

rowohlt repertoire
macht Bücher wieder zugänglich,
die bislang vergriffen waren.

Freuen Sie sich auf besondere Entdeckungen
und das Wiedersehen mit Lieblingsbüchern.

Alle **rowohlt repertoire** Titel finden Sie auf
www.rowohlt.de/repertoire

Rechtschreibung und Redaktionsstand dieses Buches
entsprechen einer früher lieferbaren Ausgabe.

Veröffentlicht im Rowohlt Verlag, Reinbek bei Hamburg

Copyright für diese Ausgabe © 2018 by

Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg

Umschlaggestaltung Anzinger und Rasp, München

Druck und Bindung CPI buchbücher.de, Birkach

ISBN 978-3-688-11480-1

 rowohlt repertoire

Hans Herbert von Arnim

STAAT OHNE DIENER

Was schert die Politiker das
Wohl des Volkes?

verlegt bei Kindler

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Arnim, Hans Herbert von :
Staat ohne Diener : was schert die Politiker das Wohl des
Volkes? / Hans Herbert von Arnim. – München : Kindler, 1993
ISBN 3-463-40224-6



© Copyright by Kindler Verlag GmbH, München 1993
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist
urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb
der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne
Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt
insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und
Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Umschlaggestaltung: Graupner + Partner, München
Satz: Lehrstuhl Prof. Dr. v. Arnim, Speyer
Umbruch: Ventura Publisher im Verlag
Druck und Bindung: Spiegel Buch, Ulm
Printed in Germany
ISBN 3-463-40224-6
2 4 5 3

Inhalt

Kapitel 1: Einleitung	
<i>Der Sinn des Staates – Dienst am Volk</i>	7
Kapitel 2: Entmündigung	
<i>Das Volk hat nichts zu sagen</i>	17
Kapitel 3: Politische Parteien	
<i>Herrschen statt Dienen</i>	83
Kapitel 4: Ämterpatronage	
<i>Staat und Verwaltung als Beute der Parteien</i>	127
Kapitel 5: Politikfinanzierung	
<i>Selbstbedienung aus der Staatskasse</i>	171
Kapitel 6: Verbände	
<i>Dominanz des organisierten Egoismus</i>	245
Kapitel 7: Politikversagen	
<i>Die Weichen sind falsch gestellt</i>	271
Kapitel 8: Föderalismus in Deutschland	
<i>Deformation einer Idee</i>	293
Kapitel 9: Schluß	
<i>Wiederbelebung der Demokratie!</i>	333
Anhang:	
<i>Schaubild und Tabellen</i>	345
Anmerkungen	349
Abkürzungen	399

1

Einleitung:
Der Sinn des Staates –
Dienst am Volk

Alle Staatsgewalt hat dem Wohl des Volkes zu dienen. Das gehört zu den Grundvoraussetzungen der Demokratie. Der Staat ist kein Selbstzweck, und schon gar nicht darf er von den Regierenden für ihre Zwecke instrumentalisiert werden. Wenn Parteien und politische Klasse in selbtherrlicher Weise immer öfter so auftreten, als *seien* sie der Staat wie weiland Ludwig XIV., stellt dies eine Verkehrung dar, die dem Grundgesetz und den berechtigten Erwartungen der Bürger diametral zuwiderläuft. Der Staat und alle Personen, derer er sich in seinen Ämtern bedient, sind um der Bürger willen da und haben eine rein dienende Funktion. Das Grundgesetz verpflichtet sämtliche Amtsträger auf uneigennütigen Dienst am Ganzen. Sie sind alle von Verfassungs wegen »Staatsdiener« (oder *sollten* es doch sein). Bundespräsident und Minister müssen bei Amtsantritt feierlich schwören, ihre ganze Kraft dem Wohl des deutschen Volkes zu widmen, seinen Nutzen zu mehren und Schaden von ihm zu wenden (Artikel 56 Grundgesetz). Beamte haben »dem ganzen Volke« zu dienen, »nicht einer Partei«, und bei ihrer Amtsführung »auf das Wohl der Allgemeinheit bedacht zu nehmen« (§ 35 Beamtenrechtsrahmengesetz). Der Beamte »hat sein Amt uneigennützig nach bestem Gewissen zu verwalten« (§ 54 Bundesbeamtengesetz). Abgeordnete sind »Vertreter des ganzen Volkes« (Artikel 38 Grundgesetz), nicht eines Verbandes oder Wahlsprengels. Das Repräsentationsprinzip gibt ihnen auf, *für* das Volk, das heißt in seinem Interesse, zu handeln. Gemeinwohlverpflichtung und Amtorientierung sind theore-

