

## **Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland**

Von Hans Herbert von Arnim

### **I. Renaissance des Themas Gemeinwohl**

Das Thema Gemeinwohl hat Hochkonjunktur. Das überrascht, war doch der Begriff „Gemeinwohl“ noch vor fünfzehn Jahren von großen Teilen der Wissenschaft als Ausdruck angeblich „überholten alteuropäischen Denkens“ völlig abgelehnt worden<sup>1</sup>.

Heute beschäftigt sich allein in Deutschland ein Dutzend Wissenschaftlerteams mit dem Thema „Gemeinwohl“<sup>2</sup>. Ironischerweise sind dies manchmal gerade diejenigen, die den Begriff vorher verworfen hatten. Und so ist

---

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel *Ulrich von Alemann*, in: Die Woche vom 18.8.1994, S. 8; dazu meine Erwiderung, in: Die Woche vom 15.9.1994, S. 39. Ähnlich die SPD-Schatzmeisterin *Inge Wettig-Danielmeier*, in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht der Sitzung vom 12.11.1993, S. 16410: „Der Ruf nach Gemeinwohl kaschiert immer noch den Ruf nach dem Obrigkeitsstaat“. Vgl. auch *Arthur Gunlicks*, in: Newsletter of the Conference Group on German Politics, March 1994, S. 5: „The people‘ (Is there really such a thing?) and the ‚common good‘ (How does one define it?)“.

<sup>2</sup> *Peter Koslowski* (Hrsg.), *Das Gemeinwohl zwischen Universalismus und Partikularismus*, Stuttgart/Bad Cannstatt 1999; *Winfried Brugger*, *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, Baden-Baden 2002; *Heinrich Bußhoff*, *Gemeinwohl als Wert und Norm. Zur Argumentations- und Kommunikationskultur der Politik*, Baden-Baden 2001; *Herfried Münkler/Karsten Fischer* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn* (4 Bände mit Beiträgen zahlreicher Autoren), Berlin 2001/2002; *Herfried Münkler/Hans Joas/Hasso Hofmann/Birger P. Priddat* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Akademievorlesungen*, Berlin 2002; *Gunnar Folke Schuppert/Friedhelm Neidhardt* (Hrsg.), *Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz*, Berlin 2002; *Ulrich Willems/Thomas von Winter* (Hrsg.), *Politische Repräsentation schwacher Interessen*, Opladen 2000. Siehe auch *Monika Jachmann* (Hrsg.), *Gemeinnützigkeit*, Köln 2003; *Projektgruppe „Common Goods“*: „Law, Politics and Economics“ der *Max-Planck-Gesellschaft in Bonn*, Report October 1997-April 2000; *dies.*, Report February 2002. Siehe aber auch *Josef Isensee*, *Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat*, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof*, *HdbStR*, Band III, Heidelberg 1988, S. 3 ff.; *Karl-Peter Sommermann*, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen 1997, S. 199 ff.; *Hans Herbert von Arnim/Stefan Brink*, *Methodik der Rechtsbildung unter dem Grundgesetz. Grundlagen einer verfassungsorientierten Rechtsmethodik*, Speyer 2001.

es nur natürlich, dass sich auch diejenigen wieder zu Wort melden, die Fragen des Gemeinwohls schon immer in den Mittelpunkt ihrer Forschung gestellt haben. Diese Hochschule hat vor 35 Jahren ihre Frühjahrstagung, also eine Vorgängerin unserer heutigen Tagung, genau diesem Thema gewidmet<sup>3</sup>, und ich selbst habe mich in meiner Habilitationsschrift „Gemeinwohl und Gruppeninteressen“<sup>4</sup>, und in meiner „Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland“<sup>5</sup> ausführlich mit Gemeinwohlfragen befasst.

## II. Handlungs- und Reformschwäche „der Politik“

Die plötzliche Renaissance des Themas „Gemeinwohl“ dürfte mit einem allgemeinen Unwohlsein zusammenhängen. Besonders in der Bundesrepublik fallen die Anforderungen und die Leistungen des politischen Systems – so eine verbreitete Wahrnehmung – weit auseinander. Es geht um ein Missverhältnis: Die mangelnde Fähigkeit „der Politik“, Reformen durchzusetzen, bei gleichzeitig eklatant zunehmender Dringlichkeit solcher Reformen<sup>6</sup>. Das Wort „Reformblockade“ war bereits 1997 das „Wort des Jahres“. Und inzwischen dürfte die Handlungs- und Reformschwäche der Politik jedenfalls nicht abgenommen haben.

Weitblickende Beobachter wie Werner Weber hatten bereits vor Jahrzehnten vorausgesagt, bestimmte, schon damals im Ansatz vorhandene strukturelle Probleme der Bundesrepublik würden in dem Augenblick aufbrechen, wo das wirtschaftliche Wachstum nachlasse und der Ost-West-Gegensatz wegfalle<sup>7</sup>. In dieser Lage befinden wir uns heute.

Nach dem Sieg der westlichen Demokratie und der westlichen Marktwirtschaft im ideologischen Ringen der Blöcke ist uns das Gegenüber abhanden gekommen. Jetzt reicht es nicht mehr aus, bloß besser zu sein als das zu-

<sup>3</sup> Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.), Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1968.

<sup>4</sup> Hans Herbert von Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, Frankfurt a.M. 1977.

<sup>5</sup> Hans Herbert von Arnim, *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, München 1984. Ferner *ders.*, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, Berlin 1988.

<sup>6</sup> Roman Herzog, *Aufbruch ins 21. Jahrhundert*, in: Bulletin der Bundesregierung 1997, S. 353 (354). Siehe auch Hans Herbert von Arnim, *Reformblockade der Politik? Ist unser Staat noch handlungsfähig?*, in: ZRP 1998, S. 138 ff. m.w.N.; *ders.*, *Vom schönen Schein der Demokratie*, Taschenbuch-Ausgabe, München 2002, S. 19 ff.

<sup>7</sup> Werner Weber, *Diskussionsbeitrag*, in: Wilhelm Beutler/Gustav Stein/Hellmuth Wagner (Hrsg.), *Der Staat und die Verbände. Gespräch*, veranstaltet vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Heidelberg 1975, S. 48 (49).

sammengebrochene kommunistische Regime. Jetzt müssen wir, um eine tragfähige Orientierung zu gewinnen, unser System vielmehr anhand selbst gesetzter Werte beurteilen. Sind die Verhältnisse in unserer real existierenden Demokratie aber so beschaffen, dass man sie sich aus dem Willen aller Bürger hervorgegangen vorstellen könnte?<sup>8</sup> Oder lässt sich diese Frage, die für Philosophen von *Immanuel Kant* bis *John Rawls*<sup>9</sup> das Kriterium für die Beurteilung des demokratischen Staates und seiner Organisation bildet, kaum noch ohne Zynismus auf unsere bundesrepublikanische Wirklichkeit anwenden? Statt am „Ende der Geschichte“<sup>10</sup> stehen wir am Anfang einer grundlegenden Überprüfung der Strukturelemente unserer eigenen Verfassung.

### III. Unbewältigte Herausforderungen

Inzwischen ist vieles an Problemen und Herausforderungen zusammengekommen, auf die die Politik die Antworten zunehmend schuldig bleibt<sup>11</sup>. Ich will hier nur acht Punkte ansprechen<sup>12</sup>:

1. Die niedrige Geburtenrate, die die Bevölkerungspyramide umkehrt und allmählich zu einer Vergreisung unserer ganzen Gesellschaft führt. Dies hat gewaltige Auswirkungen. Die offensichtlichste besteht darin, dass die Finanzierung aller unserer Sozialsysteme hochgradig gefährdet ist.
2. Die mangelnde Quantität an jungen Menschen wird auch nicht etwa durch umso größere Qualität ausgeglichen. Wie es um die Fähigkeiten unserer Schüler steht, wissen wir spätestens seit den PISA-Studien – und das im ehemaligen „Land der Dichter und Denker“, das einst so stolz auf seine Schulen und Hochschulen war.
3. Auch die verkrustete Arbeitsmarktverfassung ist reformbedürftig, vom Steuer- und Finanzwesen ganz zu schweigen. Die Mängel spiegeln sich in der hohen und immer noch zunehmenden Arbeitslosigkeit, und das geringe Wachstum verschärft die Probleme noch weiter.

<sup>8</sup> Dazu die klassischen, an *Kant* angelehnten Formulierungen bei *Gustav Radbruch*, Rechtsphilosophie, 6. Auflage, Stuttgart 1963, S. 152, 244. Grundsätzlich zu den hiermit angesprochenen Fragen auch *Karl Albrecht Schachtschneider*, Res publica res populi. Grundlegung einer allgemeinen Republiklehre, Berlin 1994.

<sup>9</sup> *John Rawls*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M. 1975, S. 34 ff.

<sup>10</sup> *Francis Fukuyama*, The End of History?, in: The National Interest 16 (1989), S. 3. Vgl. auch *ders.*, Das Ende der Geschichte, München 1992.

<sup>11</sup> *Robert von Weizsäcker*, Staatsverschuldung, Rentenversicherung und Bildung: Zukunftsschwächen der Wettbewerbsdemokratie im Lichte des demographischen Wandels, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen. Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, Berlin 1999, S. 103 ff.

