

14. ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz

Karlsruhe, 17. - 19. März 2000

Beschluß: Bürgerrechte stärken – Parteienmacht begrenzen

Bürgerrechte stärken – Parteienmacht begrenzen

Schwarze Kassen, dubiose Spenden, gezielte Einflussnahme von Lobbyisten auf Regierungsentscheidungen, Verwischung der Grenzen zwischen Politik und Wirtschaft, Verhinderung von Aufklärung, Manipulation von Unterlagen bis hin zu einem nicht einmal rudimentär vorhandenen Unrechtsbewußtsein – das sind die Themen dieser Tage. Die Affären um Geld und Macht, in deren Zentrum die CDU steht, haben in der Öffentlichkeit große Empörung ausgelöst und verstärken den Trend der Abwendung von Parteipolitik insgesamt.

Jetzt geht es um nichts weniger als eine Erneuerung der politischen Kultur der Bundesrepublik, damit die Fehlentwicklungen des Parteiensystems nicht zu einer Krise der Demokratie auswachsen.

Von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind in den letzten Jahrzehnten immer wieder Anstöße für die Diskussion um die Verwendung öffentlicher Mittel durch Parteien, Fraktionen und Stiftungen, über die Transparenz politischen Handelns und die Erweiterung der Möglichkeiten direkter Demokratie ausgegangen. Nun machen wir es uns zur Aufgabe, die Erörterung notwendiger Konsequenzen aus dem aktuellen Parteispenden-Skandal, der Flugaffaire und der sonstigen Erscheinungen von Filz und Machtmissbrauch voran zu treiben und für deren Umsetzung zu sorgen.

Schon nach der Flick-Affäre wurden rechtliche Änderungen vorgenommen. Aus der inzwischen öffentlich bekannten systematischen Umgehung dieser Regelungen muß heute ein Schluß gezogen werden: Wir brauchen nicht nur Gesetzesnovellierungen, um Transparenz, Machtbegrenzung und öffentliche Kontrolle zu sichern. Wir brauchen auch eine aufmerksame kritische Öffentlichkeit, die Verstöße gegen demokratische Grundregeln aufdeckt und ahndet. Nicht zuletzt braucht es in den Parteien und Fraktionen MitarbeiterInnen, die Zivilcourage besitzen und sich rechtswidrigen Praktiken verweigern.

Der Ausgangspunkt

Das Grundgesetz sagt in Artikel 21, Absatz 1:

„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. ...Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen.“

Heute stellen wir fest: die Parteien sind über die ihnen per Verfassung zugewiesene Rolle weit hinausgeschossen. Aus dem Parteienprivileg ist ein zu recht kritizierter *Parteienstaat* geworden.

Dabei muss man unterscheiden zwischen der großen Mehrheit der Parteimitglieder, deren Engagement mit keinerlei Privilegien verbunden ist, und den langjährigen Führungszirkeln vor allem in den beiden großen Volksparteien, die ihre Netzwerke auf kommunaler, Landes- und Bundesebene pflegen. Dieses Partei-Establishment kontrolliert in weiten Teilen die staatliche Sphäre, ist mit öffentlichen und privaten Unternehmen liiert, nimmt direkten Einfluss auf Entscheidungen des Parlaments und der Exekutive und zieht die Strippen bei der Frage „wer wird was“.

Die Antwort auf all dieses muß eine Neudefinition und Neuordnung der Verhältnisse zwischen Parteien, Parlament, Regierung sowie Wirtschaft und Zivilgesellschaft sein.

Dazu braucht es insbesondere: a) Neue Instrumente der direkten Demokratie, durch die BürgerInnen mehr an Entscheidungsmacht erhalten, b) eine Erneuerung der parteiinternen Demokratie, c) eine Begrenzung des Parteieinflusses auf öffentliche Einrichtungen und Unternehmen und d) wirksame Kontrollinstrumente über die Parteifinancen und die Spendenpraxis.

Zu den Grenzüberschreitungen der Parteienmacht gehört auch die Praxis, auf Entscheidungen von Parlamenten und Regierungen durchzugreifen. Der Satz des Grundgesetzes, dass Abgeordnete nur ihrem Gewissen verpflichtet sind, muss wieder grössere Geltung erlangen, wenn die Parlamente als Ort, an dem um das Gemeinwohl gerungen wird, gestärkt werden sollen.

