

Die Abnicker

Banken, Griechen, Euro: Die **Bundestagsabgeordneten** werden zu milliardenteuren, im Eiltempo durchgepeitschten Rettungspaketen genötigt. Die demokratische Kontrolle bleibt auf der Strecke

Es ist Dienstag vor Pfingsten, kurz nach Mittag. Petra Merkel, Vorsitzende des Haushaltsausschusses, sitzt in ihrem Bundestagsbüro im dritten Stock des Paul-Löbe-Hauses. Vor ihr auf dem Schreibtisch liegt die Drucksache Nummer 17/1685. „Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ steht auf dem sechsseitigen Schriftstück. Es ist ein Gesetz, das Petra Merkel Angst macht.

Mit 750 Milliarden Euro soll die Europäische Gemeinschaftswährung notfalls vor dem Kollaps bewahrt werden. „Ich bekomme eine Gänsehaut“, sagt die Etatexpertin Merkel. „Der Betrag ist gruselig.“ Bis zu 150 Milliarden Euro sollen die Deutschen in das Rettungspaket geben. 150 Milliarden Euro – das ist die Hälfte des regulären Bundeshaushalts.

Einen solchen Etat berät der Bundestag fast ein halbes Jahr lang, bevor er ihn verabschiedet. Über die 150-Milliarden-Euro-Hilfe ist binnen Tagen zu entscheiden. „Wie ein Hamster im Rad“ fühle sie sich, gesteht Merkel (SPD), zum Votum gezwungen durch übermächtige Kräfte. „Wir sind Getriebene.“

Wir – das sind nicht nur die Abgeordneten der Opposition, an Momente der Machtlosigkeit gewöhnt. Nicht anders fühlt die Mehrheit der Regierungskoalitionäre im Parlament. Zum dritten Mal in drei Jahren waren die Abgeordneten genötigt, ein gigantisches Hilfspaket im Eiltempo durch das Parlament zu schleusen. Erst mussten sie deutsche Banken retten, dann Griechenland und schließlich den Euro. Immer musste es hopp hopp gehen; immer hieß es: Zu dieser Hilfe gibt es keine Alternative. Inzwischen fragen sich viele im Parlament, ob der Preis der Hilfen nicht nur finanziell zu hoch ist, sondern auch politisch. Ob es um mehr als Milliarden und den Euro geht, ob am Ende vielleicht die Demokratie in Frage steht.

„Wir alle haben das Gefühl, überrannt zu werden. Das Primat demokratischer Politik wird in Frage gestellt“, sagt Hubertus Heil, stellvertretender Fraktionschef der SPD im Bundestag. „Es gibt ein Gefühl des Kontrollverlustes beim Bürger, aber auch unter den Abgeordneten.“

Heil bezweifelt angesichts des hohen Tempos der Gesetzgebungsverfahren

und ihrer hochkomplizierten Hintergründe, dass jeder Bundestagsabgeordnete noch nachvollziehen kann, was er da gerade beschließt. Er warnt: „Wenn die Parlamentarier dauerhaft das Gefühl haben, sie verstehen gar nicht mehr, was sie beschließen, wird es gefährlich.“

Norbert Lammert (CDU) hört solche Worte nicht gern. „Natürlich sind Krisen die Stunde der Exekutive“, sagt der Bundestagspräsident. Aber von einer Entmachtung des Parlaments könne „ernsthaft keine Rede sein, schon gar nicht von einer Schwächung der Demokratie“. Internationale Rettungspakete könnten naturgemäß nicht von Parlamenten untereinander verhandelt werden, aber ohne deren Zustimmung laufe nichts. Statt die Klage zu erheben, die Abgeordneten würden nur noch notariell beurkunden, was das Kabinett entschieden habe, sei ein Lob angebracht: Der Bundestag habe nun bereits mehrfach bewiesen, „dass er auch in krisenhaften Situationen genau das zu leisten im Stande ist, was unsere Verfassung von ihm verlangt: den gesetzlichen Rahmen für das Handeln der Regierung zuverlässig zu setzen.“

