

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 130

Demokratie vor neuen Herausforderungen

**Vorträge und Diskussionsbeiträge
auf dem 1. Speyerer Demokratie-Forum vom 29. bis 31. Oktober 1997
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer**

herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Demokratie vor neuen Herausforderungen

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 130

Demokratie vor neuen Herausforderungen

Vorträge und Diskussionsbeiträge
auf dem 1. Speyerer Demokratie-Forum vom 29. bis 31. Oktober 1997
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Demokratie vor neuen Herausforderungen : Vorträge und
Diskussionsbeiträge auf dem 1. Speyerer Demokratie-Forum
vom 29. bis 31. Oktober 1997 an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer / hrsg. von Hans Herbert
von Arnim. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 130)
ISBN 3-428-09693-2

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

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin


Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-09693-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers	7
Begrüßung durch den Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, <i>Siegfried Magiera</i>	9
Einführung in das Tagungsthema von <i>Hans Herbert von Arnim</i>	13

I. Kritische Bestandsaufnahme

Fünf Jahre Demokratiediskussion in Deutschland – Hoffnung oder Resignation? Von <i>Robert Leicht</i>	21
Perspektiven für Demokratie und Wirtschaft – Die Vordergründigkeit des Diskurses in unserer Politik Von <i>Erwin K. Scheuch</i>	31
Wer ist schuld an der Reformblockade? Von <i>Johannes Willms</i>	61
Bürgerpartizipation – Nachfrage ohne Angebot? Von <i>Olaf Winkel</i>	71
Besonderheiten der Demokratie auf Gemeindeebene Von <i>Hans-Georg Wehling</i>	91

II. Praktische Umsetzung demokratischer Reformkonzepte

Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Sy- stems? Erfahrungen der 90er Jahre Von <i>Otmar Jung</i>	103
--	-----

Ein Volksentscheid über den Bürgerentscheid: Die Einführung kommunaler Bürgerentscheide in Bayern	
Von <i>Carsten Nemitz</i>	139
Fünf Wege zur bürgernahen Demokratie	
Von <i>Karlheinz Niclauß</i>	161
Demokratiereform als Standortfrage. Ökonomische Auswirkungen falscher politischer Entscheidungsstrukturen	
Von <i>Gerd Habermann</i>	169
Die Demokratie braucht endlich den Bürger – Das Modell Planungszelle	
Von <i>Peter C. Dienel</i>	177
Mehr Demokratie in der Bildungspolitik. Das Beispiel Schulorganisation	
Von <i>Gerhard Pfreundschuh</i>	195
III. Demokratie-Konzepte der politischen Parteien	
<i>Peter Caesar</i> , F.D.P.	205
<i>Arnim Grein</i> , Freie Wähler Bayern	208
<i>Peter Müller</i> , CDU	212
<i>Peter Porsch</i> , PDS	218
<i>Michael Vesper</i> , DIE GRÜNEN	221
<i>Hans-Jochen Vogel</i> , SPD	223
Verzeichnis der Autoren	227

Vorwort des Herausgebers

Im Jubiläumsjahr der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (gegründet 1947) fand vom 29. bis 31. 10. 1997 erstmals das „Speyerer Demokratieforum“ statt. Auf dieser dreitägigen Fortbildungsveranstaltung referierten Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Verwaltung, Wirtschaft, Politik und Presse über grundlegende und aktuelle Fragen der Demokratie. Fragen der ‚Herrschaft des Volkes‘ werden heute so heiß und kontrovers diskutiert wie kaum ein anderer Themenbereich.

Der zunehmende und zunehmend evidente Problemdruck, den ungelöste Fragen unausweichlicher gesellschaftlicher (Um-)Gestaltungen ausüben, läßt die sogar von ‚höchster Stelle‘ beklagte Problemlösungsschwäche unserer politischen Hauptakteure in einem neuen Licht erscheinen. Gleichzeitig sind Partizipationswille und -fähigkeit unserer Staatsbürger, glaubt man einschlägigen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, ungebrochen stark. Die tatsächlichen politischen Einflußmöglichkeiten des Volkes bleiben dahinter jedoch zurück.

Die aus verschiedenen Perspektiven vorgetragenen Analysen der Probleme der heutigen Demokratie lieferten die Basis zur Erörterung von Reformvorschlägen, wie etwa die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene, von Kumulieren und Panaschieren auch bei Landtags- und Bundestagswahlen und der Direktwahl der Ministerpräsidenten der Länder. Aber auch Themen wie innerparteiliche Demokratie, Demokratie in der Schule und das Konzept der Planungszelle wurden erörtert. Besonderes Augenmerk galt den Möglichkeiten der praktischen Umsetzung von Reformen, wobei positive Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit im Bereich der direkten Demokratie für die Diskussion fruchtbar gemacht werden konnten.

In einer Podiumsdiskussion hochrangiger Politiker wurden die Demokratie-Konzepte der politischen Parteien einbezogen, wobei die Stellungnahmen der Podiumsteilnehmer aber nicht selten darüber hinausgingen.

In dem vorliegenden Tagungsband sind sämtliche in Schriftform zur Verfügung stehenden Vorträge der Tagung, teilweise in leicht überarbeiteter Fassung, wiedergegeben, um diese einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen und damit einen Beitrag zur Analyse von Schwachstellen und zur Reform der Demokratie zu leisten.

Hans Herbert von Arnim

Begrüßung

**durch den Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer, Universitätsprofessor Dr. Siegfried Magiera**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

im Namen der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und zugleich persönlich begrüße ich Sie herzlich zu dem ersten Speyerer Demokratieforum, das unter dem Leitthema „Demokratie vor neuen Herausforderungen“ steht. Ich freue mich, daß unsere Einladung auf so große Resonanz gestoßen ist und einen so hervorragenden Kreis von Referenten und Teilnehmern zusammengeführt hat.

