

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 157

Reform der Parteiendemokratie

Beiträge auf der 5. Speyerer Demokratietagung
vom 25. bis 26. Oktober 2001 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Reform der Parteiendemokratie

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 157

Reform der Parteiendemokratie

Beiträge auf der 5. Speyerer Demokratietagung
vom 25. bis 26. Oktober 2001 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

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

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11055-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Von dem früheren Bundespräsidenten Roman Herzog stammt das Wort, Reformen seien in der Bundesrepublik kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem. Dabei sind umfassende Reformen bei uns besonders dringend, weil Staat und Gesellschaft an die geänderten Verhältnisse und die neuen Herausforderungen angepasst werden müssen: die demographische Umwälzung, die Globalisierung, den Wertewandel und manches andere.

Der Titel „Reform der Parteiendemokratie“ meint zum einen Reformen von Organisationen und Verfahren der politischen Willensbildung selbst, also der Institutionen der Parteiendemokratie, zum Beispiel Änderungen des Wahlrechts oder die Erweiterung direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten. Zum anderen geht es um Reformen in einzelnen ausgewählten Politikfeldern, etwa Steuern oder Soziales, deren Durchsetzung wiederum die vorherige institutionelle Erleichterung politischen Handelns voraussetzt. Der Schlüssel für die Erreichung von Handlungsfähigkeit und Bürgernähe der Politik ist die Herstellung von politischer Verantwortlichkeit, und dem stehen unsere Institutionen bisher im Wege.

Der vorliegende Band enthält die überarbeiteten Referate der 5. Speyerer Demokratietagung und die Protokolle der Diskussionen. Der wissenschaftliche Leiter der Tagung und Herausgeber dieses Buchs dankt den Referenten, den Diskussionsleitern, den Verfassern der Diskussionsbeiträge und nicht zuletzt allen Teilnehmern, die die Veranstaltung und diesen Tagungsband erst ermöglicht haben. Er dankt besonders Herrn Ass. iur. Stefan Kleb, Mag.rer.publ., der den Band redaktionell betreut und die Tagung – zusammen mit dem bewährten Tagungssekretariat der Hochschule unter Herrn Amtsrat Helmut Bucher – organisatorisch vorbereitet hat.

Speyer, im September 2002

Hans Herbert von Arnim

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung durch den Rektor	
Von <i>Rudolf Fisch</i>	9
Einführung in die Tagung	
Von <i>Hans Herbert von Arnim</i>	11
Parteienstaat in der Krise?	
Von <i>Jochen Abr. Frowein</i>	17
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Jochen Abr. Frowein	
Von <i>Stefan Koch</i>	27
Ochsentour, Seiteneinsteiger oder ungenutzte Chance der Parteien	
Von <i>Anton-Andreas Guha</i>	31
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Anton-Andreas Guha	
Von <i>Marion Weschka</i>	41
Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid, Kumulieren und Panaschieren auf Bundesebene?	
Von <i>Gerald Häfner</i>	47
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Gerald Häfner	
Von <i>Oliver Graf</i>	57
Die Durchsetzbarkeit von Reformen des Sozialstaats in der Demokratie	
Von <i>Meinhard Miegel</i>	61
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Meinhard Miegel	
Von <i>Stefanie Gille</i>	69
Präsidialsystem und direkte Demokratie in der Europäischen Union?	
Von <i>Frank Decker</i>	79

Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Frank Decker Von <i>Ramona Betz</i>	97
Das Hambacher Fest – Vergangenheit und Vergangenheitspolitik Von <i>Stefan Fisch</i>	103
Die Durchsetzbarkeit von Steuerreformen in der Demokratie Von <i>Peter Bareis</i>	109
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Peter Bareis Von <i>Alexandra Unkelbach</i>	127
Demokratie 2.0? Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse Von <i>Claus Leggewie</i> und <i>Christoph Bieber</i>	135
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Claus Leggewie Von <i>Hans-Peter Wabro</i>	151
Parteienfinanzierung: Mängel und Reformchancen Von <i>Martin Morlok</i>	155
Bericht über die Abschlussdiskussion Von <i>Stefan Kleb</i>	173
Verzeichnis der Autoren und Diskussionsleiter	177