<sup>12</sup> Vgl. *Hans Herbert von Arnim*, Vom schönen Schein (Anm. 6), S. 24 f.

4. Hinzu kommen die Langzeitfolgen schwerer wirtschafts- und sozialpolitischer Fehler bei der deutschen Wiedervereinigung, die dazu beitragen, dass die Produktivitäts- und Beschäftigungsschere zwischen West und Ost sich nicht schließen will.
5. Die Europäisierung und Globalisierung des Wettbewerbs legen die Strukturmängel unserer Verfassung schonungslos offen. So finden wir uns – in mancher Hinsicht – unversehens als Schlusslicht unter allen 15 Ländern der Europäischen Union wieder, eine Erkenntnis, die im ehemaligen „Wirtschaftswunderland“ eigentlich wie ein Schock wirken müsste.
6. Das zunehmende Selbstbewusstsein der Bürger und die „partizipatorische Revolution“<sup>13</sup>, die durch den sogenannten Wertewandel ausgelöst wurden<sup>14</sup>, wirkten als eine Art eye-opener und führten dazu, dass die Menschen sich nicht länger ein X für ein U vormachen (und die Mängel sich deshalb nicht mehr schönreden) lassen<sup>15</sup>.
7. Selbst das Ausland hat den Niedergang der Bundesrepublik – bisweilen nicht ohne Schadenfreude – bemerkt. Vor 25 Jahren sprach alle Welt abfällig von der „englischen Krankheit“. Heute sehen Großbritannien und andere Länder auf uns herab und sprechen, wie zum Beispiel die englische Zeitung „The Guardian“, von der „German disease“.
8. Hinzu kommen neuerdings Terror- und Kriegsgefahren, wobei die älteste und mächtigste Demokratie der Neuzeit – nach dem Zusammenbruch der anderen, früher stets das Gleichgewicht haltenden Supermacht – eine imperialistische Weltordnung unter ihrer Kontrolle anzustreben scheint („Pax americana“).

#### IV. Systemmängel

Der in Schul- und Lehrbüchern noch verbreitete Glaube, unsere Demokratie orientiere sich gleichsam automatisch am Wohl des Volkes, ist dahin. Das vorbehaltlose Vertrauen in die Richtigkeit der bestehenden rechtsstaatlich-demokratischen Verfahren und in die Richtigkeit der aus ihnen hervorgegangenen Ergebnisse schwindet<sup>16</sup>. Das Grundgesetz steht abstrakt zwar noch in hohem Ansehen. Konkret kann es manche unserer Probleme aber

---

<sup>13</sup> Z.B. *Wilhelm Bürklin*, Gesellschaftlicher Wandel, Wertewandel und politische Betätigung, in: Karl Starzacher/Konrad Schacht/Bernd Friedrich/Thomas Leif (Hrsg.), *Protestwähler und Wahlverweigerer. Krise der Demokratie?*, Köln 1992, S. 18 ff.

<sup>14</sup> *Helmut Klages*, *Werteorientierungen im Wandel*, Frankfurt a.M., New York 1984, S. 39 ff.

<sup>15</sup> *Helmut Klages*, *Häutungen der Demokratie*, Osnabrück 1993, S. 55.

nicht mehr voll erfassen<sup>17</sup>. Zentrale Teile sind wörtlich aus früheren Verfassungen übernommen, obwohl sich die Verhältnisse und die Akteure der Politik inzwischen völlig gewandelt haben. Das geschriebene Verfassungsrecht wird heute vom Agieren der politischen Parteien, der Interessenverbände, der Verwaltung und der Medien überlagert<sup>18</sup>, häufig ohne dass das Grundgesetz wirksame Schranken gegen Machtmissbräuche dieser Kräfte errichtet<sup>19</sup>.

Hinter dem wissenschaftlichen Gemeinwohlboom steckt, häufig unausgesprochen, also ein kritischer Ansatz. Zugleich steckt dahinter wohl auch die Überzeugung, dass man für eine zutreffende Beurteilung das *Ganze* unseres staatlichen und gesellschaftlichen Gemeinwesens ins Auge fassen muss. Es kommt nicht mehr auf einzelne Schraubchen an, die ganze Maschinerie gehört auf den Prüfstand. Dafür bedarf es zweierlei: einer normativen Grundlegung und einer Gesamtdarstellung politischer und gesellschaftlicher Wirklichkeit.

## V. Normative Grundlegung einer Gemeinwohllehre

### I. Wissenschaftliche Werturteile?

Die Gemeinwohlproblematik läuft für den Wissenschaftler zu einem guten Teil auf die Grundfrage hinaus, welche Wertungen er seinen Überlegungen zugrundelegen soll und wie man dies begründen kann. Entscheidend sind die letzten Werte<sup>20</sup>. Derartige Fragen stellen für viele Disziplinen allerdings ein schier unüberwindliches methodisches Problem dar. Die Sozial-

<sup>16</sup> Vgl. *Hans Herbert von Arnim*, *Das System*, München 2001, S. 31 ff.; *Martin Greiffenhagen*, *Politische Legitimität in Deutschland*, Bonn 1998, S. 137 ff.; *Elmar Wiesendahl*, *Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus*, in: *Hans Herbert von Arnim* (Hrsg.), *Politische Klasse und Verfassung*, Berlin 2001, S. 145 ff.

<sup>17</sup> Vgl. jetzt auch *Thomas Darnstädt*, *Die enthauptete Republik. Warum die Verfassung nicht mehr funktioniert*, in: *Der Spiegel*, Heft 20 vom 12.5.2003, S. 34 ff.; *ders.*, *Das Prinzip Wettbewerb. Wie der deutsche Föderalismus zu reformieren wäre*, in: *Der Spiegel*, Heft 21 vom 19.5.2003, S. 52 ff.; *ders.*, *Republik der Bürger. Warum der Parteien- und Verbändestaat aufgebrochen werden muss*, in: *Der Spiegel*, Heft 22 vom 26.5.2003, S. 56 ff.

<sup>18</sup> Die bloße Postulierung der inneren Souveränität des Staates „gegenüber den Kräften der Gesellschaft“ (so *Josef Isensee*, *Verfassungsrecht als „politisches Recht“*, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof*, *HdbStR*, Band VII, Heidelberg 1992, S. 103 [S. 146]) klammert die eigentliche Problematik aus der Staatsrechtslehre aus.

<sup>19</sup> Grundlegend dazu: *Hans Herbert von Arnim*, *Die Verfassung hinter der Verfassung*, in: *ZRP* 1999, S. 326 ff.; *ders.*, *Das System* (Anm. 16).

<sup>20</sup> *von Arnim*, *Gemeinwohl* (Anm. 4), S. 9 ff.; *ders.*, *Staatslehre* (Anm. 5), S. 15 ff., 127 ff.

wissenschaften halten sich – seit dem berühmten Werturteilsstreit – dafür nicht für kompetent (was im Übrigen einen Grund für ihre lange Gemeinwohlabstinenz darstellt).

Klassisch hat dies *Gustav Radbruch* in seiner „Rechtsphilosophie“<sup>21</sup> dargestellt, die mit Recht ganze Generationen von Juristen beeindruckt hat. *Radbruch* unterscheidet drei verschiedene Wertsysteme: das „individualistische“, das „überindividualistische“ und das „transpersonale“, denen jeweils unterschiedliche letzte Werte zugrunde liegen: Menschen, Gruppen und Werke<sup>22</sup>. Je nachdem kommt es zu ganz unterschiedlichen Wertsystemen. Während *Radbruch* aber noch glaubte, sich zu letzten Werten nur bekennen zu können, ohne dass dieses Bekenntnis allgemeine Geltung beanspruchen dürfe, hat das Grundgesetz eine verbindliche Entscheidung für die „anthropozentrische“ Grundauffassung getroffen<sup>23</sup>, was in der Terminologie *Radbruchs* auf die „individualistische Auffassung“ hinaus läuft<sup>24</sup>.

Die Neue Politische Ökonomie<sup>25</sup> sucht das Wertungsproblem dadurch auszuschalten, dass sie allein auf den Volkswillen abstellt, dem Volk also die erforderlichen Wertungen überlässt. Was auf den ersten Blick als urdemokratischer Standpunkt erscheint, versagt aber, wenn der Volkswille nicht zu ermitteln ist und erst recht dann, wenn es daneben auch noch andere Quellen der Richtigkeit gibt.

Die Philosophie befasst sich zwar mit Werten. Sie ist aber häufig zu weit weg von der Wirklichkeit. Zudem haben ihre Systementwürfe nur für den Wert, der ihre Prämissen anerkennt, und die kann die Philosophie nicht allgemeinverbindlich bestimmen.

Wir Juristen sind zwar daran gewöhnt, mit Begriffen wie „Gemeinwohl“ und „öffentliches Interesse“ umzugehen. Diese Begriffe kommen in der Rechtsordnung ja häufig vor, und im Verfassungsrecht geht es vielfach um Abwägungen etwa zwischen Gemeinwohlbelangen und Grundrechtseingriffen. Die meisten Juristen glauben allerdings, nur *innerhalb* ihrer Rechtssysteme werten zu dürfen (und zu können), und fühlen sich hilflos, wenn es um die Bewertung von Mängeln eben dieser Systeme geht und um mögliche Systemänderungen.