Klar ist auch: keine verbesserte gesetzliche Regelung kann garantieren, daß Parteien, Funktions- und Amtsträger auch in Zukunft bestehende Gesetze umgehen. Dazu braucht es immer noch eine kritische und wache Öffentlichkeit, eine funktionierende vierte Gewalt und in den Parteien und Fraktionen Menschen mit Zivilcourage.

Zwar kennen wir im Zusammenhang mit den CDU-Finanzskandalen noch nicht die ganze Wahrheit. Wir wissen aber längst genug, um im Bereich des Parteiengesetzes mindestens folgende Änderungen bereits jetzt für notwendig zu halten:

- Zeitlich begrenzter Verlust des passiven Wahlrechts und der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, als individuelle Sanktion bei Verstößen gegen das Transparenzgebot und die Rechenschaftspflichten des Parteiengesetzes.
- Verpflichtung, bei Spenden von mehr als DM 6.000,00 (bisher DM 20.000,00) die Namen der Spender im Rechenschaftsbericht bekannt zugeben.
- Einführung einer Jahreshöchstgrenze für Spenden an politische Parteien.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wollen jedoch mit den nachfolgenden Vorschlägen einen Diskussionsbeitrag leisten, mit dem auf die notwendige Spannweite von Reformen hingewiesen

wird. Wer in Zukunft Wiederholungen vermeiden will, muß zu grundlegenden Rechtsänderungen bereit sein.

Direkte Demokratie

Der beste Schutz der Verfassung und ihrer Prinzipien ist eine informierte und engagierte Öffentlichkeit. Es ist grundsätzlich das gute Recht der BürgerInnen, Entscheidungen nicht zu delegieren, sondern selbst zu treffen. Wir wollen die Möglichkeiten zur Einmischung von unten verbessern.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erneuern deshalb ihre stets vertretene Forderung nach einer stärkeren rechtlichen Verankerung von Instrumenten der direkten Demokratie. Dabei geht es uns nicht um eine Entgegensetzung von direkter und repräsentativer Demokratie, sondern um eine Ergänzung der parlamentarischen Entscheidungsfindung durch Formen unmittelbarer Bürgerbeteiligung. Es versteht sich von selbst, dass Grundrechte und Rechte von Minderheiten durch plebiszitäre Entscheidungen nicht eingeschränkt werden dürfen. Das muss durch entsprechende Verfahrensregeln gesichert werden.

Zentrale Instrumente direkter Demokratie und größerer Teilhabe müssen sein:

- Die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene gibt den BürgerInnen das notwendige Mehr an Beteiligungs- und Entscheidungsrechten
- Die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten entzieht diese Funktion dem alleinigen Zugriff der Parteien. Die Direktwahl von RepräsentantInnen der Bevölkerung gibt auch unabhängigen KandidatInnen eine Chance und stärkt die Position der Gewählten gegenüber Parteien und Bürokratie.
- Durch ein Verbandsklagerecht wird der Tatsache Rechnung getragen, daß bei großen Vorhaben der Einzelne das (finanzielle) Wagnis eines gerichtlichen Verfahrens nicht eingehen kann, somit ein Rechtsweg faktisch nicht gegeben ist. Statt dessen wird hier die Bürgerbeteiligung wirksam nur stattfinden, wenn Verbände und Vereine, die sich bei spezifischen Themen engagieren, die Klagebefugnis erhalten.
- Ein erweitertes Akteneinsichtsrecht setzt Bürger und Bürgerinitiativen in die Lage, das Verwaltungshandeln besser zu kontrollieren und öffentliche Belange geltend zu machen.

Novellierung des Wahlrechts

Den WählerInnen muß die Möglichkeit eröffnet werden, über die Reihenfolge der KandidatInnen auf Wahllisten der Parteien mitzuentcheiden (Kumulieren). Damit wird das Prinzip der Persönlichkeitswahl gegenüber rein partei-internen Auswahlverfahren gestärkt.

Änderung des Parteienrechts: mehr Transparenz und Kontrolle

Mit der Regelung des Artikel 21 GG sind die politischen Parteien im politischen Willensbildungsprozess privilegiert. Daraus folgt zwingend eine erhöhte Transparenzpflicht, ein erhöhtes Kontrollrecht der Öffentlichkeit und dazu berufener Institutionen.

