

# Pfeiler der Demokratie: Vertrauen *und* autonome Institutionen

Antrittsvorlesung an der  
Andrassy Universität Budapest  
24. Oktober 2012

## Kerninhalte des Vortrags

- I. Zur Historie: Marktwirtschaft und Demokratie
- II. Vertrauen als zentrale Basis freier Gesellschaften
  - 1. Formelle und informelle Institutionen
  - 2. Vertrauen als informelle Institution
  - 3. Das formelle Gerüst zur Stützung des Vertrauens
    - 3.1 Allgemeines zum Vertrauensschutz in der Rechtsordnung
    - 3.2 Vertrauen durch die Wirtschafts- und Finanzpolitik
    - 3.3 Autonome Institutionen zum Schutz von Demokratie, Markt und  
Vertrauen
    - 3.4 Kritik und Probleme der demokratischen Legitimität autonomer  
Institutionen
  - 4. Lösungsansätze: Ein kurzer Überblick
- III. Der Kreis schließt sich: Ohne Vertrauen geht es nicht!

## I. Zur Historie: Marktwirtschaft und Demokratie

- ❑ Die Marktwirtschaft als freie oder als kapitalistische Marktwirtschaft  
***und***
- ❑ die Demokratie als freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie  
***sind***
- ➔ Ergebnis einer rund 200-jährigen Entwicklung in Westeuropa und Nordamerika.

Sie bilden im Ergebnis die beiden Säulen  
einer freien Gesellschaft.

**!!** Entwicklung und Erhaltung freier Gesellschaften erfordert  
feste staatliche Regeln ***und*** „Vertrauen“ **!!**

Dieses „Vertrauen“ hat drei Facetten ←—————↓

1. „Vertrauen“ in die staatlichen Institutionen der Demokratie
2. „Vertrauen“ in die ethische Dimension der Marktwirtschaft
3. Und natürlich: „Vertrauen“ im täglichen Miteinander: Privat und in der Wirtschaft

## II. Vertrauen als zentrale Basis freier Gesellschaften

### 1. Formelle und informelle Institutionen

- ❑ Freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie (Art. 20 GG<sup>1</sup>; Art. B UGG<sup>2</sup>)
- ➔ Vorherbestimmte Regeln: Selbstbindung der Staatsorgane, Begrenzung der Mehrheitsentscheidung, Kontrolle
- ➔ Wahlberechtigtes Staatsvolk vergibt
  - in allgemeinen Wahlen                      Nähere Ausformungen der Art. 20 GG; Art. B UGG
  - mit vorherbestimmten Regeln    in den Grundgesetzen und im Staatsrecht:
  - Staatsgewalt an Repräsentanten              Wahlrecht, Gerichtsbarkeit, Befugnisse
  - für eine zeitlich begrenzte Periode              der Staatsorgane usw.
- ⇒ Regierungswechsel möglich [= eine Art der Kontrolle]

### !! Voraussetzung für all dies: Institutionelle Regelungen formeller Art<sup>\*)</sup>

Vertrauen in die staatlichen Institutionen nach Citrin/Luks (2001, 12 f.): „Vertrauen bedeutet die Erwartung der Öffentlichkeit, dass die autoritativen Entscheidungsinstitutionen und ihre Repräsentanten ein Land kompetent und verantwortungsvoll regieren.“

1) GG                      = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

2) UGG                      = Grundgesetz Ungarns

\*) Teile dieser institutionellen Regelungen sind in der Verfassung explizit angesprochen, andere Teile leiten sich in formellen Gesetzen daraus ab; in Ungarn zum Teil in sog. *Kardinalgesetzen*.