<sup>21</sup> *Gustav Radbruch*, Rechtsphilosophie (Anm. 8).

<sup>22</sup> *Gustav Radbruch*, Rechtsphilosophie (Anm. 8), S. 146 ff.

<sup>23</sup> *von Arnim*, Gemeinwohl (Anm. 4), S. 48 ff.; *ders.*, Staatslehre (Anm. 5), S. 192 ff.; *ders.*, Wirtschaftlichkeit (Anm. 5), S. 45 ff.

<sup>24</sup> *von Arnim/Brink*, Methodik der Rechtsbildung (Anm. 2), S. 44 ff.

<sup>25</sup> *Anthony Downs*, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968.

## 2. Die Lincolnsche Formel

Bei der Suche nach der erforderlichen übergreifenden normativen Orientierung weist uns die so genannte Lincolnsche Formel die Richtung. Danach liegt das Wesen des demokratisch-rechtsstaatlichen Gemeinwesens in zwei Prinzipien, die gewiss immer nur graduell erreichbar sind und zum Teil auch miteinander in Widerspruch stehen können, die aber gleichwohl anzustrebende letzte Ziele sind: Regierung durch das Volk und für das Volk. Beides hatte der frühere amerikanische Präsident *Abraham Lincoln* 1883 in seiner berühmten Gettysburger Ansprache<sup>26</sup> als Wesen der Demokratie benannt. Regierung *durch* das Volk verlangt, dass die Bürger Einfluss auf die Politik haben, Regierung *für* das Volk, dass die Politik den Interessen der Bürger, und zwar möglichst aller Bürger, gerecht wird.<sup>27</sup> Darin liegt in Wahrheit auch der normative Kern des Grundgesetzes, wie auch *Albert Bleckmann* in seinem Staatsorganisationsrecht herausgearbeitet hat<sup>28</sup>, wenn

---

<sup>26</sup> *Abraham Lincoln*, Gettysburger Address. Übersetzt und kommentiert von Ekkehard Krippendorf, Hamburg 1994.

<sup>27</sup> Zum zweiten Grundprinzip (Regierung *für* das Volk) gehört das Streben nach inhaltlicher Richtigkeit einschließlich Rechtssicherheit. Dazu: *Konrad Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL Band 17 (1959), S. 11 (19 ff.); *ders.*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1995, Rdnr. 60 ff.; *Martin Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL Band 29 (1971), S. 46 (60); *Roman Herzog*, in: Theodor Maunz/Günther Dürig/Roman Herzog, Grundgesetz. Kommentar, München 1999, Art. 20 GG, Abschnitt II, Rdnr. 46. Hinsichtlich des ersten Grundprinzips, der Bürgerpartizipation (Regierung *durch* das Volk), tendieren Rechtsprechung und herrschende Staatsrechtslehre dagegen bisher zu einer formalen Sichtweise: Im deutlichen Kontrast zur ansonsten verbreiteten Materialisierung des Verfassungsverständnisses nehmen sie die Ableitung der Staatsgewalt vom Volk eher *formalistisch* vor – über rein formal verstandene, beliebig lange so genannte „Legitimationsketten“ (kritisch dazu *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, HdbStR, Band I, Heidelberg 1987, S. 887 [894]). Dabei läge es an sich methodisch nahe, auch das Demokratieprinzip als echtes Prinzip zu verstehen, das in mehr oder weniger großem Ausmaß erfüllt sein kann (vgl. *Robert Alexy*, Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1985). Zum Ganzen näher für „den Staat“: *von Arnim*, Staatslehre (Anm. 4), 1984 passim; *Ralf Dreier*, Rechtsbegriff und Rechtsidee, Frankfurt a.M. 1986; für die Gemeinden: *Hans Herbert von Arnim*, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, in: AöR 1988, S. 1 ff.; *ders.*, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, in: DÖV 1990, S. 85 (90); *Gerhardt Banner*, Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Dieter Schimanke (Hrsg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel 1989, S. 37 (41 f.). Siehe auch *Hans Herbert von Arnim*, Staat ohne Diener, München 1993, S. 10 und durchgehend; *ders.*, Demokratie vor neuen Herausforderungen, in: ZRP 1995, S. 340 (340 f. und durchgehend).

<sup>28</sup> *Albert Bleckmann*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, Köln u.a. 1993, S. 141.

diese Auffassung auch sicher nicht als herrschende Staatsrechtslehre bezeichnet werden kann. In jüngerer Zeit wird die Lincolnsche Formel zunehmend herangezogen und damit ihre Brauchbarkeit als grundlegender zweifacher Bewertungsmaßstab bestätigt<sup>29</sup>. Die Lincolnsche Formel hilft „auf der Suche nach Substanz“ (*Schuppert*) des Gemeinwohlbegriffs in mehrfacher Hinsicht:

Einmal stellt sie klar, dass der Staat keinen Selbstzweck darstellt, sondern um der Menschen willen da ist: ein Instrument zur Sicherung ihrer Interessen und ihres Willens („anthropozentrische“ Grundauffassung, siehe oben).

Zum Zweiten unterscheidet die Lincolnsche Formel deutlich zwischen dem Inhalt gemeinschaftsrelevanter Entscheidungen und dem Verfahren ihres Zustandekommens, zwischen „Output“ und „Input“.

Drittens erleichtert sie es, auf die eigentlichen Grundwerte zurückzugehen, deren Optimierung das Gemeinwohlgebot – jedenfalls idealiter – postuliert: Freiheit, Gleichheit und Sicherheit<sup>30</sup>.

Viertens stellt sie klar, dass Bürgerpartizipation einen Eigenwert besitzt<sup>31</sup>, der im Konfliktfall mit inhaltlichen Werten abgewogen werden muss.

Schließlich vermag die Formel auch jenseits der Rechtsdogmatik Leitlinien zu geben und kann damit auch die Rechts- und Verfassungspolitik anleiten.

## VI. Theorien als Instrumente zur Erfassung der Wirklichkeit

Beim zweiten großen Teil einer Gemeinwohllehre geht es darum, die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit in den analytischen Blick zu bekommen<sup>32</sup>. Dies erscheint allerdings nur möglich mit bestimmten Hilfsmitteln, die sozusagen als Brillen fungieren, ohne die wir die Vielfalt der Erscheinungen, die wir meist gar nicht aus eigener Anschauung kennen, nicht einordnen, verarbeiten und beurteilen können. Solche Brillen stellen

---

<sup>29</sup> Siehe – neben einigen der in Anm. 27 Genannten – zum Beispiel auch *Fritz W. Scharpf*, *Regieren in Europa*, Frankfurt a.M. 1999, S. 16 ff.; *ders.*, *Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen? Was kann man ändern?*, in: Konrad Morath (Hrsg.), *Reform des Föderalismus*, Bad Homburg 1999, S. 23 ff. Vgl. auch schon *ders.*, *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, S. 21 ff. Ferner z.B. *Heidrun Abromeit*, *Wozu braucht man Demokratie?*, Opladen 2002, S. 15.

<sup>30</sup> *von Arnim*, *Staatslehre* (Anm. 4), S. 211 ff.; *ders.*, *Wirtschaftlichkeit* (Anm. 5), S. 36 f., S. 41 ff.

<sup>31</sup> *von Arnim*, *Vom schönen Schein* (Anm. 6), S. 191 ff.

<sup>32</sup> *von Arnim*, *Staatslehre* (Anm. 4); *Gemeinwohl* (Anm. 5).



die einschlägigen *Theorien* dar. Das Thema Gemeinwohl ist mit ihnen schon immer auf das Engste verknüpft. Der Kampf um das richtige Verständnis von Gemeinwohl war im Kern stets auch ein Kampf um die richtige Gemeinwohltheorie oder besser im Plural: um die richtigen Gemeinwohltheorien. Selbst der theoriefeindlichste Praktiker hat, wenn auch unbewusst, regelmäßig irgendeine Theorie im Hinterkopf, bloß ist dies dann meist die Theorie der Väter oder Großväter. Will man den Dingen auf den Grund gehen, muss man also die einschlägigen Theorien durchmustern und prüfen, ob sie auf den relevanten Grundwerten aufbauen und die Wirklichkeit korrekt wiedergeben. Ein Problem besteht allerdings in der Vielzahl der einschlägigen Bereiche und in der noch größeren Vielfalt der Theorien, in der sich nicht zuletzt auch die Zersplitterung der verschiedenen Wissenschaftszweige widerspiegelt. Zudem bieten Theorien immer nur vorläufige Entwürfe zur Erklärung der Wirklichkeit, die der Widerlegung offen stehen. Gleichwohl können sie gewaltigen Einfluss haben auf das Bild, das die Menschen sich von der Wirklichkeit machen.