Wenn die besorgten Stimmen nur aus der Opposition kämen, wären sie mit Lammerts Gegenrede leichter abzutun. Aber in den Regierungsfractionen machen sich ähnliche Selbstzweifel und Ohnmachtsgefühle breit. Als die Unionsfraktion vergangenen Dienstag das Euro-Gesetz beriet, sei „die Stimmung gelinde gesagt mies gewesen“, berichtet ein CSU-Parlamentarier. „Wir haben alle die Faust in der Tasche geballt.“ Viele fühlten sich überfahren von der eigenen schwarzgelben Regierung. CDU/CSU-Fraktionschef Volker Kauder, der die Mehrheit der Koalitionstruppen zu organisieren hatte, lief tagelang – so ein Unionsmitglied – „wahnstänig schlecht gelaunt“ umher. „Ich hau hier gleich alles zusammen“, tobte er im Koalitionsausschuss. In der Fraktion fand Kauder, die Abgeordneten stellten zu viele Fragen. Sie sollten aufhören damit und zustimmen. Die Nothilfe sei alternativlos.

„Wenn es heißt, es gibt keine Alternative, können wir mit der Politik ganz aufhören“, schimpft der Bayer Peter Gauweiler (CSU). „Politik heißt eigentlich Richtungsbestimmung.“ Auch für Wolfgang Bosbach (CDU), Vorsitzender des In-

nenausschusses, stellt sich zwingend die Frage nach der Entmachtung der Parlamentarier: „Wenn sich die Entscheidungen häufen, die als alternativlos dargestellt werden, schrumpft der Gestaltungsspielraum auf null.“

Im Oktober 2008 peitschten die Parlamentarier innerhalb einer Woche das Rettungspaket für die Banken durch den Bundestag. 80 Milliarden Euro stellte die Regierung den Geldhäusern als Eigenkapitalhilfen zur Verfügung, 400 Milliarden an Bürgschaften. Mit der dramatischen Warnung, die Weltwirtschaft schaue „in den Abgrund“, zwang der damalige Finanzminister Peer Steinbrück (SPD) die Abgeordneten zum Ja.

In der entscheidenden Nachtsitzung hatte damals Josef Ackermann, Vorstandschef der Deutschen Bank, kurz vor Mitternacht erklärt, wenn die Regierung nicht helfe, werde er jetzt gehen und sein Institut darauf vorbereiten, dass in wenigen Stunden der Interbankenhandel zusammenbrechen werde. Das werde „der Tod des deutschen Bankensystems“ sein.

Merkel und Steinbrück lenkten ein, auch die Regierenden waren nur noch Getriebene. FDP-Chef Guido Westerwelle, zu dieser Zeit Oppositionsführer, sprach im Bundestag von einer „Notverordnung“ und stellte damit einen heiklen historischen Vergleich mit dem Ende der Weimarer Republik her. Auch bei der SPD-Haushälterin Petra Merkel saß der Schock tief. „Nach dem ersten Bankenpaket haben wir uns alle in die Hand versprochen: So läuft es nie wieder!“

Aber dann lief es doch genau so oder sogar noch schlimmer. Nach den Banken wurde erst ein Staat und dann die ganze Euro-Zone zum Notfall.

In der ersten Mai-Woche dieses Jahres stimmte der Bundestag einer 22-Milliarden-Garantie Deutschlands zur Unterstützung Griechenlands zu. Wieder wurde das Gesetz binnen einer Woche durch das Parlament geschleust, wieder unter Verweis auf die Zwänge der Finanzmärkte und internationale Vereinbarungen das freie Entscheidungsrecht der Abgeordneten auf ein Minimum beschränkt.

Als jedoch am Nachmittag des 7. Mai Bundespräsident Horst Köhler im Schloss Bellevue das Gesetz unterzeichnete, bereiteten die Staats- und Regierungschefs in Brüssel schon das nächste, 750 Milliarden schwere Rettungspaket vor. Noch in der Nacht wurden dessen Grundzüge vereinbart. Die Parlamentarier in Berlin erfuhren davon aus dem Radio. „Für uns war das schon peinlich“, schimpft der CDU-Abgeordnete Peter Weiß. „Du fliegst am Freitag von Berlin in den Wahlkreis und hörst am nächsten Tag was ganz anderes als einen Tag vorher.“

Nach Ansicht vieler Abgeordneter be-

ging die Bundesregierung Rechtsbruch, als noch am Wochenende die Vorgaben der Regierungschefs in ein Hilfspaket verwandelt wurden, das anschließend nicht mehr aufschürbar war – von keinem Parlament der betroffenen Euro-Länder.

Gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes sei die Regierung verpflichtet gewesen, vor solch weit gehenden Rechtssetzungsakten in der Europäischen Union den Bundestag zu informieren und um Stellungnahme zu bitten, schrieben die Fraktionschefs der Grünen, Jürgen Trittin und Renate Künast, in einem Protestbrief an Kanzlerin Angela Merkel. Sie habe „nicht einmal den Versuch gemacht“, die Fraktionschefs im Bundestag in der Nacht von Sonntag auf Montag zu unterrichten. Die Zeitknappheit könne keine Entschuldigung sein: „Der Satz ‚Not kennt kein Gebot‘ entbindet nicht von der Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben.“ Ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags bestätigt inzwischen den Vorwurf der Opposition.

Generell keimen die Zweifel, ob die hastigen Rettungsaktionen der Staats- und Regierungschefs in den letzten Wochen die Grenzen zum Vertragsbruch überschritten haben. Obwohl der Euro-Vertrag ausdrücklich ein Bail-out – also die finanzielle Hilfestellung – für schlampig wirtschaftende Mitgliedsstaaten untersagt, wurde die Geldspritze für Griechenland bereitgelegt. Für den folgenden 750-Milliarden-Schirm beriefen sich die Staatsführer auf das Recht, in einem Notfall beizustehen – gedacht war dieses Recht allerdings für Naturkatastrophen oder ähnliches Unheil, das ohne eigenes Verschulden über ein Land kommt.

Es war eine kühne Neuinterpretation, eine kalte Normsetzung ohne vorherige Befragung des Europäischen Parlaments oder der nationalen Gesetzgeber. „Mit verblüffender Einmütigkeit haben die europäischen Politiker rechtlich bindende Verträge in Frage gestellt“, urteilt Hans-Ulrich Wehler, eine Koryphäe unter Deutschlands Historikern. „Der Lissabon-Vertrag, der den Euro zum Gegenstand hat, soll auf einmal nicht mehr gelten. Die Europäische Zentralbank hat ihre Unabhängigkeit verloren und soll plötzlich Schrottpapiere, also Staatsanleihen von hochverschuldeten Mitgliedsstaaten, aufkaufen. Eine bisher schlechterdings unmögliche Vorstellung.“

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags hoben in einem weiteren Rechtsgutachten hervor, dass es nicht nur der EU insgesamt, sondern auch den einzelnen Mitgliedsstaaten untersagt ist, finanzklammen Euro-Ländern unter die Arme zu greifen. „Alle möglichen Wege der Umgehung“ des Verbots seien vom EU-Vertrag „versperrt“. Die Regierung

gen versuchen es trotzdem, mit einer sogenannten transnationalen Zweckgesellschaft. Sie soll 440 Milliarden Euro bilateraler Hilfen bündeln und verteilen.

Parteiübergreifend hatten die Abgeordneten des Bundestags gedrängt, vor einem Votum über das Hilfspaket müssten die Details dieser „Zweckgesellschaft“ bekannt sein – am besten in Vertragsform. Der Wunsch blieb unerhört, die Verhandlungen auf europäischer Ebene kamen nicht zügig genug voran. „Das geht so nicht!“, schimpfte der CSU-Abgeordnete Thomas Silberhorn. Und ob es ging.

Der Haushaltsausschuss des Bundestags könnte allerdings Ausgaben erst mal sperren, bis der Vertrag fertig ist. Er könnte auch darauf bestehen, jede einzelne Garantie im Fall eines Falles gesondert freizugeben. Doch der Wunsch aller Fraktionen, ein solches Verfahren zu wählen, zerplatzte am Mittwoch an Warnungen von Bundesbank-Präsident Axel Weber. Er würde es „so organisieren, dass die Bundesregierung zwar Informationspflichten hat, aber keine weiter gehenden Rückkopplungsmöglichkeiten“, erklärte Weber in einer Anhörung des Bundestags. Bei der Krisenbekämpfung sei die Exekutive mit schnellen und klaren Entscheidungen gefragt. „Ich würde da nicht einen demokratischen Prozess aufsetzen.“ Denn der stets unsichere Kampf um Mehrheiten könne die Spekulation immer aufs Neue anheizen.