## (1) Was sind denn überhaupt »Institutionen«?

- ❑ Eine einfache Begriffsfassung: Institutionen sind
  - ein aufeinander abgestimmtes Bündel von Regeln [Regelungen],
  - die den Ablauf des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens
  - gestalten und steuern.
- ❑ Regeln, an die sich die Mehrheit freiwillig hält [informelle Regeln] oder gezwungenermaßen halten muss [formelle Regeln] , können bei sinnvoller Ausgestaltung
  - ⇒ die Steuerungskosten [Transaktionskosten] senken oder sie begrenzen!! **Dazu gehört auch: Externe Effekte senken!!**
  - **Das eröffnet Freiheitsspielräume und erhöht die Wohlfahrt.**
  - **Undurchdachte oder ideologisch motivierte Institutionen erhöhen sie in der Regel beträchtlich und senken die Wohlfahrt.**
- !!! Natürlich auch zielgerichtete Erhöhung der Transaktionskosten möglich
  - bei der Eindämmung der Nachfrage nach demeritorischen Gütern!

## (2) Wie entstehen solche Regeln?

- Ohne bewusste Zielsetzung, ggf. situationsbezogen, evolutorisch [spontane Ordnung: v. Hayek]: Informelle Regeln [**Quelle:** Gemeinsame Werte und Normen; Gefühl der Zusammengehörigkeit: Gabriel/Zmerli, 2006, 12)]
- Durch gewollte Rechtsetzung: Staat oder autonome Institutionen

### (3) Beispiele

#### ❑ Informelle Regeln: Höflichkeitsregeln

- ↪ Erleichtern im sozialen und wirtschaftlichen Leben die Einschätzung des Partners, entbinden von der Notwendigkeit, zusätzliche Einkünfte einzuholen und Absicherungen vorzunehmen [Enttäuschung möglich]

⇒ Gesellschaft und Politik reagieren bei „Täuschungen“ besonders empfindlich: Z.B. „falsche Polizisten“, Terroristen als smarte Businessmen getarnt, „Totenschädel-Affäre“ in Afghanistan

⇒ Wirtschaft: Güter und DL schwer auf die versprochene Funktionsfähigkeit zu prüfen (was sagt schon vor dem Autokauf eine Probefahrt von 30 Minuten? Problem: Potemkinsche Dörfer)

⇒ Verwaltung/Staat gehen vom Vertrauen aus: Mann/Frau in entsprechender Uniform = Beweis des ersten Anscheins = Polizeibeamter; Amtsstube: Muss mir nicht Dienstausweis, Zeugnisse usw. zeigen lassen

⇒ Vertrauen nötig, aber auch Vertrauensschutz: Institutionelle Regelungen zum Verbraucherschutz!!

#### ❑ Formelle Regeln: Straßenverkehrsregeln

- ↪ Man muss nicht vor jeder Kreuzung oder Einmündung anhalten, um mit anderen die Konditionen darüber auszuhandeln, wer zuerst fahren darf [senkt Transaktionskosten]

## (4) Sanktionsqualität der Regeln

- ❑ Informelle Regeln: Keine rechtlichen Folgen, aber soziale Sanktionen möglich
  - ➔ Bewerbungsgespräch: Informelle Bekleidungsvorschriften beachten!!
  - ➔ Political Correctness
  - !! Beachte: Informelle und formelle Regeln können gegensätzliche Bedeutungen und Folgen haben [z.B. der Gebrauch der Lichthupe]
  - !! Rechtliche Sanktion auch bei Vertrauensmissbrauch (falsche Polizeibeamte usw.).
- ❑ Formelle Regeln: Straf- oder rechtlich sanktionsbewehrt
  - !! Häufiges Mittel in der Wirtschafts- und Finanzpolitik: Positive und negative Sanktionen

## **2. Vertrauen als informelle Institution**

### **□ *Die Alltagserfahrung: Ohne Vertrauen wäre alles sehr, sehr mühevoll !!***

⇒ Niklas Luhmann:

- Vertrauen ist notwendig [Grund: „Unvollständige Verträge!“]
- Es ist ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität
- Und: Es nimmt in unterschiedlichen Sozialordnungen unterschiedliche Ausprägungen oder Stile an
- Diese Ausprägungen hängen auch von der Rechtsordnung ab, d.h. konkret, welche Hilfestellungen die Rechtsordnung bietet

