

Umstrittenes Diätengesetz

Wie die Selbstbediener aus dem Bundestag auch noch die Kontrollen ausschalten

Freitag, 18.07.2014, 13:11

von FOCUS-Online-Gastautor Professor Dr. Hans Herbert von Arnim

Seit dem 16. Juli ist das Diätengesetz in Kraft. Und kaum einer hat es gemerkt. Damit erhalten Bundestagsabgeordnete höhere Diäten und selbst ehemalige Abgeordnete eine höhere Altersversorgung. Das Gesetz konnte nur ergehen, weil auf raffinierte Weise sämtliche Kontrollen geschwächt oder ausschaltet wurden.

Die Entwicklungsgeschichte der Novelle zum Diätengesetz ist gekennzeichnet durch das andauernde Bemühen des Bundestags, jeglicher Kontrolle zu entrinnen. Obwohl Entscheidungen über Diäten, die der Bundestag in eigener Sache trifft, eigentlich einer besonderen Überprüfung bedürfen, hat der Bundestag sowohl die öffentliche als auch die Gerichtskontrolle gezielt leerlaufen lassen. Auch der Bundespräsident hat „mitgespielt“. So konnte das Gesetz, obwohl politisch und verfassungsrechtlich höchst anfechtbar, dennoch durchgesetzt werden.

Vorschläge zur Diätenerhöhung verharmlost

Als ersten Schritt hatte der Bundestag eine Kommission installiert und sie vornehmlich mit ehemaligen Ministern, Parlamentarischen Staatssekretären, Abgeordneten und anderen partei- und parlamentsnahen Mitgliedern besetzt. Diese Kommission interpretierte in ihrem im März 2013 vorgelegten Bericht denn auch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts höchst einseitig und ignorierte die herrschende Staatsrechtslehre.

Um die Medien nicht aufzuschrecken, hatte die Kommission den Betrag, zu dem die von ihr vorgeschlagene Erhöhung der Entschädigung auf das Niveau der Bezüge von Bundesrichtern führen sollte, nicht genannt und so ihre Vorschläge verharmlost. Dementsprechend sprachen die Medien lediglich von mehreren hundert Euro oder, wie zum Beispiel das Magazin Focus, von 268 € monatlich und maßen dem Kommissionsbericht keine große Bedeutung bei.

Gesetz durch den Bundestag gepeitscht

Bundestagspräsident Norbert Lammert hatte das Parlament aufgefordert, die Vorschläge der Kommission vor der Bundestagswahl im Herbst 2013 zu behandeln, um dem Wähler reinen Wein einzuschenken, wie seine Vertreter bezahlt werden sollten. Andernfalls drohe der Eindruck unkontrollierter Selbstbedienung. Doch Lammerts Rat wurde von Fraktionssprechern brüsk zurückgewiesen.

Nach der Wahl hat der Bundestag dann – die Empfehlungen der Kommission als scheinbare Rechtfertigung im Rücken – das Vorhaben sogleich in Gesetzesform gegossen. Um durchgreifende Kritik gar nicht erst aufkommen zu lassen, wurde das Gesetz blitzartig durch den Bundestag gepeitscht – in kaum mehr als einer Woche.

Auch der Bundespräsident hat abgenickt

Zu einem ganz kurzfristig anberaumten Sachverständigen-Hearing hatten die Regierungsfractionen wiederum vier Mitglieder der genannten Kommission eingeladen, die, wenig überraschend, das Gesetz absegneten. Die Fraktion der Linken verzichtete auf die Benennung von Sachverständigen, weil dafür, wie sie erklärte, nicht ausreichend Zeit gewesen sei.

Obwohl der Bundestag das Gesetz bereits am 21. Februar beschlossen und der Bundestag es am 14. März durchgewunken hatte, unterschrieb der Bundespräsident es erstaunlicher Weise erst vier Monate später. Es steht nun seit dem 15. Juli im Bundesgesetzblatt und ist am 16. Juli rückwirkend zum 1. Juli in Kraft getreten. Dem Präsidenten war das Gesetz von der Bundesregierung am 19. Mai zugestellt worden.