tisch und praktisch unverzichtbar. Daß staatliche Amtsträger nicht eigennützig handeln dürfen, ist kein alter Zopf, sondern zwingende funktionelle Notwendigkeit. Die Amtsträger sitzen an den Schalthebeln der Macht, sie beherrschen die Gesetzgebung, beschließen über Hunderte von Milliarden Mark in den staatlichen Haushalten, stellen das Millionenheer der öffentlichen Bediensteten ein und bestimmen deren Karriere durch Beförderungen. All diese Befugnisse von größtem Gewicht müssen von denen, denen sie übertragen sind, sachlich, neutral, unbefangen und ohne Eigennutz, eben zum Wohl des Ganzen ausgeübt werden. Würde es ihnen erlaubt, nach eigenem persönlichem Vorteil zu entscheiden, würde der Staat zur Ausbeutung durch seine Diener freigegeben, die ihrerseits, wie Augustinus das schon früh formuliert hat, zu einer Räuberbande degenerierten. Das Vertrauen der Menschen in den Staat und seine Repräsentanten wäre zerstört. Von diesem Vertrauen aber lebt die Demokratie.

Dem Begriff »Gemeinwohl« wurden im Laufe der Geschichte unterschiedliche Bedeutungen gegeben. In der Demokratie des Grundgesetzes meint er nicht etwas substanzhaft Vorgegebenes, von vornherein Feststehendes. Bindung an Gemeinwohl bedeutet vielmehr die Orientierung an aufgegebenen letzten Zielen. Am Gemeinwohl orientiertes Staatshandeln verlangt Handeln *durch* das Volk und *für* das Volk, wie es schon der amerikanische Präsident Lincoln formuliert hat: Demokratie »is rule of the people, by the people, for the people«. Selbstentscheidung des Volkes und inhaltliche Ausrichtung auf sein Wohl sind die beiden zentralen Elemente unseres Gemeinwohlverständnisses, die Bezugspunkte und obersten Bewertungsmaßstäbe des demokratischen Staates in allen seinen Teilen und Organen.

Herzstück dieser Konzeption ist die Vorstellung vom Wettbewerb der politischen Parteien um die staatliche Macht auf Zeit. Die Wahl hat ihrerseits Vorwirkungen auf die Aufstellung der Kandidaten und das Sachprogramm. Denn der Wettbewerb soll

jede Partei, will sie bei den Wahlen möglichst günstig abschneiden, dazu veranlassen, ihr personelles und programmatisches Angebot möglichst an den Vorstellungen der Bürger – und zwar möglichst vieler Bürger – auszurichten. Die Wahlen und die dabei vorgenommene Begutachtung der bisherigen Politik durch die Wähler zwingen zu einer Orientierung an den Wünschen des Souveräns. Auf diese Weise soll das Konkurrenzprinzip eine Bindung an das Volk sichern – auch und gerade dann, wenn es den Konkurrenten primär um den Erwerb oder die Verteidigung der politischen Macht geht. Die Grundidee ist ähnlich dem wirtschaftlichen Wettbewerb, dessen Geheimnis darin besteht, daß die Unternehmer sich, wenn der Wettbewerb funktioniert, aufgrund ihres Gewinnstrebens möglichst weitgehend nach den Wünschen der Verbraucher richten und dadurch die »Wohlfahrt der Nation« steigern.