Was für einen Einfluss eine Theorie haben kann, so lange sie Anerkennung genießt, hat zum Beispiel die Parteienstaatstheorie von *Gerhard Leibholz* gezeigt. *Leibholz* setzte Parteien, Staat und Volk kurzerhand in eins<sup>33</sup> und beherrschte mit dieser merkwürdigen Theorie, die zugleich Norm und Wirklichkeit unentwirrbar ineinander wob, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den ersten eineinhalb Jahrzehnten der Bundesrepublik<sup>34</sup>.

Da wir uns unmöglich mit allen Facetten des Themas Gemeinwohl befassen können, wollen wir uns hier auf einige übergreifende Schlüsselfragen konzentrieren.

## VII. Zwei methodische Hilfsmittel

### 1. Der negative Ansatz

Typisch für das Gemeinwohl ist zunächst, dass es positiv schwer zu umreißen ist. Wohl aber kann man häufig sehr viel eher sagen, wo es – negativ – zu kurz kommt. Es gilt Ähnliches wie bei der Gerechtigkeit, die

---

<sup>33</sup> *Gerhard Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., Berlin 1966, S. 245; *ders.*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958, S. 93 f. Zum Einfluss faschistischen Gedankenguts auf die Konzeption der Theorie durch Leibholz: *Susanne Benöhr*, Gerhard Leibholz' Parteienstaatslehre im Spiegel des faschistischen Verfassungsrechts, in: Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken 81 (2001), S. 504 ff.

<sup>34</sup> Näher dazu *von Arnim*, Das System (Anm. 16), S. 250 ff.

schon *Aristoteles* als Abwesenheit von Ungerechtigkeit definiert hat. Dass bestimmte allgemeine Werte leichter negativ zu umreißen sind, hat *Wilhelm Busch* in die nur scheinbar scherzhafte Formulierung gegossen: „Das Gute, dieser Satz steht fest, ist stets das Schlechte, das man lässt.“<sup>35</sup> So können wir, um ein Beispiel zu nennen, bei der Besetzung von Beamtenstellen oft nur schwer sagen, ob eine bestimmte Auswahlentscheidung richtig ist. Unter den Bewerbern gibt es oft mehrere ziemlich gleichwertige, deren Einstellung alle als „auch noch richtig“ angesehen werden kann. Wird jemand aber aufgrund seines Parteibuchs eingestellt oder befördert, können wir in der Regel sagen, dass dies definitiv unrichtig, also gemeinwohlwidrig, ist.

Ein zweites Beispiel aus einem ganz anderen Gebiet: Bei der Gestaltung von Sozialleistungen ist es oft kaum möglich, positiv zu sagen, wie hoch sie bemessen sein sollten. Wenn aber kein Abstand mehr zum Einkommen von Erwerbstätigen besteht, Arbeit sich also finanziell nicht mehr lohnt, ist definitiv etwas faul im Lande.

## 2. Die Schlüsselrolle von Organisation und Verfahren

Daneben ist die Organisation, das Verfahren, sind die Institutionen von zentraler Bedeutung zur Bestimmung dessen, was im Gemeinwohl liegt, beziehungsweise besser: was *nicht* im Gemeinwohl liegt. Es ist eine alte Weisheit, dass Verfahrensgesichtspunkte um so größeres Gewicht erlangen, je unbestimmter die inhaltlichen Direktiven sind. Diese Erkenntnis machen wir uns hier zunutze – oder besser ihre Kehrseite: Denn Unausgewogenheiten und Mängel des Verfahrens lassen sich im Allgemeinen erheblich leichter feststellen als inhaltliche Defizite. Zum Gemeinwohl gehört fairer Interessenausgleich. Fehlt es daran auf Grund struktureller Eigenheiten des Willensbildungsverfahrens, kann dies – ohne Eingehen auf den Inhalt des in diesem Verfahren zustande kommenden „Produkts“ – kritisiert werden<sup>36</sup>. Kombiniert man also den negativen Ansatz mit dem verfahrensmäßigen, so erweitert man den Zugriff auf die Gemeinwohlproblematik beträchtlich. Ich möchte dies an vier Beispielen verdeutlichen:

- Verträge führen im Allgemeinen zu einem angemessenen Interessenausgleich. Fehlt es aber an der Vertragsparität, besteht also krasse Ungleichheit der Verhandlungsmacht („bargaining power“), so fallen die Vertragsinhalte typischerweise ungerecht aus – zu Lasten des Unterlegenen, dem der „Vertrag“ oktroyiert wird. Große Teile des Arbeits-, Sozial- und Kon-

<sup>35</sup> von Arnim, Staatslehre (Anm. 4), S. 125. Dazu *Gunnar Folke Schuppert*, Gemeinwohl, das, Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, in: Schuppert/Neidhardt (Hrsg.), Gemeinwohl (Anm. 2), S. 19 (31 ff.).

<sup>36</sup> Vgl. dazu ausführlich von Arnim, Gemeinwohl (Anm. 5), S. 81 ff.

sumentenschutzrechts beruhen auf dem Gedanken, dass der Gesetzgeber (oder hilfsweise die Rechtsprechung) hier gegenhalten muss. So war etwa die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Unverfallbarkeit von betrieblichen Ruhegeldansprüchen nötig geworden, weil weder die Arbeitgeber noch die Gewerkschaften den Missstand der unbeschränkten Verfallbarkeit beseitigen wollten und der Gesetzgeber meinte, nichts gegen die beiden großen sozialen Gruppen zugleich ausrichten zu können<sup>37</sup>.

- Dieselbe Herangehensweise gilt auch für kollektive Verträge. So sollte zum Beispiel bei Streikdrohung und Tarifverträgen im öffentlichen Dienst danach gefragt werden, ob wirklich Vertragsparität beider Seiten besteht<sup>38</sup>.
- Liegt die Gestaltung der Politikfinanzierung und des Wahlrechts allein in der Hand der unmittelbar Betroffenen selbst, also in der Hand der Politiker, so kann man erwarten, dass aus derartigen Entscheidungen in eigener Sache systematisch einseitige Regelungen zu Gunsten der Politik resultieren<sup>39</sup>. Infolgedessen hat das Bundesverfassungsgericht versucht, der politischen Klasse beim Wahlrecht und bei der Politikfinanzierung massiv Grenzen zu ziehen, um Missbräuchen und Deformationen zu begegnen<sup>40</sup>.
- Das letzte Beispiel betrifft die Rekrutierung des politischen Personals. Wenn es stimmt, dass man, um Berufspolitiker zu werden, eine langjährige Ochsentour braucht<sup>41</sup> und „Zeitreiche und Immobiler“ die besten Chancen haben, diese Ochsentour zu bewältigen und innerhalb der Parteien vorwärts zu kommen<sup>42</sup>, kann man schon daraus gewisse Schlüsse ziehen, auch ohne dass man die Qualität Einzelner überprüft, die aus diesem Prozess hervorgegangen sind.

<sup>37</sup> Hans Herbert von Arnim, *Die Verfallbarkeit betrieblicher Ruhegeldansprüche*, Heidelberg 1970.

<sup>38</sup> Josef Isensee, *Der Tarifvertrag als Gewerkschaft-Staat-Vertrag*, in: Walter Leisner (Hrsg.), *Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat*, Berlin 1975, S. 23 (38); von Arnim, *Gemeinwohl* (Anm. 5), S. 109 ff.; ders., *Staatslehre* (Anm. 4), S. 485.

<sup>39</sup> Hans Herbert von Arnim, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, 2. Auflage, München 1996, S. 24 f.

<sup>40</sup> Hans Herbert von Arnim, *Die Partei* (Anm. 39), S. 393 ff.

<sup>41</sup> Rolf Paprotny, *Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten*, Hannover 1995, S. 105 f.; Anton Andreas Guha, *Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration*, Vorgänge 1998, S. 54 ff.; ders., *Ochsentour, Seiteneinsteiger oder ungenutzte Chance der Parteien*, in: Hans Herbert von Arnim, *Reform der Parteiendemokratie*, Berlin 2003, S. 31 ff.; Wolfgang Klages, *Republik in guten Händen?*, Würzburg 2001, S. 34 ff., 50 ff.

<sup>42</sup> Ulrich Pfeiffer, *Eine Partei der Zeitreichen und Immobilen*, *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 1997, S. 392 ff.

### VIII. Fünf Ansätze zur Disziplinierung politischer „Führer“

Es soll nun versucht werden, zwei der bisherigen Thesen zu verbinden, nämlich die zentrale Rolle von Theorien und den organisatorisch-verfahrensmäßigen Ansatz, und beides auf Grundfragen unseres Gemeinwesens anzuwenden.