### **↪ Der Bezug zur freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie**

- Die jetzt unterlegene Minderheit muss darauf vertrauen können, dass sie bei einem künftigen Wahlsieg nicht an der Übernahme der Regierungsgewalt gehindert wird
- Kein Missbrauch jetziger Mehrheiten: Minderheitenschutz [Fragwürdig: Kardinalsgesetze!!]
- Akzeptanz getroffener Entscheidungen und des staatlichen Gewaltmonopols
- Vertrauen auf eine unabhängige Gerichtsbarkeit [Aber: Neigung der Politik zu Gesetzesänderungen nach „unliebsamen“ Urteilen]
- Und nicht zuletzt: Vertrauen in die Verlässlichkeit der Politik [Eucken: Konstanz der (Wirtschafts-)Politik; Politikverdrossenheit]
- Kein Rechtsmissbrauch [wie z.B. beim AGG durch das „Abmahn(un)wesen“; hohe Anwalts- und Gerichtskosten]



## ❑ ***Der Bezug zur freien/sozialen Marktwirtschaft***

- Gültigkeit von Verkehrssitten
- Einhaltung/Nachhaltigkeit zugesicherter Normierungen
- Kulanzregelungen
- Pfleglicher Umgang mit gemieteten/anvertrauten Gütern
- Vertrauliche Behandlung sensibler Informationen
- Vertrautheit mit anderen Mentalitäten [Globalisierung; Diplomatie (Uno: Parksünder; EU-Kritik an Ungarn)]
- Vertrauen darauf, dass der Markt „effizient, umweltfreundlich, demokratisch, liberal und damit ethisch“ ist [konstitutive Grundlage dafür: Wettbewerbs- und Eigentumsordnung!]

- 
- Vertrauen auf die Wirksamkeit staatlichen Rechtsschutzes
  - Nachhaltigkeit staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik [insbesondere im Steuer-, Sozial-, Energie- und Umweltbereich; nochmals: Eucken: Konstanz der Politik]
  - Wirksame Unterstützung im grenzüberschreitenden Verkehr [Globalisierung]

↓ ↓ ↓

⇒ Ausbildung und Ausmaß des Vertrauens hängen von der Qualität der Rechtsordnung ab [in Anlehnung an Luhmann]

⇒ Das gesellschaftliche notwendige Vertrauen braucht ein rechtliches, also formales Gerüst zu seiner Stütze und Funktionsfähigkeit

M.a.W.: Eigenartige Verschränkung: Vertrauen ist notwendig für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, aber dem *Vertrauen* ist nicht immer zu *vertrauen*. Daher gibt es rechtliche Absicherungen [formell] für das [informelle] Vertrauen. Gewissermaßen Lenin: »Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser«.

### 3. Das formelle Gerüst zur Stützung des Vertrauens

#### 3.1 *Allgemeines zum Vertrauensschutz in der Rechtsordnung*

- Geschriebene Rechtsordnung allein reicht zur Steuerung von Gesellschaft nicht aus  
⇒ Gesetz und Recht nehmen selbst Bezug auf ungeschriebene Rechtsquellen, für die Vertrauen konstitutiv ist
    - ↳ Gewohnheitsrecht
    - ↳ Allgemeine Rechtsgrundsätze [Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Verhältnismäßigkeitsprinzip, Willkürverbot; Treu und Glauben; Verkehrssitte]
    - ↳ Manchmal expliziter Bezug im geschriebenen Recht, z.B.:
      - (1) Grundgesetz: Art. 2 Abs. 1 Halbsatz 2 GG [Allgemeines Sittengesetz]; Art. 20 und 28 Abs. 1 GG [Rechtsstaatsprinzip → daraus abgeleitet: Das Rückwirkungsverbot]
      - UGG: Präambel [z.B.: „wir leisten das Versprechen“; Treue, Glaube, Liebe], Art I Abs. 1 [Treue]; Art. 28 [„*moralische*“ und wirtschaftliche Ziele; Ombudsmann]
      - (2) Verwaltungsverfahrensgesetz: § 48 Abs. 2 VwVfG [schutzwürdiges Vertrauen]
      - (3) BGB/HGB kennen zahlreiche Bezüge zum Vertrauen bzw. zum Vertrauensschutz
- Für (2) und (3) sind sicher auch Belege in den einschlägigen ungarischen Gesetzen zu finden.

