

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 133

Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?

Vorträge auf dem
2. Speyerer Demokratie-Forum vom 14. bis 16. Oktober 1998
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Adäquate Institutionen:
Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 133

Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?

Vorträge auf dem
2. Speyerer Demokratie-Forum vom 14. bis 16. Oktober 1998
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik? : Vorträge auf dem 2. Speyerer Demokratie-Forum vom 14. bis 16. Oktober 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer / hrsg. von Hans Herbert von Arnim. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 133)
ISBN 3-428-09980-X

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

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-09980-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers	7
Einführung: Die Schlüsselrolle von politischen Institutionen Von <i>Hans Herbert von Arnim</i>	9
Institutionelle Bedingungen von Reformblockaden. Zehn Thesen Von <i>Manfred G. Schmidt</i>	41
Die Parteien in Deutschland auf dem Weg zu Kartellparteien? Von <i>Elmar Wiesendahl</i>	49
Kritische Fragen zum Föderalismus Von <i>Hans-Horst Giesing</i>	75
Verminderung der öffentlich Bediensteten in den Parlamenten. Eine wissenschaftliche Initiative Von <i>Fritz Vilmar</i>	89
Staatsverschuldung, Rentenversicherung und Bildung: Zukunftsschwächen der Wettbewerbsdemokratie im Lichte des demographischen Wandels Von <i>Robert K. von Weizsäcker</i>	103
Die drei Demokratien der Bürgerkommune Von <i>Gerhard Banner</i>	133
Die Unterscheidung von konstitutioneller Ebene („Spielregeln“) und täglicher Politik („Spiel“) im Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie und der Staatsrechtslehre Von <i>Martin Morlok</i>	163
Direkte Demokratie statt Reformstau. Volksabstimmungen als Erfrischungskur. Überblick über die Aktivitäten von „Mehr Demokratie“ Von <i>Thomas Mayer</i>	181
Der deutsche Bund der Steuerzahler und amerikanische Public Interest Groups: Widerlegen sie Olsons Thesen von der Organisationsschwäche allgemeiner Interessen? Von <i>Karl-Heinz Däke</i>	195

Regieren für statt durch das Volk? Demokratiedefizite in der Europäischen Union? Von <i>Karl Albrecht Schachtschneider</i>	203
Das Volk muß immer klüger sein Von <i>Konrad Adam</i>	235
Schranken für den Leviathan: Grenzen für staatliche Abgaben, Kredite und Ausgaben in den Verfassungen des Bundes und der Länder? Von <i>Cay Folkers</i>	241
Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie Von <i>Reiner Eichenberger</i>	259
Verzeichnis der Autoren	289

Vorwort des Herausgebers

Machen Institutionen einen Unterschied? Die schon fast sprichwörtliche Reformblockade in der Bundesrepublik Deutschland hat die Frage immer mehr in den Mittelpunkt des öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses gerückt, ob politische Handlungsdefizite (auch) institutionell bedingt sind. Das würde nahelegen, daß sich durch Veränderung der institutionellen Ausrüstung auch die Ergebnisse der Politik tendenziell verbessern ließen. Die in der Wissenschaft diskutierte Frage „Do institutions matter?“ gewinnt damit – bezogen auf die Institutionen der politischen Willensbildung – praktische Relevanz. Zur (Wieder-)Herstellung von politischer Handlungsfähigkeit gibt es ganz unterschiedliche institutionelle Ansätze. Die Spannweite reicht von Vorschlägen, die das System durchlässiger machen wollen für den Common Sense der Bürger, über Reorganisationen, die eine klare Zurechnung politischer Verantwortung erlauben, bis hin zu Vorschlägen, die unabhängige, „nur der Sache verantwortliche“ Entscheidungs- und Kontrollgremien nach dem Vorbild der Bundesbank errichten oder die vorhandenen stärken wollen.

Mindestens genauso wichtig wie die adäquate Ausgestaltung von politischen Institutionen ist die weitere Frage, ob und wie gewünschte Änderungen von Institutionen praktisch auch *durchgesetzt* werden können, eine Frage, die das 2. Speyerer Demokratieforum deshalb nicht auslassen konnte. Können Reformen von den repräsentativen Körperschaften – angesichts der Eigeninteressen der politischen Klasse – realistisch erwartet werden? Je skeptischer man hier ist, desto mehr stellt sich die Frage, ob und inwieweit Volksbegehren und Volksentscheid zur Durchsetzung von Reformen in Betracht kommen. Direktdemokratische Elemente kommen damit unter zwei Aspekten ins Spiel, als Ergänzungs- und Konkurrenzmechanismus zur repräsentativen Willensbildung *und* – sozusagen auf der Verfassungsebene – als Instrumente zur Durchsetzung institutioneller Reformen.

Steuern und Finanzen gehören historisch und praktisch zu den wichtigsten Aspekten staatlichen Wirkens. Ihre Behandlung kommt in einer in Deutschland typischerweise finanz- und wirtschaftsfernen Ambiance aber oft zu kurz. Im 2. Speyerer Demokratieforum wurde ihnen ebenso der gebührende Raum gegeben wie einer Auswertung ausländischer Erfahrungen.