Als das Gesetz im Juni immer noch nicht unterschrieben war, machte die „Bild“-Zeitung auf verfassungswidrige Bedenken aufmerksam. Bekanntlich darf der Bundespräsident nur verfassungsmäßige Gesetze unterschreiben und in Kraft setzen. Auch andere Medien griffen das Thema auf. Ich hatte dem Bundespräsidenten schon im März den Text eines dann im Mai erschienenen Fachaufsatzes zugesandt mit der Bitte, ihn bei seiner Verfassungsprüfung der Novelle zu berücksichtigen, was zugesagt wurde. Der Beitrag legt die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes ausführlich dar.

Im Schatten des WM-Finals fiel die unpopuläre Entscheidung

Die aufbrandende öffentliche Diskussion veranlasste das Bundesministerium des Inneren, eine Erklärung herauszugeben, warum dem Bundespräsidenten das Gesetz so spät zugestellt worden war. Der Grund sei die erforderliche Korrektur einer unzutreffenden Verweisungsvorschrift. Dass dazu aber zwei Monate erforderlich gewesen sein sollen, überrascht. Der Verdacht drängt sich auf, dass das Gesetz erst nach der Europawahl vom 25. Mai veröffentlicht werden sollte. Denn es erhöht auch die Entschädigung einiger deutscher Europa-Abgeordneter, etwa die von Martin Schulz, dem alten und neuen Präsidenten des Europäischen Parlaments. Durch die Verzögerung wurde eine öffentliche Diskussion des höchst anfechtbaren Gesetzes vor der Europawahl vermieden.

Hype um die Fußball-WM genutzt

Der Bundespräsident unterschrieb dann unmittelbar vor dem Finale der Fußballweltmeisterschaft, so dass dies in der Medienhype, die das Endspiel auslöste, weitgehend unterging. Genauso hatte ich es vorausgesagt. Das Datum der Veröffentlichung passt nämlich wie die Faust aufs Auge zu den vorangehenden Bemühungen der Politik, möglichst jegliche halbwegs intensive öffentliche Diskussion zu unterbinden.

Flankierend war eine Desinformationskampagne des Bundestags auf den Weg gebracht worden. Es wurde nämlich der Eindruck erweckt, die Entschädigung würde zwar steigen, gleichzeitig die Altersversorgung der Abgeordneten aber abgesenkt. In Wahrheit wird auch die Versorgung für fast alle Abgeordnete in zwei Schritten um 10 Prozent erhöht.

Auch Opposition will neue Diäten nicht verhindern

Ferner wurde suggeriert, gegen die Novelle könne man nur mittels der Normenkontrolle nach Art. 93 Nr. 2 GG vorgehen. Diese Vorschrift verlangt ein Viertel der Mitglieder des Bundestags. Die Linke und Die Grünen erreichen dieses Viertel auch gemeinsam nicht. Das ist aber auch gar nicht erforderlich. Denn auch einzelne Bundestagsabgeordnete sind befugt, gegen die Diätennovelle zu klagen. Kein Volksvertreter braucht sich einen verfassungswidrigen Status aufdrängen zu lassen. Die Klage ist noch bis Mitte Januar 2015 möglich. Die Behauptung mangelnder Klagemöglichkeit der Opposition verdeckt, dass ihr Protest gegen das Diätengesetz wohl nur vordergründige Schau war; offenbar besteht keine Bereitschaft, wirksam gegen das Gesetz vorzugehen, und diese Doppelzüngigkeit soll möglichst nicht publik werden.

Bundespräsident hätte besonders genau hinschauen müssen

Dass die Oppositionsparteien im Bundestag nicht wirklich etwas gegen das Gesetz haben, wird dadurch bestätigt, dass diese Parteien in mehreren Bundesländern der Einführung der verfassungswidrigen Teile des Gesetzes (Automatismus, Zulagen für besondere Funktionen und übermäßige Altersversorgung) bei Landtagsdiäten zugestimmt haben, ohne deren Verfassungswidrigkeit zu beanstanden.

Da leider kaum zu erwarten ist, dass ein Klagebefugter das Gesetz vors Bundesverfassungsgericht bringt, wäre die Kontrolle durch den Bundespräsidenten umso wichtiger gewesen. Deshalb hätte er bei seiner Verfassungsprüfung eigentlich besonders genau hinschauen müssen – wie es auch in einem wissenschaftlichen Aufsatz des Leiters des Verfassungsreferats des Bundespräsidialamts gefordert wird.