**Zwischenfazit:** Für das geschriebene Gesetz, d.h., für die durch formelle Regeln beschriebenen Institutionen, ist der Bezug zu informellen Regeln, also dem Vertrauen, ***konstitutiv***.

**Konstitutive Basis:** Grundgesetzlich garantierte autonome Institutionen

### ***3.2 Vertrauen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik***

Hierzu nur einige Stichworte:

- Euro- und Staatsschuldenkrise: Im Wesentlichen mitverursacht durch fehlendes Vertrauen!!
- Langfristig konstante Steuerpolitik: Wichtig für die Planungssicherheit von Haushalten und Unternehmen
- Behutsamkeit bei der Verdünnung von Eigentums- und Verfügungsrechten
- „Regulierungswut“ eindämmen
- Rechtssicherheit in der Verwaltung: Bei gleicher Sach- und Rechtslage keine unterschiedlichen Ermessensentscheidungen [= Selbstbindung der Verwaltung]

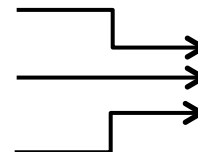
### 3.3 Autonome Institutionen zum Schutz von Demokratie, Markt und Vertrauen

#### (1) Allgemeines

- Autonome Institutionen sind grundgesetzlich garantierte Einrichtungen, die darauf abstellen, „geronnenes Erfahrungswissen“ professionell zum Schutz der Steuerungsmechanismen freier Gesellschaften nutzbar zu machen. Sie fungieren
  - als oberste Staatsorgane,
  - sind aus Verfassungsgrundsätzen abgeleitet oder können
  - aufgrund verliehenen Rechtes oder faktisch teilweise autonom wirken.
- Sie basieren auf einer Mischung von Erfahrung, Vertrauen und auch einer Portion Misstrauen, oder anders: Demokratisch gewählte Politiker brauchen die Berufung auf die Verfassung, um auch mal „Nein!“ sagen zu können.
- **Problem:** Die demokratische Legitimation solcher autonomer Institutionen

#### (2) Eine Einteilung autonomer Institutionen

- ① Autonome Institutionen im engeren Sinne
- ② Semiautonome Institutionen
- ③ Quasiautonome Institutionen



Können sich überlappen.  
Nicht in jeder Verfassung  
eindeutig zuzuordnen.

### (3) Kurze Funktionsbeschreibung und Beispiele autonomer Institutionen

#### ① Autonome Institutionen im engeren Sinne

- Bundesverfassungsgericht/Verfassungsgericht [Art. 93 GG; Art. 24 UGG]:  
Kompetenz-Kompetenz  $\approx$  Befugnis, das Grundgesetz/UGG autoritativ auszulegen

**Vertrauensaspekt:** Weder Missbrauch noch Willkür bei der Machtausübung

- Bundespräsident/Präsident der Republik [Art. 59 ff. GG; Art. 9 ff UGG]:  
Materielles Prüfungsrecht: Verfassungswidrigkeit von Gesetzen; unterliegt keinen Weisungen, aber  
Gegenzeichnungspflicht durch Bundeskanzler oder Bundesminister/Regierungsmitglied  
[Art. 58 GG; Art. 9 Abs. 5 UGG], d.h., parlamentarische Kontrolle

**Vertrauensaspekt:** Lehnt Gesetze nicht willkürlich ab; kooperative Zusammenarbeit mit der Regierung

- Richterliche Unabhängigkeit [Art. 92 ff. GG; Art. 26 Abs. 1 UGG], bezieht sich auf die Gerichtsbarkeit als Organisation und auf die Weisungsunabhängigkeit der Richter

**Vertrauensaspekt:** Letzte Instanz entscheidet sorgfältig, unparteiisch und nicht willkürlich  
[Problem: Rechtsbeugung praktisch nicht nachweisbar]

➤ Ungarn: Richter dürfen keine politische Tätigkeit ausüben = Ausfluss der Gewaltenteilung, aber dass sie auch keiner Partei angehören dürfen (Art. 24 Abs. 4; 26 Abs. 1 UGG), geht m.E. zu weit.

