung des ARD-Fernsehmagazin Report Mainz vom 17. 9. 2013 anschaulich demonstrierte, auch für den Wahlkampf eingesetzt.

Umso größere Erwartungen hatten sich an die Vorträge zweier zentraler Apologeten geknüpft: Edzard Schmidt-Jortzig und Heinrich Oberreuter, des (alten und neuen) Vorsitzenden der bayerischen Diätenkommission. Siehe dazu aber auch den Beitrag von Arnim.

Nach der Tagung im Oktober 2013 nahm die Aktualität des Themas noch zu, da der Bundestag den Kommissionsbericht tatsächlich zur Vorlage seiner jüngsten Diätengesetzgebung machte und – als Reaktion auf den bayerischen Diätenfall – weitere Änderungen des bayerischen Abgeordnetengesetzes erfolgten; die CSU veröffentlichte sogar einen „Verhaltenskodex“ für Politiker, der zum Beispiel die Zweckentfremdung staatlich bezahlter Abgeordnetenmitarbeiter zum Einsatz für Parteien und Wahlkampf ausdrücklich untersagt. Zur Aktualität trägt auch bei, dass die Antikorruptionseinheit des Europarats (GRECO) einen Bericht über den finanziellen Status von Bundestagsabgeordneten vorbereitet und dafür am 10. bis 14. März 2014 eine Anhörung in Berlin vornahm.

Die Thematik des Bandes geht aber weit über Abgeordnetendiäten hinaus. Sie betrifft auch die Nebeneinnahmen von Politikern (siehe den Beitrag von Christian

Humborg), den finanziellen Status von Regierungsmitgliedern und kommunalen Wahlbeamten (Bernhard Zentgraf). Hermann K. Heußner stellt den Pflichten von Amtsträgern Pflichten von Bürgern gegenüber.

Der Bezahlung von Wirtschaftsbossen widmen sich Jörn Ipsen und Andreas Föller. Die Einkommen deutscher Manager sind seit Mitte der Neunzigerjahre sehr viel schneller gestiegen als die Einkommen ihrer Mitarbeiter. Ihren bekanntesten Repräsentanten hat das Oberlandesgericht München bescheinigt, vor Gericht „ersichtlich unwahre“ Aussagen gemacht zu haben, weshalb sie sich jetzt einem Strafverfahren gegenübersehen. Die Empfehlungen der Good Governance Kommission, die zunächst einmal gescheiterte Novelle zum Aktiengesetz und die schweizerischen Initiativen zur Eindämmung der Bezahlung von Wirtschaftsmanagern brachten auch diese erneut in die Diskussion. Die erste Volksabstimmung vom März 2013, die die Bezahlung in die Hand der Mitgliederversammlung legt, hatte auch nach Deutschland ausgestrahlt; die zweite vom 24. November 2013, die die Managergehälter gar auf das Zwölfwache des Mindesteinkommens begrenzen wollte, war allerdings gescheitert.

Bei der Redaktion dieses Bandes war mir Herr Dipl.-Volkswirt Andrei Király eine große Hilfe.

Speyer, im April 2014

Hans Herbert von Arnim

Inhaltsverzeichnis

<i>Joachim Wieland</i>	
Begrüßung	9
<i>Edzard Schmidt-Jortzig</i>	
Die Bezahlung und Versorgung von Abgeordneten vor dem Hintergrund der Vorschläge der Schmidt-Jortzig-Kommission	11
<i>Heinrich Oberreuter</i>	
Der finanzielle Status bayerischer Landtagsabgeordneter	19
<i>Hans Herbert von Arnim</i>	
Die Bezahlung von Politikern: Art, Höhe und Verfahren	31
<i>Jörn Ipsen</i>	
Qualitätskriterien für Politiker und Führungskräfte der Wirtschaft und der Stel- lenwert des Geldes	57
<i>Christian Humborg</i>	
Nebeneinnahmen von Politikern und Korruption	65
<i>Hermann K. Heußner</i>	
Politik ohne Geld: Die Pflicht der Bürger zur Kontrolle der Politiker	73
<i>Sebastian Frankenberger</i>	
Politik und Geld	95
<i>Bernhard Zentgraf</i>	
Der finanzielle Status von Regierungsmitgliedern und kommunalen Wahlbeam- ten	99
<i>Andreas Föllner</i>	
Richtlinien für die Bezahlung von Vorstandsmitgliedern von Aktiengesellschaf- ten und Sparkassendirektoren	111
Verzeichnis der Autoren	119

Begrüßung

Joachim Wieland

Meine Damen und Herren, als Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften ist es mir eine große Freude, dieses Grußwort zu Ihnen sprechen zu dürfen und Sie alle in unseren Räumen zur 15. Speyerer Demokratietagung zu begrüßen. Dass es die 15. Tagung ist, weist bereits auf die beeindruckende Tradition der Veranstaltung hin. Wir haben wenige Fortbildungstagungen, die eine so lange Geschichte haben, und das hat seinen Grund. Herr Professor von Arnim ist nicht nur selbst als Wissenschaftler in der Öffentlichkeit bekannt. Vielmehr ist er gerade auch mit seiner Fortbildungstagung auf beachtliches öffentliches Interesse gestoßen.