Mein Dank gilt Herrn Professor von Arnim dafür, daß er das Thema „Demokratie“ in den Mittelpunkt einer Veranstaltungsreihe stellt, die hier und heute ihren Ausgang nimmt und, wenn sie weiterhin auf den erwarteten Zuspruch stößt, regelmäßig fortgesetzt werden soll. Daß dem Speyerer Demokratieforum eine erfolgreiche und dauerhafte Zukunft bevorsteht, dürfte kaum zweifelhaft sein. Dafür spricht die Person seines wissenschaftlichen Leiters ebenso wie sein Gegenstand.

Das Demokratieprinzip gehört zu den änderungsfesten, nicht aber fest umrissenen Grundprinzipien unserer Verfassung, Herr von Arnim zu seinen intensivsten Erforschern und herausragendsten Verfechtern. Wie kaum einem anderen Hochschullehrer ist es ihm gelungen, mit seinen Thesen zur Demokratie in Staat und Gesellschaft nicht nur die akademische Fachwelt zu interessieren, sondern auch Politik und breite Öffentlichkeit zu mobilisieren.

Dazu trug nicht zuletzt seine Rektoratsrede an dieser Hochschule bei, die er vor knapp vier Jahren unter die herausfordernde und nicht nur rhetorisch gemeinte Frage stellte: „Hat unsere Demokratie Zukunft?“. Die Antwort lautete zwar „ja“, aber nur, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind, vor allem „dem Volk die erforderlichen Äußerungsformen gegeben werden.“

Daß dies nicht die letzten und abschließenden Worte zur Zukunft der Demokratie in Deutschland sein sollten und wohl auch nicht sein konnten, zeigt sich daran, daß Herr von Arnim das Speyerer Demokratieforum ins Leben gerufen hat. Selbstverständlich ist auch dieses, wie wir dem Rahmenthema, den Einzelthemen und der Auswahl an Referenten entnehmen können, so angelegt, daß es eine lebhaft und kontroverse Auseinandersetzung garantiert.

Jedes Einzelthema reizt den Staats- und Europarechtler zur Stellungnahme. Doch erlaubten es die Zeit und auch die gebotene Zurückhaltung bei einer Begrü-

ßung der Gäste nicht, auf Einzelheiten einzugehen. Gestatten Sie mir lediglich zwei Anmerkungen.

Trotz aller Anstrengungen ist es bisher nicht gelungen, über den maßgeblichen Leitgedanken des Demokratieprinzips Einigkeit zu erzielen. Ist es die unmittelbare oder die mittelbare Volksherrschaft, das einfache oder das gesteigerte Mehrheitsprinzip oder etwas anderes? Selbst wenn es das eine oder das andere sein sollte, was bedeutet dann Volks- oder Mehrheitsherrschaft? Wo liegen vor allem deren Grenzen? Da auch Demokratie eine Herrschaftsform ist, kommt dem Minderheitenschutz eine besondere Bedeutung zu. Kann das Demokratieprinzip diesen Schutz gewährleisten oder bedarf es dazu anderer Prinzipien?

Das Grundgesetz jedenfalls gewährleistet nicht nur das Demokratieprinzip als unabänderlich, sondern auch andere Prinzipien und darüber hinaus die Menschenwürde und einen Mindestbestand an Menschenrechten. Herrschaft unter dem Grundgesetz ist deshalb demokratisch und zugleich rechtsstaatlich, föderal und sozial sowie im Dienste des Menschen auszuüben. Sie ist eine schwierige, aber auch lohnenswerte Daueraufgabe, die durch die verfassungsrechtlich fest verankerten „checks and balances“ gegenüber vordergründiger Vereinfachung und damit verbundener Mißbrauchsgefahr geschützt ist.

Das bringt mich zu meiner zweiten Anmerkung, die sich auf das Demokratieprinzip in der Europäischen Union bezieht. Die soeben angedeuteten Schwierigkeiten, die mit der Umschreibung und Einordnung des Demokratieprinzips im Rahmen der traditionellen Strukturen staatlicher Hoheitsgewalt verbunden sind, finden sich auch und in besonderer Weise im Rahmen der neuartigen Strukturen gemeinschaftlicher Hoheitsgewalt.

Aus dem demokratischen Defizit, das im allgemeinen eher nüchtern, wenn auch unterschiedlich akzentuiert, für die Europäische Union und dort vorrangig mit Blick auf das Europäische Parlament festgestellt wird, ist nunmehr – ausweislich des Programms der Tagung – ein demokratisches Fiasko geworden.

Ob bei der Europäischen Union ein demokratisches Defizit, ein demokratisches Fiasko oder keines von beidem besteht, hängt von der Meßlatte ab, die angelegt wird. Damit ist jedoch noch nicht entschieden, welches die geeignete Meßlatte ist. Erinnerung sei nur an die willkürliche Meßlatte, die von manchem Kritiker während der Weimarer Zeit an das Parlament angelegt wurde.

Die zutreffende Meßlatte für die Europäische Union und die von ihr umfaßte Europäische Gemeinschaft zu finden, ist besonders schwierig. Die Union ist kein Staat und auch nicht darauf festgelegt, ein solcher zu werden, sondern ein Gemeinwesen ohne Vorbild, das einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker anstrebt.

Deshalb verbietet sich eine unbesehene Übernahme staatlicher Strukturen und Prinzipien für den Bereich der Europäischen Union. Andererseits übt die Union wie die Staaten einseitig Hoheitsgewalt aus, so daß es folgerichtig erscheint, sie an