➤ Und: Kardinalsgesetz (Art. 25 Abs. 7 UGG: Gerichtsorganisation, -verwaltung, Rechtstellung)!!!

- »Zweite Kammer« [Vorschlag v. Hayek] bzw. Verfassungsrat [Vorschlag Kruse]

**Vertrauensaspekt:** Mitglieder sind und entscheiden wirklich völlig unabhängig; missbrauchen Macht nicht, bleiben "bodenverhaftet" trotz langer Amtsdauer [15 bzw. 6 bis 8 Jahre; lebenslang: Mitglieder des House of Lords, engl. König(in)]

↪ Gibt es bislang weder in Deutschland noch in Ungarn; m.W. auch nicht in der EU

## ② Semiautonome Institutionen

- Deutsche Bundesbank, im Kompetenzbereich inzwischen von der EZB überlagert [Art. 88 GG]  
Ungarische Nationalbank [Art. 41 UGG; Einzelheiten in einem Kardinalsgesetz!! Gibt Anlass zur Sorge!]  
**Vertrauensaspekt:** Selbstbindung der Regierung bei der Geldpolitik, um inflationäre Entwicklungen zu verhindern oder doch zu vermindern [Erfahrungen aus der Vergangenheit und mit anderen Staaten]  
**Allerdings:** Interpretationsunterschiede zur „Autonomie“ zwischen Nord- und Südstaaten (Frankreich!!) der EU/ Eurozone ⇒ Faktisch wird die EZB zum Rechtsbruch gedrängt: Sehr bedenkliche Entwicklung!!
- Bundesrechnungshof/Staatlicher Rechnungshof [Art. 114 Abs. 2 GG; Art. 43 UGG]  
**Vertrauensaspekt:** Unabhängige Institution soll „in die Bücher gucken“
- Weisungsunabhängige oberste Bundesbehörden, z.B. Bundeskartellamt, Monopolkommission oder Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post [Gesetz kann Durchbrechung der Weisungsfreiheit vorsehen] - Ungarische Pendants?  
**Vertrauensaspekt:** Möglichst interessengruppenfreie Informationen und Entscheidungen
- Meinungsfreiheit (Presse, Rundfunk/TV) [ Art. 5 Abs. 1 GG (darauf basierend: öffentlich-rechtlicher Rundfunk)/ Art. IX UGG]  
**Vertrauensaspekt:** Keine interessenverfärbten oder -gebundenen Informationen und Meinungen  
**ABER:** Sehr umstrittenes Kardinalsgesetz (Mediengesetz) in Ungarn - D: Politischer Einfluss bei Besetzungen der Rundfunk-/Fernsehräte!!
- Wissenschaftsfreiheit [Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG/Art. X UGG]  
**Vertrauensaspekt:** Rein wahrheitsorientiert und interessenungebundenen Erkenntnisfortschritt; freie Beratung und Information
- !!! *Persönliche Einschätzung:* Staat hat die Wissenschaft durch Organisations- und Finanzgewalt (er stellt Mittel, Ausstattung und Personal zur Verfügung) längst „gezähmt“. Hochschulreformen!! [s. auch Art. X Abs. 1 UGG: „in gesetzlich festgelegtem Rahmen“; Art. X Abs. 3 Satz 2 HS 2 UGG: „ihre organisatorische Ordnung und ihre Wirtschaftsführung werden durch ein Gesetz geregelt“ [immerhin: kein Kardinalsgesetz].

## ② Semiautonome Institutionen

- Der Ombudsmann für Grundrechte [Art. 30 UGG]

**Vertrauensaspekt:** Ist in erster Linie als Institution nützlich, wenn es keine individuelle Verfassungsbeschwerde gibt [vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG]. Verstärkt die Institution des Petitionswesens [Art. XXV UGG].

Soll eindeutige Grundrechtsverletzungen abstellen oder auf Überprüfung von Ermessensentscheidungen drängen.