Öffentlichkeit bleibt verborgen, was in Regierung, Ministerien und im Präsidialamt lief

Es scheint also durchaus plausibel, dass der Bundespräsident, wie eine Zeitung zu wissen glaubte, das Diätengesetz entgegen dem Ratschlag seiner Mitarbeiter unterschrieben hat.

Das Camouflage-Verfahren wurde dadurch „perfektioniert“, dass der gesamte viermonatige Verbleib des Gesetzes bei Bundesregierung und Bundespräsidialamt eine Blackbox darstellt. Der Öffentlichkeit bleibt verborgen, was in Regierung, Ministerien und im Präsidialamt lief. Warum es so lange dauerte, ob Expertisen von Bundesministerien oder Gutachten von außen stehenden Experten eingeholt wurden und was die zuständigen Beamten dem Präsidenten empfohlen hatten. (Die oben genannte Pressemeldung des Bundesinnenministeriums erfolgte unter dem Druck der Öffentlichkeit, war rechtlich aber keineswegs geboten, und es bleibt ja auch offen, ob die darin gegebene Erklärung die ganze Wahrheit ist.)

Parallelen zur Drei-Prozent-Klausel

Selbst mit Hilfe des Informationsfreiheitsgesetzes ist wohl keine Aufklärung zu erlangen. Das Gesetz nimmt – nach den einschlägigen Kommentaren – jedenfalls die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen durch den Bundespräsidenten von seinem Geltungsbereich aus. Dasselbe gelte für vorbereitende Handlungen innerhalb des Präsidialamts.

Ein Blick auf das Gesetz zur Drei-Prozent-Klausel bei Europawahlen: Bei Einführung der Drei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen war der Bundestag ganz ähnlich vorgegangen und hatte die Kontrolle durch die Öffentlichkeit gezielt leer laufen lassen. Auch hier war er „gewissermaßen in eigener Sache tätig“ geworden (Bundesverfassungsgericht), weil die Mandate der von einer Sperrklausel ausgeschlossenen Parteien ja den Bundestagsparteien zugewachsen wären. Die Klausel war Anfang Juni 2013 in einem Blitzgesetz durchgezogen worden – im medialen Windschatten der damals herrschenden schrecklichen Überschwemmungen und der gleichzeitig stattfindenden mündlichen Verhandlung zum ESM in Karlsruhe.

Ohne Klage kein Richter

Ein Appell von Staatsrechtslehrern, die Finger von einem erneuten Sperrklausel-Gesetz zu lassen, wurde ignoriert, eine ebenfalls warnende Analyse des eigenen Bundesministeriums des Innern wurde unterdrückt. Zum Hearing wurden solche Sachverständige eingeladen, die im vorangegangenen Fünf-Prozent-Verfahren den Bundestag vertreten oder das entsprechende Urteil in Fachaufsätzen kritisiert hatten. Andere legten dem Bundestag gar nahe, das Gericht durch eine Verfassungsänderung auszubooten. Nur ein von der Opposition benannter Sachverständiger warnte nachdrücklich. Auch hier benötigte der Bundespräsident mehrere Monate, um das Gesetz schließlich doch zu unterschreiben.

Der große Unterschied aber besteht darin, dass gegen das Drei-Prozent-Gesetz Bürger und außerparlamentarische Parteien klagebefugt waren, so dass das Bundesverfassungsgericht eingreifen und das verfassungswidrige Gesetz kassieren konnte. Das Diätengesetz aber können weder Bürger noch außerparlamentarische Parteien nach Karlsruhe zur Entscheidung bringen, und die Abgeordneten, die könnten, wollen nicht. Ohne Klage aber kein Richter. Hier herrscht ein fatales Kontrolldefizit, so dass wir wohl auf Dauer mit einem verfassungswidrigen Gesetz leben müssen. Es sei denn, es findet sich doch noch ein Volksvertreter, dem es sein Gewissen nicht erlaubt, von einem verfassungswidrigen Gesetz persönlich zu profitieren.