In dieses Bild vom harmonischen Gleichgewicht paßt sich auch das weitere Bild vom Wirken der Interessenverbände ein, die ihrerseits ja bekanntlich erheblichen Einfluß auf Parteien und Staatsorgane nehmen. Auch hier schlägt in der Theorie alles zum Besten aus: Die organisierten Interessen halten sich gegenseitig in Schach und pendeln sich aus. Bei Überwiegen eines Anliegens bildet sich über kurz oder lang eine »countervailing power« (Kenneth Galbraith), so daß der politische Interessendruck in ähnlicher Weise zu einem ausgewogenen Ganzen tendiert, wie dies im Modell des *wirtschaftlichen* Wettbewerbs angenommen wird. Viele Pluralismus-Theoretiker setzen die Resultate des Interessendruckes geradezu mit dem »Gemeinwohl« gleich.

So kommt – im Konkurrenzmodell der Parteien und Verbände – beides zustande: Selbstbestimmung des Volkes *und* inhaltliche Richtigkeit der Gesetze und Maßnahmen der Volksvertreter, rule by the people and for the people.

Doch in Wahrheit verfehlt das Modell die Realität. Fast scheint es so, als sei es nur eine Ideologie, die den wirklichen Zustand des Gemeinwesens vernebelt – zugunsten derjenigen, die dar-

aus ihre Vorteile ziehen: der politischen Klasse der Bundesrepublik Deutschland, und um diejenigen ruhigzustellen, zu deren Lasten alles geht: die Bürger.

Weder hat das Volk wirklich etwas zu sagen, noch handeln die Repräsentanten wirklich immer für das Volk. Mögen Verallgemeinerungen auch ungerecht sein gegenüber abweichenden Fällen, so läßt sich doch an einer Vielzahl von Beispielen zeigen, wie das Volk einerseits entmündigt wird, andererseits aber auch die politischen Akteure bei ihrem Handeln »for the people« versagen und wie uninteressiert sie in Wahrheit oft an wirklichen Verbesserungen für das Ganze sind; statt dessen wird der Staat immer mehr zum Gegenstand kollektiver Ausbeutung.

Diese Entwicklung steht im direkten Zusammenhang mit dem Wirken der Parteien und Interessenverbände und ihrer Führungsgruppen, die zwar unverzichtbar für das Emporkommen der modernen sozialstaatlichen Demokratie sind, aber keinesfalls so ausgewogen funktionieren, wie die dargestellte Theorie dies wohlwollend beschreibt. Das Modell beruht darauf, daß Wettbewerb besteht und aufrechterhalten bleibt. Daran fehlt es jedoch oft – gerade bei besonders heiklen Regelungen. Die Parteien bilden parteiübergreifende politische Kartelle und pfeifen auf Wettbewerb. Dann kann der Bürger sich mit dem Stimmzettel nicht mehr wehren: Wen immer er wählt, alle sind in das Kartell eingebunden. Ein Beispiel ist die Politikfinanzierung. Gerade die verrücktesten Regelungen der Politikfinanzierung beruhen durchweg auf ausdrücklichen oder stillschweigenden Absprachen von Regierung und Opposition. Hinzu kommt, daß zentrale Belange des Volkes sich auch verbandlich nicht organisieren lassen, so daß die Summe des Verbandsdrucks in die falsche Richtung tendiert und die Ausgleichshoffnung der Pluralismustheorie von der Praxis widerlegt wird. Parteien und Verbände sind im Laufe der Jahrzehnte wie allumsichgreifende Kraken immer weiter gewachsen, ohne daß ihnen wirksame Grenzen gezogen worden wären. Deshalb tritt die Aufgabe, sie zu disziplinieren, immer mehr in den Vordergrund. Bisher aber

ist die Verfassung die Antwort auf die neue Herausforderung, die auf Übermacht und Machtmißbrauch der genannten Akteure beruht, noch schuldig geblieben. Auch die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat scheint ganz andere Sorgen gehabt zu haben. Sie hat gerade vor ihrer wichtigsten Aufgabe, der Allmacht der Parteien und Verbände Grenzen zu ziehen, völlig versagt, ja, diese Aufgabe nicht einmal in den Blick bekommen.