**Problem:** Untersuchte bzw. kritisierte Behörden antworten oft mit *Retorsionen*. Natürlich rechtlich abgesichert, aber die zeitliche Nähe ist doch verdächtig, und: psychologische Einschüchterung der Mitarbeiter des Ombudsmannes (Szabò, 2009, 99 ff.).

**Empfehlung:** Stärkerer gesetzlicher Schutz der Mitarbeiter; einfaches Gesetz möglich (kein Kardinalsgesetz) [Art. 30 Abs. 5 UGG]

### ③ Quasiautonome Institutionen

- (Ministerial-)Bürokratie

**Vertrauensaspekt:** Im Rahmen der Weisungsgebundenheit gewollt stabilisierendes Element gegenüber wählerabhängigen Politikern; ist in Ziel- und Mittelformulierungsprozess eingebunden

**Problem:** Kann sich aus staatssoziologischen, politökonomischen und kommunikationssoziologischen Gründen erhebliche Spielräume verschaffen

**Und:** Verwaltung sitzt oft am längeren Hebel; wenn sie geschickt ist, kann sie viele Entscheidungen mit rechtsfehlerfreiem Ermessen begründen

**!!** Trifft in Ungarn oft Mitarbeiter des Ombudsmannes (wie erwähnt: Szabó, 2009, 99 ff.) **!!**

- Privatrechtliche Entscheidungsgremien mit quasiautonomer Aufgabenwahrnehmung, z.B. DIN, VDI, CEN/CENELEC [entscheiden über ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe („Stand der Technik“ und EU: ISO-Normen; Umweltzertifikate]

**Vertrauensaspekt:** Verfügen über Wissen, das Regierung und Bürokratie nicht haben und sich kaum beschaffen können; kooperative Einbindung

- Privat-rechtlich organisierte Medien [erfüllen ebenfalls Informations- und Meinungsfunktionen i.S.d. Art. 5 Abs. 1 und des Demokratiegebotes nach Art. 20 Abs. 1 GG]

**Vertrauensaspekt:** Pluraler gewordene Gesellschaft kann durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk allein nicht mehr erfasst werden; Kontrolle durch Presserat usw.

**?? Wie sieht das in Ungarn aus ??**



### ***3.4 Kritik und Probleme der demokratischen Legitimität autonomer Institutionen***

#### **(1) Kritik (kursorisch)**

- ➔ Entscheidungen laufen dem sittlichen, ethischen oder dem allgemeinen Empfinden der Bevölkerung zuwider [zu neopositivistisch, keine „Bodenhaftung“, falsch verstandene Toleranz]:  
„Haschisch-Beschluss“ [BVerfGE 90. 145]; „Soldaten-sind-Mörder-Entscheidung“ [BVerfGE 93, 266], „Kruzifix-Entscheidung“ [BVerfGE 93,1]; „Kopftuch-Entscheidung“ [2 BvR 1436/02]  
[Solche Spannungen sind Folge des schwindenden Zusammengehörigkeitsgefühls durch gemeinsame Normen und Werte in säkularen multikulturellen Staaten]
- ➔ Bei vielen Gerichtsverfahren ist die erste zugleich die letzte Instanz
- ➔ Ungenügende Berücksichtigung der komplexen gesellschaftlichen Realität
- ➔ Unklare Rechtsbegriffe: „Untreue“, „Vorteilsnahme im Amt“ [Einfallstore für Interpretationen durch kleinliche Staatsanwälte und (ideologische) Richter; Rechtsbeugung ist fast nie nachzuweisen]
- ➔ Zu große Interessensidentität zwischen Verwaltung und Gerichten
- ➔ Überbetonung gesetzter Ziele ohne konfligierende Interessen hinreichend zu berücksichtigen [z.B. beim Konflikt: Preisniveaustabilität versus Arbeitslosigkeit]
  - ➔ Ministerialbürokratie dominiert in vielen Fällen letztlich das Parlament
  - ➔ Keine wirksame Kontrolle normsetzender und -interpretierender Institutionen
  - ➔ Dominanz der „veröffentlichten Meinung“ vor der „öffentlichen Meinung“
- ➔ Mangelnde Kontrolle der „vierten Gewalt“