Beim Thema Gemeinwohl geht es ganz wesentlich um die Frage, wie man die „Führer“ von Staaten dazu bringen kann, sich bei ihren Handlungen am Wohl des Volkes auszurichten und nicht an ihren eigenen Interessen an Einfluss, Posten und Reichtum. Das ist die Schlüsselfrage, die Philosophen und Staatsdenker seit der Antike umtreibt. Man kann – in heroischer Vereinfachung – fünf Ansätze unterscheiden. Den einen bezeichnen wir als „Amts-Ansatz“. Hier versuchen Amtsträger, möglichst Richtiges zu ermitteln. Sie analysieren die Situation und stellen fest, was zu tun ist. Zugrundegelegt wird eine gemeinnützige Motivation. Im Gegensatz dazu steht der zweite, der Wahl- und Wettbewerbs-Ansatz. Er unterstellt, dass eigennützig handelnde Akteure durch den Wettbewerb um Wählerstimmen dazu gebracht werden, für die Gemeinschaft Sinnvolles zu tun. Der dritte Ansatz geht davon aus, dass große Gruppen miteinander verhandeln und wichtige Gemeinschaftsentscheidungen absprechen (Pluralismus-Ansatz). Der vierte Ansatz versucht, den Bürgersinn durch Öffentlichkeit zu aktivieren. Der fünfte Ansatz schließlich lässt den Betroffenen die Möglichkeit, unmittelbar selbst die relevanten Entscheidungen zu treffen – im Wege direkter Demokratie. Diese vier Ansätze und ihre jeweilige Leistungsfähigkeit lassen sich wiederum kaum inhaltlich, sondern sinnvollerweise nur von den zu Grunde liegenden institutionellen Voraussetzungen und Verfahren her erfassen und überprüfen.

#### 1. Der Amts-Ansatz

##### a) Darstellung

Die vier Ansätze finden sich in verschiedener „Mischung“ in den Verfassungen des Bundes, der Länder und Gemeinden wieder. Im Vordergrund steht – jedenfalls für die Staatsrechtslehre – der Amts-Ansatz<sup>43</sup>. Er beruft sich darauf, dass die Verfassungen an das Amt und seine Befugnisse eine besondere Pflicht knüpfen, die Pflicht nämlich, die anvertraute Macht nur im Sinne des Gemeinwohls zu gebrauchen. Diese Gemeinwohlverpflichtung wird von der Staatsrechtslehre aus einem ganzen Bündel von grund-

<sup>43</sup> Vgl. dazu *Hans Herbert von Arnim*, Wer kümmert sich um das Gemeinwohl?, in: ZRP 2002, S. 223 (223 f.)

gesetzlichen Quellen abgeleitet, die im Ergebnis alle in dieselbe Richtung weisen:

- dem Repräsentationsprinzip,
- dem treuhänderischen Amtsprinzip,
- dem Republikprinzip,
- dem Demokratieprinzip,
- dem Rechtsstaatsprinzip und
- der Dienstfunktion des Staates insgesamt.

Auch wenn der Inhalt des Begriffs „Gemeinwohl“ meist undeutlich und vage sein mag, so ist doch klar, welche Motivation hier verlangt wird, eine Motivation nämlich, die das Gegenteil vom Streben nach eigenem Nutzen ist. Angesprochen ist hier vor allem der Typus des Richters, aber auch der des Verwaltungsbeamten. Auch er soll durch Sicherung seines Status, insbesondere seiner Lebenszeitanstellung, „der Anstrengungen der Selbstbehauptung enthoben und damit freigestellt (werden) für den selbstlosen Dienst zugunsten der Allgemeinheit“ (*Josef Isensee*). Ausprägungen des Amtgedankens sind auch unabhängige Einrichtungen<sup>44</sup> wie etwa die (frühere) unabhängige Deutsche Bundesbank, die unabhängigen Bundes- und Landesrechnungshöfe und die Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder, Einrichtungen, die alle auch die Europäische Union übernommen und zusätzlich noch durch die unabhängige Europäische Kommission ergänzt hat.

Darüber hinaus bezieht die Staatsrechtslehre die Gemeinwohlverpflichtung auch auf Parlamentsabgeordnete<sup>45</sup> und Regierungsmitglieder, die ebenfalls Ämter im staatsrechtlichen Sinne innehaben.

## b) Kritik

Es gibt allerdings zwei große Einwände gegen den Amts-Ansatz. Der eine besteht darin, dass er schon in der römischen Republik („*salus publica suprema lex*“) und im aufgeklärten Absolutismus eines *Friedrich des Großen* („Ich bin der erste Diener meines Staates“) galt. Der Amts- und der entsprechende Gemeinwohlbegriff sind also von der Staatsform unabhängig. Die genannten unabhängigen Einrichtungen wurden denn auch als „Traditionskompanien Preußens“ in der bundesrepublikanischen Demokratie bezeichnet (so *Karl Maria Hettlage*<sup>46</sup> in durchaus positiver Bewertung).

<sup>44</sup> Vgl. dazu *von Arnim*, Gemeinwohl (Anm. 5), S. 212 ff., 356 ff.

<sup>45</sup> *Wilhelm Henke*, in: Bonner Kommentar, Bearbeitung 1991 des Art. 21, Rn. 322; *Isensee* (Anm. 2), S. 45 f.

Gerade deshalb halten aber manche andere den Gemeinwohlbegriff für von Grund auf diskreditiert. (*Bismarck* hatte ihn ja auch in der Tat gegen Bestrebungen der Demokratisierung und Parlamentarisierung ins Feld geführt.)

Der zweite Einwand geht dahin, auch Amtsträger wie Abgeordnete und Regierungsmitglieder strebten in Wirklichkeit gerade nicht nach dem Gemeinwohl, sondern folgten im Zweifel ihren eigenen Interessen oder den Interessen ihrer Gruppe. Das ist die übereinstimmende Kernthese einiger jüngerer wirtschafts-, sozial- und verwaltungswissenschaftlicher Ansätze<sup>47</sup>, die damit sozusagen ein Kontrastprogramm zur Staatsrechtslehre darstellen. Hier wird statt auf normative Gemeinwohlpostulate also ganz bewusst auf die (zunächst einmal behauptete) empirische Realität abgestellt.

Ein geistiger Vater der ganzen Konzeption war der Soziologe und Wirtschaftswissenschaftler *Joseph Alois Schumpeter*<sup>48</sup>. Er unterstrich, Politiker und Parteien strebten – trotz aller öffentlicher Gemeinwohrrhetorik – nicht wirklich nach dem „allgemeinen Besten“, sondern nach *Posten und Macht* (eine Auffassung, die übrigens auch *Max Weber*, der Vater der Soziologie in Deutschland, bereits vertreten hatte<sup>49</sup>). *Schumpeter* überträgt damit die wirtschaftswissenschaftliche Modellvorstellung von einem eigennützig handelnden so genannten „homo oeconomicus“ ganz bewusst auf den Bereich der Politik.

Ein anderer, vor allem in der Bundesrepublik Deutschland einflussreicher geistiger Vater, der Gemeinwohl schon als Begriff ablehnte, war der Soziologe *Niklas Luhmann*: Weder könne die Politik gemeinwohlorientiert handeln noch die Verwaltung wirtschaftlich<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> *Karl Maria Hettlage*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: VVDStRL Band 14 (1956), S. 2 (13).

<sup>47</sup> *Anthony Downs*, Ökonomische Theorie (Anm. 25); *Niklas Luhmann*, Soziale Systeme, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1994, S. 626 f.

<sup>48</sup> *Joseph Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1946, z.B. S. 443, 449.

<sup>49</sup> *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, Halbband 1. Mit textkritischen Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winckelmann, 5. rev. Auflage, Tübingen 1972, S. 167: Den Parteien gehe es vor allem um die Erlangung der Macht für ihre Führer und um die Besetzung des Verwaltungsstabs durch ihre aktiven Mitglieder. Bei der Ämterbesetzung zu kurz zu kommen träfe sie im Allgemeinen härter als Abstriche in der sachlichen Programmatik.

<sup>50</sup> *Niklas Luhmann*, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: Verwaltungsarchiv 1960, S. 97 ff.

## 2. Der Wahl- und Wettbewerbsansatz

### a) Darstellung

Die genannten Einwände gehen an den Nerv, weil sie beide Elemente der Lincolnschen Formel bestreiten: Die Akteure handelten nicht für das Volk, und falls sie es doch tun, fehle es am Handeln durch das Volk. Dieses zweifache Defizit will nun der Wahl- und Wettbewerbsansatz beheben<sup>51</sup> und zugleich zwischen beiden Elementen der Formel eine Synthese herstellen.

Dabei ist daran zu erinnern, dass auch dem Modell der Marktwirtschaft von Anfang an eine Gemeinwohlvorstellung mit zweifacher Ausgleichserwartung zugrunde lag. Das Geheimnis liegt im Wettbewerb. Wenn und soweit er funktioniert, wirkt er ja, wie wir seit *Adam Smith's* bahnbrechender Untersuchung über den „Wohlstand der Nationen“ wissen, wie eine „unsichtbare Hand“ und führt dazu, dass die Produzenten sich aus eigenem Interesse nach den Wünschen der Nachfrager richten und möglichst gute und preiswerte Güter anbieten<sup>52</sup>. Die Summe der Egoisten tendiert dann nicht nur zur „allgemeinen Wohlfahrt“, sondern auch zur „Konsumentensouveränität“.

Wer das ökonomische Modell auf die Politik übertragen möchte – und das tun, häufig unausgesprochen, viele –, muss also gleichzeitig fragen, ob auch die Wettbewerbsvorstellung realistischerweise auf die Politik übertragbar ist und aus der Konsumenten- eine Art Wählersouveränität werden kann.