»Politikverdrossenheit« ist nach Angaben der Duden-Redaktion *das* Wort des Jahres 1992. Politikverdrossenheit spiegelt sich nicht nur im Rückgang der Wahlbeteiligung, sondern auch im Mitgliederschwund der Parteien und darin, daß immer mehr Wähler extremen Parteien, vor allem im rechten Spektrum, ihre Stimme geben – dies aber häufig nicht, weil diese Parteien ihrer Überzeugung entsprächen, sondern aus Protest; alle diese Symptome sind bei jüngeren Bevölkerungsgruppen besonders stark ausgeprägt. Repräsentative Befragungen bestätigen, daß die Menschen in der Bundesrepublik in den letzten Jahren immer unzufriedener mit ihren Politikern geworden sind. Drei von vier Bundesbürgern glauben, die Politiker seien unfähig, die »wirklich wichtigen Probleme« zu lösen. 80 Prozent der Bevölkerung meinen, den Parteien gehe es nur um die Macht. Politikern sei mehr an ihrem individuellen Vorteil und an dem ihrer Parteien gelegen als am Wohl der Bürger.¹ Dies beruht nun weniger auf schlechter Selbstdarstellung der Politik, wie Politiker immer wieder beschwichtigend sagen, oder auf ungebührlicher Ungeduld der Bürger. Es hat – und das ist die Hauptthese dieses Buches – vielmehr ganz handfeste Gründe, die an die Wurzeln unseres Staates und unseres demokratischen Systems gehen. Diese Gründe lassen sich stichwortartig in vier Punkten zusammenfassen:

1. Nichtwähler begründen ihr Verhalten häufig damit, sie könnten ja doch nichts ändern. Und sie haben damit leider recht. Das Volk hat – entgegen der Idee der Demokratie – im Grun-

de nichts zu sagen. Es kommt nicht zu Wort, sondern wird durch die politischen Parteien ersetzt, die ihrer Funktion als Sprachrohr des Volkes aber nicht gerecht werden, sondern das Volk eher entmündigen; es hat weder wirklich Einfluß auf die Auswahl der Politiker noch häufig auf die Inhalte der Politik.

2. Die Politik erweckt den Eindruck, sie versage vor der Lösung dringender Sachprobleme. Viele wichtige Aufgaben der Gemeinschaft würden von der politischen Klasse nicht angepackt, sondern ausgeklammert, tabuisiert oder mangelhaft gelöst. Es bestehe eine Problemlösungsschwäche oder gar eine Art Staatsversagen. Das politisch-administrative System wird in seiner dienenden Funktion für den Staat als Gesamtheit der Bürgerinteressen nicht mehr wahrgenommen.
3. Die Parteien durchdringen alle Bereiche, auch diejenigen, in denen sie nichts zu suchen haben, höhlen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung aus und unterlaufen den politischen Wettbewerb; das hat schädliche Rückwirkungen auf die Funktionsfähigkeit des ganzen Systems von checks and balances.
4. Statt für die Sache interessieren sich immer mehr Politiker vornehmlich für ihre Position und die Verbesserung ihres Status bei gleichzeitiger Abschottung gegen alle Konkurrenz, die ihre Kreise stören könnte. Es dominiert das Eigeninteresse an Macht, Posten und Stellen, und das führt – angesichts der Ausschaltung der Kontrolle durch das Volk und gewaltenteilender Gegengewichte – dazu, daß die Diener sich zu Herren aufschwingen und Parteien, Verbände und öffentlicher »Dienst« den Staat zunehmend ausbeuten. Die Ausbeutung des Staates durch die, die eigentlich seine Diener sein sollten, wird besonders deutlich in der Staatsfinanzierung der Politik und der Verschiebung von staatlichen Posten und Ämtern.