Begrüßung durch den Rektor

Von Rudolf Fisch

Es ist für einen, der eine Tagung einleitet und ein Grußwort entrichten soll, immer eine Gratwanderung, auf das Thema hinzuführen, ohne in der notwendigen Kürze flach zu sein und ohne das vorweg zu nehmen, was thematisch in der Tagung ausführlich behandelt wird. Daher habe ich ein bisschen gezögert, ob ich das Wort an Sie richten soll. Andererseits diskutieren wir hier im Hause sehr intensiv Fragen der Demokratieentwicklung. Aus dieser Diskussion möchte ich einen Gedanken einbringen. Ob Sie ihn in Ihren Gesprächen aufnehmen oder nicht, wird sich ergeben.

In Deutschland bestehen die Parlamente bekanntlich nur zum Teil aus direkt gewählten Persönlichkeiten. Ein Gutteil der Parlamentarier kommt über die Listen der Parteien ins Parlament. Auf diese Weise haben die Parteien die Möglichkeit, über populäre Volksvertreter hinaus auch Fachleute für bestimmte Fragen in ihrer Fraktion zu haben und diese Personen in Fachausschüsse zu entsenden. Ich habe mir sagen lassen, dass es sich dabei in der Regel um Personen handelt, die vielleicht rhetorisch nicht so überzeugend sind, dass sie direkt gewählt würden, aber dennoch sehr gute Arbeit zu leisten vermögen.

Nach meinem Wissen wird von diesem Personenkreis solide Arbeit geleistet. Wir hören davon, wenn Fraktionen verschiedener Landtage sich hier in Speyer an der Hochschule in Gesprächen mit den Professoren über neueste Themen und Interessenlagen informieren. Oder wenn sie Abgeordnetenseminare besuchen, die hier in Speyer, insbesondere von meinem Kollegen Prof. Dr. Hermann Hill, veranstaltet wurden und werden. Oder, was auch vorkommt, wenn ein Parlamentarier hier in Speyer ein sogenanntes Speyersemester absolviert. Ich hatte das Vergnügen im vergangenen Sommersemester – unser ganzes Seminar hat davon profitiert, und die betreffende Person auch. Es gibt also ein Bemühen, mehr über die Schnittstelle Staat – Verwaltung zu erfahren. Dieses Thema ist unsere Speyerer Spezialität. Aber: Weiß die Bevölkerung von solchen Aktivitäten, weiß sie um dieses Bemühen? Wahrscheinlich leider nicht.

Sichtbarer durch die bekannten Medien ist stets dagegen Menschliches, ja allzu Menschliches in den Parteien. Parteien sind soziale Gebilde mit bekanntermaßen ausgeprägtem Eigenleben und dynamischen Eigeninteressen. Wenn diese eher parteiinternen Phänomene und Prozesse, die manchmal gar nichts mehr mit dem eigentlichen Auftrag, für das Volk da zu sein, zu tun zu haben scheinen, im Erschei-

nungsbild einer Partei die Oberhand gewinnt, bekommt der gelernte Demokrat und nachdenkliche Bürger das Gefühl der Entfremdung vom Geschehen in einer Partei. Er fühlt sich nicht mehr angemessen repräsentiert von Volksvertretern, von denen er im übrigen die meisten auch nicht kennt. Ob es daran liegt oder an anderen Phänomenen, dass eine zunehmende Erosion des Vertrauens in die demokratischen Institutionen zu konstatieren ist? Wenn ich richtig verstanden habe, will die Tagung zur Reform der Parteiendemokratie hier ansetzen, um nach Ansatzpunkten für die Umsetzung für Reformideen zu suchen. Es geht wohl vorwiegend um den Umsetzungsaspekt, um das Ziel, den Bürgern eine Regierungsform zu geben, in die sie mehr Vertrauen entwickeln können und bei der sie auch mehr direkte Mitwirkungsmöglichkeiten bekommen.