Genau dies ist der Kern des Wahl- und Wettbewerbsansatzes. Das entsprechende Modell ist relativ einfach: Politiker und Parteien konkurrieren

---

<sup>51</sup> Vgl. für die Staatslehre: *Reinhold Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 13. Auflage, München 1999, § 23 II 5 (S. 187 ff.); *Hans Herbert von Arnim*, Staatslehre (Anm. 4), S. 108 ff., S. 320 ff. Für die Politikwissenschaft: *Wilhelm Hennis*, Zur Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit (1967), in: ders., Die missverstandene Demokratie, Freiburg 1973, S. 121 ff.; *Winfried Steffani*, Parlamentarische Demokratie, in: ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 17 ff.; *Gerhard A. Ritter*, Die Kontrolle staatlicher Macht in der modernen Demokratie, in: ders. (Hrsg.), Vom Wohlfahrtsausschuss zum Wohlfahrtsstaat, Köln 1973, S. 69 (80 ff.); *Franz Lehner*, Grenzen des Regierens, Königstein/Ts. 1979, S. 84 ff.; *Heidrun Abromeit*, Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Opladen 1993, S. 58 ff.; *Gerhard Lehbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen 1998, S. 19 ff.; Für die Neue Politische Ökonomie: *Joseph Schumpeter*, Kapitalismus (Anm. 51); *Anthony Downs*, Ökonomische Theorie (Anm. 25).

<sup>52</sup> *Adam Smith*, Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Reichtums der Nationen, 1776.

um Wählerstimmen. Werden sie gewählt, haben sie eine Wahlperiode Zeit, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Doch danach kommt mit der nächsten Wahl die „Abrechnung“. Je nach Bewertung ihrer Leistungen durch die Wähler werden sie wiedergewählt oder aber abgewählt und die Opposition an die Macht gebracht. Zentrales Merkmal der ganzen Konzeption ist die Verantwortlichkeit der Politiker und ihrer Parteien gegenüber den Wählern.<sup>53</sup> Es geht letztlich um die Sicherung der Möglichkeit, „die [schlechte] Regierung ohne Blutvergießen durch eine Abstimmung loszuwerden“ (*Popper*)<sup>54</sup>. Unverkennbar liegt auch hier eine bestimmte Gemeinwohlkonzeption zu Grunde.

#### b) Kritik: „Kartell-Parteien“ und „politische Klasse“

Stimmt diese Konstruktion aber mit der Realität überein? Besteht wirklich Wettbewerb? Können die Wähler Politiker und Parteien für schlechte Politik wirklich zur Verantwortung ziehen?

Zwei moderne Theorien stellen die Existenz von ausreichendem Wettbewerb<sup>55</sup> und damit auch die Verantwortlichkeit der Politik radikal in Frage. So insbesondere die „Kartellparteien-Theorie“ der Politikwissenschaftler *Richard Katz* und *Peter Mair*<sup>56</sup> und das „politische Klasse-Konzept“<sup>57</sup> etwa

<sup>53</sup> *Bernard Manin*, *The Principles of Representative Government*, Cambridge 1997, S. 234: „Representative institutions aimed to subject those who govern to the verdict of those who are governed. It is the rendering of accounts that has constituted from the beginning the democratic component of representation. And representation today still entails that supreme moment when the electorate passes judgment on the past actions of those in government.“

<sup>54</sup> *Karl R. Popper*, Über das Problem der Demokratie, in: Manfred Lahnstein/Hans Matthöfer (Hrsg.), *Leidenschaft zur praktischen Vernunft. Festschrift für Helmut Schmidt zum 70. Geburtstag*, Berlin 1989, S. 391 (392).

<sup>55</sup> Ein Fall von nicht ausreichendem Wettbewerb ist auch das übereinstimmende Nichtaufgreifen von Problemen durch Parteien wegen befürchteter politischer Nachteile (etwa aus Furcht vor der geballten Macht von Interessengruppen) oder auch wegen gemeinsamer politischer Verblendung, hervorgerufen etwa durch Anforderungen einer bisweilen übertriebenen „political correctness“ (dazu *Timor Kuran*, *Private Truths, Public Lies*, Cambridge, Massachusetts 1995). Man kann hier – in Anlehnung an die Begriffsbildung von *William Fellner* für die Wirtschaft – von „Quasi-Kartellen“ sprechen. Dagegen können Außenseiterparteien helfen, die als „Kartellbrecher“ fungieren und dadurch die etablierten Parteien – bei Strafe von Stimmverlusten – zwingen, das bisher gemiedene Thema aufzugreifen. So hat die „Schillpartei“ das bis dahin notleidende Thema der öffentlichen Sicherheit in Hamburg ins rechte politische Licht gerückt. Ebenso haben seinerzeit die „Republikaner“ den massenhaften Asylmissbrauch thematisiert und dadurch indirekt zu seiner Bekämpfung durch die etablierten Parteien beigetragen. – Zu Fällen von übertriebenem Wettbewerb, vergleichbar dem „unlauteren Wettbewerb“ in der Wirtschaft, siehe *von Arnim*, *Staatslehre* (Anm. 5), S. 70, 200.



des Politikwissenschaftlers *Klaus von Beyme*<sup>58</sup>. Beide Ansätze, die im jüngeren internationalen Schrifttum heftig diskutiert werden, sehen gerade in

<sup>56</sup> *Richard S. Katz/Peter Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics* 1995, S. 5 ff. – Die Thesen von Katz und Mair werden in der Politikwissenschaft intensiv diskutiert. Siehe z.B. *Ruud Koole*, Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party, in: *Party Politics* 1996, S. 507 ff.; *Katz/Mair*, Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder, in: *Party Politics* 1996, S. 525 ff.; *Hans Herbert von Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, Taschenbuch-Ausgabe, München 1999, S. 355 ff.; *Klaus von Beyme*, Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn 1997, S. 359 (369 ff.); *Elmar Wiesendahl*, Die Parteien auf dem Weg zu Kartellparteien?, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?*, Berlin 1999, S. 49 ff.; *Herbert Kitschelt*, Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post Industrial Democracies, in: *European Journal of Political Research* 2000, S. 149 ff.; *Ludger Helms*, Die „Kartellparteien“-These und ihre Kritiker, in: *PVS* 2001, S. 698 ff.; *Wilfried Röhrich*, Herrschaft und Emanzipation. Prolegomena einer kritischen Politikwissenschaft, Berlin 2001, S. 443 ff.; *Thomas Poguntke*, Zur empirischen Evidenz der Kartellparteien-These, in: *ZParl* 2002, S. 790 ff.; *Klaus Detterbeck*, Der Wandel politischer Parteien in Westeuropa. Eine vergleichende Untersuchung von Organisationsstrukturen, politischer Rolle und Wettbewerbsverhalten von Großparteien in Dänemark, Deutschland, Großbritannien und der Schweiz, 1960–1999, Opladen 2002; *Richard S. Katz/Peter Mair*, The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies, in: Richard Gunther/José Ramón Montero/Juan J. Linz (ed.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford 2002, S. 113 ff. – Zur zunehmenden Verkrustung und Kartellierung in der Bundesrepublik siehe jüngst auch den pointierten Beitrag des Journalisten und Politikers *Michael Naumann*, Erstarrt in alle Ewigkeit, in: *Die Zeit* vom 13.12.2001.

<sup>57</sup> Der schon von *Gaetano Mosca*, *Die herrschende Klasse*, 1. Aufl., 1895, hier herangezogen die deutsche Übersetzung der 4. Aufl., 1947, durch Franz Borkenau, München 1950, S. 53 ff., S. 271 ff., S. 321 ff., verwendete Begriff der „politischen Klasse“ erlebt seit etwa einem Jahrzehnt auch im deutschen politikwissenschaftlichen Schrifttum eine Renaissance. Siehe zum Beispiel *Christine Landfried*, *Parteifinanzien und politische Macht*, 2. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 144 ff., S. 271 ff.; *Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels* (Hrsg.), *Politische Klasse und politische Institutionen*, Opladen 1991; *Thomas Leif/Hans-Josef Legrand/Ansgar Klein*, *Die politische Klasse in Deutschland*, Bonn 1992; *Klaus von Beyme*, *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt a.M. 1993, S. 30 ff.; *Jens Borchert/Lutz Golsch*, *Die politische Klasse in westlichen Demokratien: Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel*, in: *PVS* 1995, S. 609 (609); *Hilke Rebenstorf*, *Die politische Klasse*, Frankfurt a.M. 1995; *von Arnim*, *Fetter Bauch* (Anm. 56), Kap. 1 und 2; *Danilo Zolo*, *Die demokratische Fürstenherrschaft*, Göttingen 1997; *Lutz Golsch*, *Die politische Klasse im Parlament*, Baden-Baden 1998; *Jens Borchert* (Hrsg.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen 1999; *Röhrich*, *Herrschaft* (Anm. 56), S. 446 ff.; *Jens Borchert*, *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*, Frankfurt a.M./New York 2003.