Speyer, im Juni 1999

Hans Herbert von Arnim

E i n f ü h r u n g

Die Schlüsselrolle von politischen Institutionen

Von Hans Herbert von Arnim

I. Personen oder Institutionen – worauf kommt es an?

Daß es in der Politik – jedenfalls *auch* – auf *Personen* ankommt, ist offensichtlich. Ein Blick in die Geschichte und die Erinnerung an Namen wie Bismarck und Adenauer oder Hitler und Stalin macht dies, im Positiven wie im Negativen, für jedermann deutlich. Auch in aktuellen demokratischen Wahlkämpfen sind es oft Personen, die den Kampf um Mehrheiten entscheiden. Bei den letzten Parlamentswahlen in der Bundesrepublik stellten die Parteien ihre Spitzenkandidaten derart heraus, daß geradezu der Eindruck von Personalplebisziten statt von Parteienwahlen entstand. Was wäre die SPD ohne Gerhard Schröder? Was wären Die Grünen ohne Joschka Fischer, wäre die CSU ohne Edmund Stoiber? Und umgekehrt: Was hätte die CDU ohne Helmut Kohl und statt dessen mit Wolfgang Schäuble sein können? Die Menschen wollen möglichst gute und kompetente „Herrscher“ und wählen diejenigen, denen sie diese Eigenschaften in stärkerem Maße zutrauen als anderen.

Doch mit der Erwähnung der Wahlen sind wir bereits bei einer zentralen *Institution*: Das demokratische Wahlrecht soll es – der Idee nach – den Menschen ermöglichen, denjenigen Personen die Macht auf Zeit zu geben, denen sie vertrauen, und schlechte Herrscher ohne Blutvergießen wieder loszuwerden. Das demokratische Wahlrecht soll die Politik an die Vorstellungen und Wünsche der Bürger, und zwar möglichst vieler Bürger, rückbinden, personell und inhaltlich.

Schon dieses Beispiel zeigt, daß auch Institutionen wichtig sind. Insofern muß ich die Überschrift dieses Abschnitts, die Frage nämlich, ob es auf Personen *oder* Institutionen ankomme, korrigieren: Es kommt in der praktischen Politik regelmäßig auf *beides* an, auf Personen *und* Institutionen. Denn die politischen Institutionen (die Gegenstand dieses Beitrags sein sollen) sind es, die den Rahmen für den Erwerb der politischen Macht und für ihre Ausübung setzen und damit sozusagen die „Spielregeln“ darstellen, an die sich die politischen Akteure halten müssen, wenn sie „gewinnen“,

d. h. Erfolg haben und Anerkennung, Macht und Einfluß erlangen wollen.¹ Institutionen stecken nicht nur den Handlungsspielraum der auf Zeit Gewählten ab,² sondern legen auch die Möglichkeiten und Chancen für die Rekrutierung von Politikern, also für den Erwerb von Positionen und für deren Beibehaltung, fest und prägen dadurch bis zu einem gewissen Grad den Typ von Politikern, der Erfolg hat und in die Ämter gelangt.³

II. Multidisziplinarität des Themas Institutionen

Ein zentrales Merkmal institutioneller Ansätze und Bemühungen liegt darin, daß sie Begegnungsstätte vieler unterschiedlicher Wissenschaftszweige sind. Die Rolle von Institutionen ist Gegenstand praktisch aller wissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit Staat und Gesellschaft befassen. Institutionen sind damit nicht nur ein multidisziplinäres Thema par excellence (und damit ein Thema, dessen wissenschaftliche Bearbeitung sich an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer geradezu aufdrängt). Wenn Vertreter aller gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen (einschließlich der Rechtswissenschaft und der Wirtschaftswissenschaft) die Institutionenfrage heute in den Mittelpunkt ihrer Forschungen stellen, läßt dies aber auch auf die besondere Aktualität und Bedeutung der Thematik schließen.

Lassen Sie mich beispielhaft fünf Wissenschaftler bzw. Wissenschaftsrichtungen anführen, die dem Institutionenthema bewußt eine zentrale Rolle zumessen:

- die Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie und der Konstitutionellen Politischen Ökonomie,
- den Öffentlichrechtler und Rechtsphilosophen *Reinhold Zippelius*,⁴
- die Politikwissenschaftler *Rudolf Wildenmann* und *Michael Greven*,

¹ Von „Spielregeln im System“ sprechen z. B. *Michel Crozier/Erhard Friedberg*, *Macht und Organisation*, Königstein Ts. 1979, S. 68 ff. Als „rules of the game“ werden Institutionen etwa bei *North* bezeichnet: *Douglas C. North*, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, S. 3.

² Dazu auch *Hans Keman*, *Approaches to the Analysis of Institutions*, in: *Bernard Steunenberg/Frans van Vught* (Hg.), *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*, Dordrecht/Boston/London 1997, S. 1 ff. (16).

³ *Hans Herbert von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*, München 1997, S. 101 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁴ *Reinhold Zippelius*, *Der Weg der Demokratie – ein Lernprozeß*, NJW 1998, 1528 (1534): „Die Lebensfähigkeit und Akzeptanz und am Ende wohl auch die Überlebensfähigkeit des demokratischen Verfassungsstaates hängt von der Lernfähigkeit des Systems ab.“