Ich wünsche Ihnen, dass Sie in diesem Bemühen Fortschritte machen und dass Sie am Ende der Tagung gedanklich gut gerüstet und voller Tatendrang wieder an Ihren Heimatort fahren, um dann gute, tragfähige Vorstellungen umzusetzen. Im Geleitwort zum Programm stand ja, dass unser Problem in Deutschland die Umsetzung ist, nicht die Ideen. Das klingt sehr bekannt. Ich bin als Wissenschaftler in ein Hochschulsystem hineingewachsen, das reformiert werden sollte. Ideen dazu gab und gibt es viele, aber das Umsetzen ist das Langwierige und Schwierige.

Dass Sie aus Speyer den Willen zur Tat mitnehmen mögen, wünsche ich Ihnen von Herzen. In diesem Sinne wünsche ich eine gute Tagung, gute Gespräche am Rande und einen angenehmen Aufenthalt in Speyer!

Einführung in die Tagung

Von Hans Herbert von Arnim

Seit dem 11. September stehen nur noch die Außen- und Sicherheitspolitik auf der publizistischen Agenda. Die vielen anderen innenpolitische Probleme sind beinahe vollständig zurückgetreten, zumindest kurzfristig. Fast hat man den Eindruck, als sei das manchen Politikern ganz recht. Frühere Skandale und Skandalchen scheinen plötzlich vergessen. Jetzt kann man sogar Steuern erhöhen und das sogenannte Bankgeheimnis aufweichen, also Dinge tun, gegen die sich vorher eine Protestwelle erhoben hätte.

Doch die innenpolitische Probleme sind keineswegs aus der Welt, sondern nehmen sogar noch zu, und man sollte deshalb – trotz aller Hysterie – nicht aufhören, sich damit zu beschäftigen.

Das Thema unserer Tagung lautet „Reform der Parteiendemokratie“.

Reformen sind einerseits nötig, um die staatlichen und politischen Institutionen immer wieder an geänderte Verhältnisse und neue Herausforderungen anzupassen. Andererseits ist die politische Durchsetzung derartiger Reformen besonders schwierig. Vom früheren Bundespräsidenten Roman Herzog stammt das Wort, Reformen seien kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem. Die Schwierigkeiten beruhen auf formalen Gründen, wie etwa den qualifizierten Mehrheiten, die in den Parlamenten für Verfassungsänderungen erforderlich sind. Es geht aber auch um allgemeinhensliche Beharrungstendenzen; oft stehen handfeste etablierte Interessen Reformen entgegen. Ob Reformer sich – trotz der Widerstände – schließlich durchsetzen können, hängt natürlich auch von der Verfassung ab, also von der Reformfähigkeit des politischen Systems.

Eine große Rolle spielt darüber hinaus natürlich auch die jeweilige Situation: In mehr oder weniger „normalen“ Lagen ist es unendlich viel schwieriger, Reformen durchzusetzen, als in offensichtlichen Krisensituationen. In Krisen kann sich die Reformproblematik sogar umkehren, indem in übertriebener Hysterie und Hau-Ruck-Manier politisch überreagiert wird.

Die 5. Speyerer Demokratietagung will die typischen Probleme, denen sich Reformer gegenübersehen, am Beispiel ausgewählter Bereiche behandeln. Dabei geht es zum einen um Reformen der Institutionen der Parteiendemokratie selbst, z. B. durch Einschränkung von Ämterpatronage oder von Missbräuchen der Parteienfinanzierung, durch Änderung des Wahlrechts oder durch Einführung oder Erweite-