<sup>58</sup> *von Beyme*, *Die politische Klasse* (Anm. 57).

der Bundesrepublik ein besonders treffendes Beispiel für Wettbewerbsbeschränkungen und politische Kartelle<sup>59</sup>.

c) Befund: Schwächung der Verantwortlichkeit  
durch Wahlrecht und Föderalismus

Das zentrale Problem scheint mir in der Tat darin zu liegen, dass unser System die Verantwortlichkeit der politischen Akteure gegenüber den Wählern zu einem guten Teil aufhebt<sup>60</sup>. Das beruht vor allem auf der Ausgestaltung unseres Wahlrechts<sup>61</sup> und unseres Föderalismus<sup>62</sup>. Wir kennen zwei Grundmodelle zur Sicherung politischer Verantwortung in der Wettbewerbsdemokratie. Das eine Modell ist das der verantwortlichen Parteienregierung („responsible party government“)<sup>63</sup>. Hier wählen die Bürger zwischen alter-

<sup>59</sup> *Katz/Mair*, Changing models (Anm. 56), S. 17: „We estimate that the process is likely to be most developed in countries such as Austria, Denmark, Germany, Finland, Norway and Sweden, where a tradition of inter-party cooperation combines with a contemporary abundance of state support for parties, and with a privileging of party in relation to patronage appointments, offices and so on.“ – Die Ähnlichkeit der etablierten Parteien Deutschlands mit dem Typ der Kartellpartei betont zum Beispiel auch *Thomas Saalfeld*, Court and Parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany, in: Robert Williams (ed.), Party Finance and Political Corruption, Basingstoke 2000, S. 89 (111): „The German ‚established parties‘ resemble, at least to some extent, the ideal type of a ‚cartel Party‘ (Katz and Mair) ‚in which colluding parties become agents of the state and employ the resources of the state (the party state) to ensure their own collective survival.‘“. Siehe auch *Robert Williams*, Conclusion: Problems and Prospects, in: Robert Williams (ed.), Party Finance (in dieser Anm.), S. 199 ff., S. 203: „German parties resemble ‚cartel parties‘ and serve less as links between civil society and the state and more as agents of the state.“.

<sup>60</sup> *Hans Herbert von Arnim*, Institutionalized Political Unaccountability and Political Corruption in Germany, in: Eberhard Bohne/Charles F. Bonser/Kenneth M. Spencer, Transatlantic Perspectives on Liberalization and Democratic Governance, Hamburg 2004 (im Erscheinen).

<sup>61</sup> *Hans Herbert von Arnim*, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, in: JZ 2002, S. 578 ff.; *ders.*, Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, in: Andreas M. Wüst (Hrsg.), Politbarometer, Opladen 2003, S. 125 ff.

<sup>62</sup> Vgl. ausführlich dazu *von Arnim*, Vom schönen Schein (Anm. 6), S. 47 ff.

<sup>63</sup> Siehe zum Beispiel *Peter Graf Kielmansegg*, Helfen gegen den Parteienstaat nur noch Volksentscheide?, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Wie viel Bürgerbeteiligung im Parteienstaat?, Sankt Augustin 2000, S. 14, 18: „Für das parlamentarische System ist eine klare Trennung zwischen Regierungs- und Oppositionsfunktion konstitutiv. Die Wähler weisen diese Rollen den konkurrierenden Parteien auf Zeit fest zu. Und sie können beide Akteure, Mehrheit wie Minderheit, dann dafür zur Verantwortung ziehen, wie sie die ihnen zugewiesene Rolle gespielt haben. ... Demokratie heißt ‚responsible government‘.“

nativen Parteien, von denen eine die Mehrheit im Parlament besitzt und die Regierung stellt. Sind die Bürger mit ihren Leistungen unzufrieden, so wählen sie die Mehrheitspartei bei den nächsten Parlamentswahlen ab und bringen die Opposition an die Macht. Doch bei uns kann der Bürger nicht, jedenfalls nicht endgültig, darüber entscheiden, wer die Mehrheit bekommt und die Regierung bildet. Denn das hängt nach unserem Wahlsystem meist von Koalitionsabsprachen ab, die häufig erst *nach* den Wahlen von wenigen politischen „Elefanten“ getroffen werden. Und wenn die Regierung und der meist von der Opposition beherrschte Bundesrat sich auf ein bestimmtes Gesetz einigen, das dem Wähler nicht gefällt, welche Partei will er dann dafür noch verantwortlich machen? Oft kommt es aber zu keinem Konsens. Denn die Opposition, die im Bundesrat die Mehrheit hat, neigt leicht dazu, der Regierung – aus machtpolitischen Gründen – jeden Erfolg zu missgönnen. So droht ganz Deutschland – mangels klarer Verantwortlichkeit – die Falle der Handlungs- und Reformunfähigkeit. Dass es an einem System des „responsible party government“ in der Bundesrepublik fehlt, hat wiederum *Karl Popper* eindrucksvoll dargelegt.<sup>64</sup>

Wird es für den Wähler nun aber zunehmend unmöglich (und ganz „systematisch“ auch unmöglich gemacht), zwischen den einzelnen Parteien zu unterscheiden, ihnen eine bestimmte Politik zuzurechnen und sie dafür verantwortlich zu machen, sollten sie zumindest die *Personen* bestimmen können, die politische Ämter innehaben. Damit sind wir beim zweiten Modell der Wettbewerbsdemokratie: der Regierung verantwortlicher Personen („responsible persons government“). Hier ist es weniger wichtig, für welches Programm die Partei steht als welche Personen zur Wahl stehen.<sup>65</sup> Die Verhältniswahl mit starren Listen nimmt dem Bürger die Auswahl der Abgeordneten aus der Hand<sup>66</sup>. Entscheidend für den Einzug der Kandidaten ins Parlament ist die Nominierung in sicheren Wahlkreisen oder auf sicheren Listenplätzen. So stehen die allermeisten Abgeordneten schon lange vor der Wahl fest, durch die längst getroffene Vorentscheidungen nur noch formal abgenickt werden<sup>67</sup>. Das dient zwar dem Interesse derer, die parteiin-

---

<sup>64</sup> *Popper* (Anm. 54).

<sup>65</sup> Auch aus einer Reihe anderer Gründe tritt die Bedeutung der Parteien allmählich zurück und wird die Auswahl der Personen immer wichtiger. Siehe dazu *Manin* (Anm. 53), p. 218 (221): „Contemporary voters continue to retain the ultimate power they have always had in representative governments, namely, the power to dismiss the representatives whose record they find unsatisfactory. The age of voting on the candidates' platforms is probably over, but the age of voting on the incumbents' record may be beginning.“

<sup>66</sup> Zuletzt hierzu *Hans Herbert von Arnim*, Wählen wir (Anm. 61), S. 578 ff. und *ders.*, Fetter Bauch (Anm. 56), Kapitel 2.

<sup>67</sup> Siehe dazu *Hans Herbert von Arnim*, Wer kümmert sich (Anm. 43); *ders.*, Wahl ohne Auswahl (Anm. 61).

tern die Fäden ziehen und so ihre Wiederwahl sichern, entmachtet aber die Bürger. So konnten die Wähler etwa bei der letzten Bundestagswahl weder *Rudolf Scharping* abwählen, trotz *Hunzinger* Affäre, noch *Rezzo Schlauch*, den Bangkok-Flieger auf Steuerzahlerkosten. Beide waren auf ihren jeweiligen Parteilisten abgesichert.

In der Landespolitik ist die Diffusion der Verantwortung fast noch größer. Denn die sechzehn Bundesländer sind dazu übergegangen, ihre Politik in rund tausend länderübergreifenden Gremien, wie zum Beispiel der Kultusministerkonferenz, untereinander und häufig zusätzlich auch mit dem Bund abzustimmen. Das bindet dann faktisch die Regierungen und entmachtet die Landesparlamente, von den Landesbürgern ganz zu schweigen.

Alle diese Formen der „Politikverflechtung“<sup>68</sup> im deutschen Bundesstaat<sup>69</sup> bewirken, dass am Ende niemand mehr weiß, wer für welche Entscheidung überhaupt verantwortlich zu machen ist. Der Wähler kann gute Politik nicht mehr mit dem Stimmzettel belohnen und schlechte Politik nicht bestrafen, wie dies das Konzept der Wettbewerbsdemokratie voraussetzt. Das Berufsrisiko der politischen Klasse wird dadurch stark gemindert, dass für Fehler alle und damit niemand verantwortlich gemacht werden kann. Erfolge rechnet sich jeder zu, für Misserfolge sind dagegen immer die anderen verantwortlich. Was vor kurzem noch als unaussprechliches Tabu galt, wird jetzt allenthalben kritisiert: das System organisierter Unverantwortlichkeit<sup>70</sup>. Die politische Klasse hat die Verantwortungsscheu zum System gemacht<sup>71</sup>.

Die Folge ist ein Verlust von politischer Handlungs- und Reformfähigkeit und von Bürgermitwirkung, also beider Elemente der Lincolnschen Formel.

<sup>68</sup> *Fritz Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel*, Politikverflechtung, Kronberg/Ts. 1976; *dies.*, Politikverflechtung II, Kronberg/Ts. 1977.

<sup>69</sup> *Gerhard Lehbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 3. Auflage, Wiesbaden 2000; *Charles B. Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Aufl., München 2001, S. 581 ff., 590 ff.