Wie zahnlos parlamentarische Nachkontrolle sein kann, erleben die Abgeordneten allerdings seit Beginn der Bankenrettung. Die damalige FDP-Opposition hatte ein sogenanntes Finanzmarktgremium durchgesetzt. Jeden Freitag in den Sitzungswochen trifft sich seitdem um acht Uhr morgens eine Gruppe von Parlamentariern, um sich über die Arbeit des Bankenrettungsfonds SoFFin unterrichten zu lassen. Das erste Problem: Weil es um sensible Finanzdaten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Firmen geht, sind die Abgeordneten zur strikten Geheimhaltung verpflichtet. Das zweite Problem: Entscheiden dürfen die Parlamentarier nichts.

Die Mittelvergabe regelt ein Gremium aus fünf Spitzenbeamten, dem Finanzstaatssekretär Jörg Asmussen vorsteht. Mit dabei auch Merkels Wirtschaftsberater Jens Weidmann, Abteilungsleiter im Kanzleramt. Diese beiden sind die Schlüsselfiguren auch in den internationalen Gremien, die sich zur Krisenbekämpfung zusammenfinden. Ohne ihre Expertise läuft nichts, ihr Einfluss ist weit größer als die fast aller gewählten Politiker. Selbst die Finanzexperten der Fraktionen können dem fachlich wenig entgegen-

setzen. „Wenn überhaupt, dann blicken Weidmann und Asmussen durch“, räumt ein Unionsmann ein, „wir nicht.“

Wenn die Bürger allerdings das Gefühl bekommen, ihre Abgeordneten seien nur noch Abnicker für das, was machtvolle Lobbyisten, Beamte oder Minister vorher ausgekungelt haben, wird es gefährlich. Dann verliert der Bundestag seine Legitimation, dann kriselt das ganze parlamentarische System.

Die Hilfspakete sind in den Augen der allermeisten Abgeordneten zwingend geboten. Das sieht auch die Opposition außer der Linkspartei so. Wenn diese milliardenschweren Hilfen allerdings in Serie abgerufen werden, ohne dass parallel gegen die Ursachen der Krise vorgegangen wird und die Verursacher an den Kosten beteiligt werden, schwindet der politische Rückhalt rapide – auch in den Regierungsfractionen.

Namentlich Bundestagspräsident Lammert erzürnt, dass mehr als anderthalb Jahre nach dem Bankenpaket noch immer nicht beherzt gegen die international agierenden Finanzjongleure vorgegangen wird. Es sei ein „Ärgernis“, dass die schon bei den früheren Stabilisierungspaketen versprochenen Regelungen noch nicht auf den Weg gebracht worden seien, bemängelte er im CDU/CSU-Fraktionsvorstand. „Entschließungsanträge haben wir genug“, schimpfte Lammert. Jetzt müsse sich die Regierung verbindlich verpflichten, aktiv zu werden. „Zeitnah“ müsse ein Gesetz zur Bändigung der Finanzmärkte aufgelegt werden.

Unter dem Druck von Opposition, eigenen Anhängern ihrer schwarz-gelben Koalition wie europäischen Amtskollegen gab Kanzlerin Merkel immerhin im Parlamentsplenum das Versprechen ab, sie werde sich für eine schärfere Finanzmarktregulierung sowie eine Besteuerung der Kapitalmärkte einsetzen.

Finanzminister Schäuble ließ allerdings gleich wissen, frühestens auf dem G-20-Gipfel in Kanada könne eine europäische Initiative vorgetragen werden. Dieser Gipfel findet Ende Juni statt – also erst in sechs Wochen. Die Regierungen, so scheint es, haben jetzt wieder viel Zeit.

M. VAN ACKEREN / C. ELFLIN / R. PÖRTNER /
K. VAN RANDENBORGH / B. SCHINDLER /
F. THEWES