## (2) Probleme ihrer demokratischen Legitimität

### ***Zentrale Aspekte der Kritik sind:***

- Mangelnde demokratische Legitimation
- Zu lange und damit nicht mehr nachvollziehbare und effektive Legitimationskette  
[z.B. wenn die Staats- und Regierungschefs in Brüssel Entscheidungen treffen; bei Richtlinien aus Brüssel usw.]
- Einseitige oder selbstherrliche Wahrnehmung der autonomen Aufgabe

## (3) Bewertungsaspekte der Kritik

- ① Inwieweit sind autonome Institutionen im engeren und im weiteren Sinne nötig und tolerabel?
- ② Absteckung ihres Wirkungsbereichs, d.h., wie weit darf ihre Kompetenz bzw. Kompetenz-Kompetenz reichen?
- ③ Kontrollelemente effektivieren oder neu einbauen
- ④ Erhöhung der Akzeptanz bei der Bevölkerung durch mehr Transparenz

## **4. Lösungsansätze: Ein kurzer Überblick**

### ***Vielfalt von Lösungsansätze oder Verbesserungsvorschlägen:***

- ⇒ Reichen von allgemeinen Empfehlungen [z.B. Rückbesinnung auf den Grundsatz des „judicial self-restraint“  
[das heißt nichts anderes, als auf die Werte der Gemeinschaft achten und dadurch Vertrauen schaffen]
- ⇒ über verfassungsrechtliche Änderungen zur stärkeren Selbstbindung von Parlament und Regierung, z.B. Akzeptanz fester Belastungsobergrenzen bei der Abgabenbelastung  
[hätte z.B. den „Häufigkeits-“ oder „Halbteilungsgrundsatz“ des BVerfG (Kirchhof) überflüssig gemacht],
- ⇒ die stärkere Kompetenzbeschreibung und -abgrenzung autonomer Institutionen
- ⇒ und die Einführung zusätzlicher Institutionen als System von „checks and balances“ bei multiplen Zielsetzungen  
[z.B. beim StWG: Vorschlag von Grözingen: Preisniveaustabilität wird durch die „Agentur“ EZB gesichert, auch die anderen Ziele bräuchten unabhängige „Agenturen“]
- ⇒ bis hin zur Eingrenzung der Instrumente autonomer Institutionen und der limitierten Mittelzuweisung.
- ⇒ Und schließlich: Mehr Mitspracherechte auch in Verfassungsfragen für den eigentlichen Souverän, den principal, also für das Volk [Plebiszite, Volksabstimmungen, -entscheidungen].  
Dennis C. Mueller: Generelle Neuabstimmung über die Verfassung spätestens alle 25 bis 50 Jahre.



### III. Fazit: Der Kreis schließt sich - ohne Vertrauen geht es nicht!!

#### **Der Befund**

Autonome Institutionen sind zur Sicherung der Demokratie nötig  
Sie sind interdependent mit dem Vertrauen verknüpft

## Kernfragen und -probleme bleiben jedoch!

- ❑ Ständige Überprüfung von Kompetenzen [Ausmaß und Reichweite]
  - ❑ Allgemeine Erhöhung der Transparenz politischer und rechtlicher Entscheidungen
  - ❑ Schaffung einer moralisch-ethischen Wertebindung, die den Missbrauch von Recht verhindert [Selbstbindung durch Öffentlichkeit: NGOs (Weitbrecht, 2006, 24)]
  - ❑ „Wer aber kontrolliert die Kontrolleure?“ - und zwar staatliche wie nichtstaatliche (NGOs)! [Weitbrecht, 2006, 26]  
⇒ **Ohne ein Mindestmaß an Vertrauen geht es nicht!!**
  - ❑ Wie gehen wir mit Brüchen und Widersprüchen in verschiedenen Rechtsordnungen um? [Nationales vs. Europäisches Wettbewerbsrecht; Vertrauensschutz (§ 48 Abs. 2 VwVfG) vs. EuGH; Korruption]
  - ❑ Verkürzung des demokratischen Lernprozesses: Lassen sich alteingeschliffene Sozialisationsprozesse überhaupt verkürzen? Und wenn ja: Wie?? [Gabriel: Selbst 15 Jahre nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme haben die Menschen dort noch nicht das gleiche Vertrauen wie die Menschen im Westen [Anm. 1: Das hat sich auch jetzt noch nicht geändert; Anm. 2: Auch im Westen geht das Vertrauen zurück]
- ⇒ Zwei neue aktuelle Vortragsthemen:
- »**Vertrauen und Vertrauensbildung in der globalen Welt**«
  - »**Vertrauen und Vertrauensbildung in postsozialistischen Demokratien**«