Die Mängel stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern bedingen sich gegenseitig. Nur *weil* das Volk nichts zu sagen hat, kann die Politik es sich leisten, die großen Probleme auf die lange Bank zu schieben, können die Politiker das Gemeinwohl vernachlässigen und den Staat ausbeuten. Die Politiker und die politische Klasse entfernen sich von den Bürgern, wobei der Bürgerferne der Politik die Politikverdrossenheit der Bürger entspricht. Es fehlt an Kontrolle. Macht ohne Kontrolle aber neigt zum Mißbrauch. Seitdem Bundespräsident Richard von Weizsäcker im Sommer 1992 die Schwachstellen unseres Parteienstaates öffentlich kritisiert hat, sind die unbewußt schon seit langem von vielen empfundenen Mängel einer breiten Öffentlichkeit ins Bewußtsein getreten, wenn der Bundespräsident sich auch mehr in Andeutungen erging. Dieses Buch will nicht nur eine ungeschminkte Bestandsaufnahme geben, sondern auch Ansätze dafür aufzeigen, wie die Fehlentwicklungen zu bekämpfen sind. Es enthält also keine Klage ohne Hoffnung, sondern zeigt, in welche Richtung konkrete Vorschläge für Verbesserungen gehen müssen.

Wie aber können Änderungen zum Besseren praktisch erreicht und durchgesetzt werden? Die vielfältigen Formen des Staatsversagens allein mittels moralischer Appelle an die politischen Akteure anzugehen, scheint mir nicht der richtige Weg. Wenn die Mängel ganz überwiegend struktur- und systembedingt sind, kann ein Politiker *innerhalb* der Strukturen oft gar nicht anders handeln, will er nicht zum tragischen Helden werden. Solange die institutionellen Weichen falsch gestellt sind, muß sich aus individueller Rationalität der Akteure fast notwendig kollektive Irrationalität, also ein Desaster für die Gemeinschaft, ergeben. Es reicht, um Beispiele zu nennen, nicht aus, wenn etwa parteipolitische Ämterpatronage oder öffentliche Verschwendung als schädlich für die Gemeinschaft erkannt und als rechtswidrig gebrandmarkt werden, die Spielregeln der Macht solche Verhaltensweisen aber tatsächlich prämiieren. Hier sind organisatorische und verfahrensmäßige Einrichtungen erfor-

Kapitel 1: Einleitung

derlich, die die Macht so kanalisieren und lenken, daß sie möglichst zum Besten für die Gemeinschaft ausschlägt; es geht also letztlich um die Essenz des Verfassungsgedankens überhaupt. Es gilt deshalb, die institutionellen Strukturen so zu ändern, daß der Politik die Verfolgung des Angemessenen und Notwendigen erleichtert und die Parteien und Verbände in ihre Schranken gewiesen werden.

Voraussetzung für jede Besserung aber ist und bleibt die kritische öffentliche Diskussion. Die Aufklärung über die Mängel ist notwendige Voraussetzung für alles: Für das Bewußtsein der öffentlichen Meinung, daß Änderungen notwendig sind, für die Entwicklung von Konzepten, in welche Richtung die Änderungen gehen könnten, und für die Überzeugung der Politiker, daß sie nicht darum herumkommen, solche Änderungen durchzusetzen. Da fast alle Beteiligten sich als Opfer der Gesamtentwicklung fühlen, diese also nicht zielstrebig herbeiführen, sondern sie erleiden, und da angemessene verfassungsrechtliche Institutionen fast alle Mitglieder der Gemeinschaft besserstellen würden als vorher, wird die Chance ihrer Einführung um so größer, je umfassender es gelingt, eben dies allgemein zu verdeutlichen. Die Vorstellung, es könnten durchgreifende institutionelle Verbesserungen erreicht werden, mag auf den ersten Blick zwar weltfremd anmuten. Doch hat es paradigmatische Umschwünge, die vorher utopisch Erscheinendes plötzlich durchsetzbar machten, immer wieder gegeben. Wie schlimm ist die Vorstellung, daß dieser Augenblick auf einmal da sein könnte, wir gedanklich aber nicht darauf vorbereitet sind!