Wir setzen uns dafür ein, die bisherigen Regelungen im Lichte der aktuellen Erfahrungen zu überarbeiten:

- Die Transparenz der Parteienfinanzierung ist dadurch zu erhöhen, daß Parteien in Zukunft alle Konten – auch soweit sie für die Partei von Dritten geführt werden- offenlegen und im Rechenschaftsbericht anmelden müssen.
- Es besteht eine Auskunftspflicht gegenüber Bundestagspräsidium und Bundesrechnungshof. Gegenüber diesen Institutionen können Parteien sich nicht auf das Bankgeheimnis berufen, zu Kontrollzwecken ist der Zugang zu den Konten zu ermöglichen.
- Spenden aller Art (auch Vermächtnisse) dürfen nicht mehr als “sonstige Einnahme” am Transparenzgebot vorbei verbucht werden.
- Der Katalog der bisher schon nicht erlaubten Spenden von Fraktionen und gemeinnützigen Organisationen ist zu erweitern um Spenden von Körperschaften, Stiftungen, Betrieben und juristischen Personen, deren Kapital sich maßgeblich im staatlichen oder kommunalen Besitz befindet.
- Wenn Spenden von juristischen Personen nicht generell ausgeschlossen werden, sind Zuwendungen eines einzelnen Spenders in der Höhe zu begrenzen (Vorschlag: maximal 40.000,-DM im Jahr). Spendernamen sind ab einer Jahresspendenhöhe von 6 000,-DM (Limit für die steuerliche Absetzbarkeit) im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen.
- Das Verfahren zur Prüfung der Parteifinzen ist zu verbessern durch eine Einbeziehung des Bundesrechnungshofes. Durch eine Prüfbefugnis des Bundesrechnungshofes wird der Bundestagspräsident in die Lage versetzt, ohne eigenen Ermessensspielraum gesetzlich vorgesehene Sanktionen zu verhängen.
- Wirtschaftsprüfer von Parteien sind in Zukunft zwingend nach spätestens vier Jahren zu wechseln. Die Gefahr von Gefälligkeitsstaten und der zu engen Bindung einer Prüfungsgesellschaft an den Auftraggeber kann somit reduziert werden.

Sanktionen

- Die Intensität der zur Zeit diskutierten Rechtsbrüche macht es erforderlich, in Zukunft die Täter persönlich zur Rechenschaft zu ziehen. Bei erheblichen Verstößen ist als Sanktion der zeitweise Verlust des passiven Wahlrechtes und der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter vorzusehen.
- Es muss geprüft werden, vorsätzliche Verstöße gegen das Parteiengesetz zukünftig auch strafrechtlich zu ahnden, um zu verdeutlichen, dass es sich nicht um Kavaliersdelikte handelt.

Innerparteiliche Demokratie

Innerparteiliche Demokratie stellt sich im wesentlichen über die Art und Weise der Willensbildung und Entscheidungsfindung her. Dazu gehört der Versuch, Räume für informelle Machtstrukturen und intransparente Einflüsse weitestgehend zu reduzieren.

Auch für das Innenleben von Parteien gilt es, eine Balance zwischen Wahlfreiheit, Chancengleichheit, Effizienz und periodischer personeller Erneuerung zu finden. Der Tendenz zur Machtkonzentration in wenigen Händen sollte auch durch formelle Regelungen entgegengewirkt werden, ohne die freie Personenwahl über Gebühr einzuschränken und die politischen Entscheidungsprozesse auf informelle Zirkel zu verlagern.

Die Fixierung auf die Frage der formellen Machtbegrenzung führt in die Irre, wenn darüber die Chancen für eine grössere innerparteiliche Transparenz und für mehr Partizipation der Mitglieder in den Hintergrund geraten. Gerade die elektronischen Medien bieten neue

Möglichkeiten, Entscheidungsvorgänge transparenter zu machen, Mitglieder aktuell zu informieren und die innerparteiliche Diskussion zu erweitern. Hier sollten BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Vorreiterrolle spielen.

Grundregeln für die Ausübung von Exekutivfunktionen

Die systematische Verletzung der Verfassung und der Pflichten des politischen Wettbewerbs wird zu einer weiteren Politik- und Politikerverdrossenheit führen. Die Demokratie lebt aber von der Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, an der Gestaltung des Gemeinwesens, in welcher Organisationsform auch immer, teilzunehmen.