## **Einige Literaturangaben**

- Bos, Ellen (2011): Ungarn unter Spannung. Zur Tektonik des politischen Systems, in : Osteuropa, 61. Jg. (2011), Heft 12, S. 39-63
- Citrin, Jack/Luks, Samantha (2001): Political Trust Revisited: Déja Vu All Over Again? In: Hibbing, John R./Theiss-Morse, Elisabeth (Eds.): What is about Government that Americans Dislike? Cambridge/Mass. S. 9-27
- Enste, Dominik H. (2006): Marktwirtschaft und Moral. Eine ordnungsethische Reflexion, Positionen, Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 24, Köln
- Franke, Siegfried F. (1998): Autonome Institutionen und die Grenzen ihrer demokratischen Legitimation, in: Grözingen, Gerd/Panther, Stephan (Hrsg.): Konstitutionelle Politische Ökonomie, Marburg, S. 89-130
- Franke, Siegfried F. (2000): Opportunismus als Gestaltungsmuster der Politik, in: Burth, Hans-Peter/Druwe, Ulrich (Hrsg.): Theorie der Politik. Festschrift für Axel Görlitz, Stuttgart, S. 165-183
- Franke, Siegfried F. (2006): Mit oder gegen die Marktwirtschaft zur »sozialen Gerechtigkeit«? In: Update 2, "Forschung & Wirtschaft". Fachhochschule Mainz – University of Applied Sciences, Mainz [ISSN 1861-3152], S. 22-28
- Franke, Siegfried F. (2011): Vertrauenserosion. Eine Gefahr für Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, Marburg
- Gabriel, Oscar W./Zmerli, Sonja (2006): Politisches Vertrauen: Deutschland und Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 30/31 (2006), S. 8-15
- Held, Martin/Kubon-Gilke, Gisela/Sturm, Richard (Hrsg.) (2005): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 4: Reputation und Vertrauen, Marburg
- Hüther, Michael (2006): Wenn es am nötigen Vertrauen fehlt. Eine Gesellschaft kann nicht alle Regeln in Gesetzestexte gießen, sondern braucht vielmehr ein hohes Maß an Gemeinsinn, in: Handelsblatt, Nr. 228, 24.-26. Nov. 2006, S. 10
- Luhman, Niklas: Vertrauen (1973): Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, 2., erw. Aufl., Stuttgart [Erstauflage 1968]
- Mueller, Dennis C. (1996): Constitutional Democracy; New York, Oxford
- Oberender, Peter/Rudolf, Thomas (2005): Entstehung und Wandel von Institutionen, in: WISU, Nr. 2, S. 231-236
- Scholz, Rupert (2012): „Eine moderne, vorbildliche Verfassung“. Interview mit der Budapester Zeitung, 28. September 2012
- Szabó, Máté (2009): Das Wesen von Ungehorsam und Kritik. Ombudsmann-Institution, osteuropäische Revolution der Menschenrechte und eine neue Zivilkultur, in: Balla, Bálint/Sterbling, Anton (Hrsg.) (2009): Europäische Entwicklungsdynamik [Beiträge zur Osteuropaforschung], S. 87-105
- Weitbrecht, Hansjörg (2006): „Wirtschaftsethik - eine aktuelle Herausforderung?“ [Vortrag vor der Regionalgruppe Stuttgart der Wirtschaftsgilde e.V., Stuttgart, 5. Nov. 2006 (zitiert nach dem Redemanuskript)]