Die Frage nach der Angemessenheit der Bezahlung und Altersversorgung von Politikern und Managern, mit der Sie sich heute beschäftigen, ist eines Ihrer Kernthemen. Sie sind der Experte, der in den Medien immer wieder um Einschätzungen gebeten wird. Im Frühsommer dieses Jahres haben Sie mit Ihrem neuen Buch zur Selbstbedienungsmentalität von Landespolitikern in Bayern ein politisches Erdbeben ausgelöst. Sie haben mit Ihren Arbeiten wesentlich dazu beigetragen, dass die öffentliche Diskussion darüber, wie Politiker eigentlich bezahlt werden sollten, auf einer soliden wissenschaftlichen Grundlage geführt wird.

Bezahlt man Politiker zu schlecht, werden sich nicht die richtigen Leute bereifinden, sich politisch zu betätigen und sich in politische Ämter wählen zu lassen. Bezahlt man sie zu gut, setzt man falsche Anreize und zieht Personen an, die nicht das Gemeinwohl, sondern die eigene Bereicherung im Auge haben.

Vor allen Dingen sollte man aber dafür sorgen, dass die Bezahlung für die Wählerinnen und Wähler transparent ist und dass es keine Doppelbezüge gibt. Wenn man nach Thüringen schaut, kann man schon nachdenklich werden. Dass man als Minister eines Landes gleichzeitig noch Übergangsgelder dafür erhält, dass man nicht mehr im Bund an leitender Stelle tätig ist, wird wohl außer dem Betroffenen niemand nachvollziehen können. Immerhin scheint die Sensibilität der Verantwortlichen für Entscheidungen in eigener Sache zugenommen zu haben. Hier muss der Neigung entgegengewirkt werden, mehr an das eigene Konto als an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu denken.

Für die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften ist es wichtig, dass wir durch die Forschungen von Prof. Dr. von Arnim auch außerhalb der Pfalz wahrgenommen werden. Dass sich ein Wissenschaftler mit Äußerungen zu den Bezügen

von Politikern nicht nur Freunde macht, liegt auf der Hand. Aber auch insoweit gilt: Viel Feind, viel Ehr!

Die Demokratietagung lockt bedeutende Referentinnen und Referenten nach Speyer und ist für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein attraktives Ziel. Das zeigt die große Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die heute wieder den Weg nach Speyer gefunden haben

Ich bin sicher, Sie werden nicht bereuen, heute nach Speyer gekommen zu sein. Ich habe das Programm gesehen und bin jetzt gespannt auf die Vorträge. Ich wünsche der Tagung einen guten Verlauf.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Die Bezahlung und Versorgung von Abgeordneten vor dem Hintergrund der Vorschläge der Schmidt-Jortzig-Kommission

Edzard Schmidt-Jortzig

Ausgangspunkt eines jeden Nachdenkens über Funktion und Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems muss m. E. stets die Unverzichtbarkeit bzw. Unersetzlichkeit seiner Basis, nämlich der Demokratie sein – bei all ihren mitunter vielleicht lästigen Begleiterscheinungen. Man kann das kaum einprägsamer (aber auch hintergründiger) ausdrücken, als es Winston Churchill in seiner berühmten Unterhausrede von 1947 getan hat: „Demokratie ist die schlechteste aller Regierungsformen – abgesehen von all den anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind“.¹

Die Einsicht in die Unabdingbarkeit von Demokratie hat ihren Grund. Denn wenn man den Menschen als Maß aller menschengemachten Dinge ansieht, muss alles, was menschliche Gemeinschaftsformierung und dann deren Entscheidungen, Handlungen und organisatorischen Anstrengungen anbetrifft, auch von den sich darunter zusammenfindenden Menschen her legitimiert sein. In der Massendemokratie aber lässt sich das eben nur über ein Parlament verwirklichen (mit oder ohne Ergänzung durch plebiszitäre Instrumente). Und über dessen angemessene Einrichtung soll nun gesprochen werden.

Dabei geht es hier nicht um die Größe des Parlaments, um seine wahlmäßige Rekrutierung oder die Ergebnisse seines Wirkens. Behandelt werden soll hier lediglich – aber immerhin – die notwendige Ausstattung der Abgeordneten: ihre Arbeitsressourcen, ihre Statusrechte, ihre Vergütung.

I. Hierzu hatte bekanntlich im November 2011 der Ältestenrat des Deutschen Bundestages eine Sachverständigenkommission eingesetzt.² Sie sollte erneut einmal die Arbeitsverhältnisse der Bundestagsabgeordneten auf ihre grundsätzliche Angemessenheit untersuchen. Und konkret war das damals die Reaktion auf wieder heftige mediale Kritik, als im Sommer des Jahres eine Anpassung der Abgeordnetenentschädigung und der Versorgungsansprüche beschlossen wurde³.

¹ Parliament Bill, HC Deb. November 11, 1947, vol. 444 p. 207.

² Entscheid v. 24. 11. 2011 gemäß Abschnitt B 2 der BT-Drs. 17/ 6291 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des PartG und eines Gesetzes zur Änderung des AbgG), vom BT beschl. am 7. 7. 2011, BT-StenB. 17/13993 B.

³ 28. G zur Änderung des AbgG v. 23. 8. 2011, BGBl. I S. 1748.