- Herausragende Aufgabe wird es deshalb sein, einen neuen Verhaltenskodex für die Ausübung politischer Ämter und Mandate öffentlich zu diskutieren. Dazu sollte der Bundestag eine Kommission einsetzen, die mehrheitlich aus Wissenschaft, Kultur und Nichtregierungsorganisationen besetzt wird.
- Herausgehobene politische Exekutivfunktionen wie das Amt des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten sollen in Zukunft zeitlich begrenzt werden. Die in diesen Ämtern entwickelbare Machtfülle soll durch eine Beschränkung auf zwei Legislaturperioden eingegrenzt werden. Ob eine zeitliche Begrenzung auch für andere politische Ämter und Mandate gelten soll, muss in der weiteren Debatte erörtert werden.
- Die Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten durch MinisterInnen in privaten Unternehmen ist in Zukunft auszuschließen. MinisterInnen dürfen zudem nicht in Aufsichtsräten von Unternehmen tätig sein, die ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand sind bzw. die vorrangig öffentliche Aufgaben erledigen und bei denen das jeweilige Ressort die Aufsichtsfunktion ausübt.
- Unentgeltliche Leistungen Dritter an Beamte oder Minister im Rahmen und zur Finanzierung einer dienstlichen Tätigkeit sind grundsätzlich auszuschließen.
- Analog zur Regelung für EU-Kommissare sollte eine "Karenzzeit" für den Wechsel von Ministern und politischen Beamten in Unternehmen bzw. für die Übernahme von Beraterverträgen festgelegt werden, soweit sich diese Tätigkeit auf ihr bisheriges Aufgabengebiet in der Exekutive bezieht.

Finanzielle Unabhängigkeit von PolitikerInnen sichern, aber Privilegien abschaffen

Die Alimentierung von Politikern in Legislative und Exekutive erfährt auf Bundes- und Landesebene massive Kritik. Dabei ist zwischen berechtigten Einsprüchen gegen Privilegien und einer billigen Polemik gegen vorgebliche "Pfründe der Politiker" zu unterscheiden.

Das System der Einkünfte von Politikern bedarf einer grundlegenden Überarbeitung.

- Die finanzielle Absicherung des Einzelnen muß der erforderlichen Qualifikation und Verantwortung gerecht werden und die finanzielle Unabhängigkeit von Amtsinhabern sichern.
- Materielle Sonderrechte von Amts- und Mandatsinhabern sind abzuschaffen. Die Versorgung von Politikern soll an die gesetzliche Sozialversicherung angeglichen oder in diese einbezogen werden.
- Pensionszahlungen sind mit anderen Einkünften aus Mandaten oder Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen zu verrechnen.
- Die Höhe der Übergangsgelder nach dem Ausscheiden aus Parlamenten oder Ministerämtern ist auf ein Maß zu beschränken, das einen beruflichen Neuanfang in angemessener Frist erleichtert.

- Einkünfte aus selbständiger oder nichtselbständiger Tätigkeit bzw. Aufsichtsgremien sind auf die Übergangsgelder anzurechnen.
- ParlamentarierInnen dürfen keine bezahlten Funktionen für Unternehmen und andere Institutionen übernehmen, bei denen eine Interessenkollision mit ihrem Mandat zu befürchten ist.
- Abgeordnete sollen verpflichtet werden, ihre Einkommens- und Arbeitsverhältnisse gegenüber dem jeweiligen Parlamentspräsidium anzuzeigen, das sie in geeigneter Form veröffentlicht.

Parlamentarische Kontrolle über öffentliche Unternehmen und Beteiligungen

Die aktuellen Turbulenzen um die Finanzierung von Politikerflügen, Reisen oder die Ausrichtung von Geburtstagsfeiern haben den eklatanten Mangel an parlamentarischer Kontrolle gegenüber Unternehmen, die ganz oder teilweise in öffentlicher Hand sind, deutlich gemacht. Rechtlich und tatsächlich besteht hier schon seit langem ein enormer Reformbedarf.

- Entscheidend wird hier sein, überhaupt parlamentarische Kontrolle zu institutionalisieren, indem z.B. ausdrückliche Ausschußzuständigkeiten geschaffen werden. Diese fehlen bisher weitgehend für Beteiligungen und Beteiligungsverwaltung, ebenso fehlen qualifizierte Beteiligungsberichte, frühzeitige Information und Kontrollrechte bei Privatisierungen etc.
- Die bisher öffentlich bekannten Fehlentwicklungen sind nur die Spitze des Eisberges. Je mehr Beteiligungen der öffentlichen Hand an privaten Unternehmen, je mehr Erledigung öffentlicher Aufgaben in privaten Rechtsformen, desto größer die Versuchung von Privaten, auf Vergabe-Entscheidungen, Aufträge und Bürgschaften der öffentlichen Hand Einfluss zu nehmen, desto dringender wird die rechtliche Regelung des immer größer werdenden kontrollfreien Raumes.