<sup>70</sup> In der Analyse und Kritik dieses Zustandes ist man sich inzwischen weitgehend einig. Insofern hat sich die herrschende Meinung von Politik und Wissenschaft in kürzester Zeit vollständig gedreht. So geißeln zum Beispiel die CDU-Politiker *Roland Koch* und *Jürgen Rüttgers* in ihrem kürzlich vorgelegten Papier zur Reform des Föderalismus offen die „organisierte Unverantwortlichkeit“ des Systems. Ebenso etwa der frühere Erste Bürgermeister von Hamburg, *Klaus von Dohnanyi*: „Deutschland ist heute ein System organisierter politischer Verantwortungslosigkeit“ (zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.11.2003). Dass die institutionellen Fehlentwicklungen ihrerseits aber vielfach auf die Eigeninteressen der politischen Klasse zurückzuführen sind, wird meist noch nicht eingestanden.

<sup>71</sup> Ausführlich *von Arnim*, Vom schönen Schein (Anm. 6), Teil 2; *ders.*, Das System (Anm. 16). Siehe auch schon *R. Kent Weaver*, The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy*, vol. 6 (1986), S. 371 ff.

Was zuallererst zu reformieren wäre, sind also das Wahlrecht und die Auswüchse des Föderalismus. Hier stellt sich allerdings die Fundamentalfrage, wer die erforderlichen Reformen vornehmen soll. Wenn diejenigen, die es zu disziplinieren gilt, das Rechtsetzungsverfahren beherrschen, läuft dann das Plädoyer für eine Erneuerung der Verfassung nicht auf die Münchhausen-Empfehlung hinaus, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen? Was *Roman Herzog* über die Schwierigkeit, Reformen durchzusetzen, gesagt hat, dass nämlich weniger die Erkenntnis als die Umsetzung das Problem sei<sup>72</sup>, gilt hier, bei der Reform des Wahlrechts und des Föderalismus, erst recht. Ist die Bundesrepublik somit in einer Art Falle gefangen, aus der es – trotz immer größerer Gemeinwohldefizite – aus eigener Kraft kein Entrinnen gibt?<sup>73</sup>

### 3. Pluralismus-Ansatz

#### a) Pluralistische Harmonielehre

Analog zur Theorie der Parteienkonkurrenz hat sich auch eine Theorie der Verbandskonkurrenz entwickelt: Die sogenannte Pluralismustheorie versteht Politik als Resultante des Drucks der unterschiedlichen Interessengruppen. Dabei ist die Rechtsetzung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften durch Tarifverträge nur die offensichtlichste und unmittelbarste Form des Verbandseinflusses, der sich darin aber keineswegs erschöpft. Es geht um bilaterale oder multilaterale Verhandlungen und Absprachen zwischen großen Gruppen.

Auch dieser Auffassung, die ihren Ursprung vor allem in amerikanischen Pluralismustheorien hat<sup>74</sup>, liegt eine bestimmte Gemeinwohlvorstellung zugrunde. Sie geht nämlich davon aus, der Druck der Gruppeninteressen führe per saldo zu halbwegs ausgewogenen und angemessenen Ergebnissen. Drohe ein wichtiges Interesse zu kurz zu kommen, bilde sich eine Gegenmacht, die die Dinge wieder ins Lot bringe (siehe *Galbraith's* „Counter-veiling Power“).

<sup>72</sup> *Roman Herzog*, Aufbruch (Anm. 6), S. 353 (354).

<sup>73</sup> Eine Teil-Antwort wird der Ausgang der geplanten Föderalismusreform ergeben, die die vom Bundestag und vom Bundesrat im Herbst 2003 eingesetzte Föderalismus-Kommission vorbereiten soll. Siehe Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vom 14.10.2003 (Bundestagsdrucksache 15/1685) und die entsprechenden Beschlüsse des Bundestags vom 16. Oktober und des Bundesrats vom 17. Oktober 2003.

<sup>74</sup> *Arthur Bentley*, *The Process of Government*, Evanston, Ill. 1959 (Erstausgabe: 1909); *David B. Truman*, *The Governmental Process*, New York 1958.

## b) Pluralismuskritik

Gegen diese Art von Harmonielehre richtet sich die Pluralismuskritik<sup>75</sup>. Sie nimmt die Kernthese des Pluralismus auf, nur organisierte Interessen seien geschützt, sucht aber gleichzeitig aufzuzeigen, dass bestimmte Interessen sich kaum wirksam organisieren ließen und deshalb typischerweise zu kurz kämen<sup>76</sup>. Dies seien oft gerade ganz allgemeine und damit besonders wichtige Interessen, wozu auch die Sicherung der Zukunft gehöre. Das ist etwa das Problem von Subventionen, für die sich schlagkräftig organisierte Verbände stark machen, während das allgemeine Interesse der Steuerzahler, die die Subventionen zu bezahlen haben, auf Grund ihrer organisatorischen Schwäche zu kurz kommt. Derselbe schiefe Mechanismus, der Subventionen in Zeiten voller öffentlicher Kassen immer mehr ausgeweitet hat, steht – in Zeiten knapper Kassen – ihrem eigentlich unerlässlichen Abbau entgegen.<sup>77</sup> Aus ganz ähnlichen Gründen ist auch eine große Steuerreform, bei der alle Steuervergünstigungen beseitigt und gleichzeitig die Tarife massiv gesenkt werden müssten (was mehr Klarheit und mehr Gerechtigkeit brächte)<sup>78</sup>, so schwer durchzusetzen. „Die Politik“ muss sich dabei mit allen Partikularverbänden (und deren Funktionären) gleichzeitig anlegen. Diese haben die Vergünstigungen früher einmal dem Gesetzgeber abgerungen und wehren sich jetzt mit Zähnen und Klauen gegen deren Beseitigung. So galt eine große Steuerreform zu versuchen, lange geradezu als „politischer Selbstmord“, weshalb sich – über Jahrzehnte hinweg – keine große Partei ernsthaft dafür stark machte<sup>79</sup>.

Diese Art von „Repräsentationsdefiziten“ hat auch der frühere Bundespräsident *Roman Herzog* in seiner „Allgemeinen Staatslehre“ recht deutlich beim Namen genannt<sup>80</sup>. Überhaupt ist die Erkenntnis, dass allgemeine Interessen im Spiel der pluralistischen Kräfte leicht zu kurz kommen, so neu nicht<sup>81</sup>, mögen große Teile der Politikwissenschaft diesen zentralen Tatbestand durch die szientistische Konstruktion immer neuer Pluralismustheorien auch eher verdecken: „Neo-Pluralismus“, „Spät-Pluralismus“, „Kor-

<sup>75</sup> *Mancur Olson*, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968; von Arnim, Gemeinwohl (Anm. 4), S. 148 ff.

<sup>76</sup> von Arnim, Gemeinwohl (Anm. 4), S. 153 ff.

<sup>77</sup> *Hans Herbert von Arnim*, Subventionen, in: Finanzarchiv 1986, S. 81 ff.

<sup>78</sup> Siehe schon *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. (Hrsg.)*, Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem (bearbeitet von K. Schelle, H. H. von Arnim, R. Borell, D. Lau, D. Meng), Wiesbaden 1971.

<sup>79</sup> Dies ist ein Beispiel für das Nichtaufgreifen von Problemen durch Parteien wegen befürchteter politischer Nachteile im Sinne eines Quasi-Kartells (siehe oben Anm. 55).

<sup>80</sup> *Roman Herzog*, Allgemeine Staatslehre 1971, S. 67 ff.

<sup>81</sup> Überblick bei von Arnim, Gemeinwohl (Anm. 4), S. 151 ff.

poratismus“, „Netzwerk-Pluralismus“ etc.<sup>82</sup> Finden Interessen aber desto weniger Berücksichtigung, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das letztlich auf einen „Mechanismus umgekehrter Demokratie“ hinaus oder, wenn man so will: auf einen Mechanismus des umgekehrten Gemeinwohls.

Gewiss, neben den partikularen Verbänden entwickeln sich auch „public interest groups“ wie zum Beispiel *amnesty international*, *Transparency International*, Umweltschutz- und Steuerzahlerverbände<sup>83</sup>. Die Frage ist nur, ob diese nicht regelmäßig relativ schwach sind und deshalb selbst in den USA, wo sie sehr viel zahlreicher und potenter sind als bei uns, die Unterlegenheit allgemeiner Interessen normalerweise nicht ausgleichen können<sup>84</sup>.

Hinzu kommt, dass viele Verbände keine wirkliche Legitimation ihrer Mitglieder besitzen und oft von der politischen Klasse umarmt und so gezielt entschärft werden. Sie degenerieren dann leicht zu Pfründen für bestimmte Positionsinhaber. Viele Vorstandspositionen sind hochbesoldet und werden praktisch auf Lebenszeit vergeben.

Auch beim Pluralismus-Ansatz sind somit beide Anforderungen fraglich: Sowohl das Agieren *für* das Volk als auch das Agieren *durch* das Volk.

Die für den Pluralismus typischen Verhandlungen zwischen Funktionären großer Gruppen ähneln denen zwischen Gebietskörperschaften. Eine erweiterte Konzeption des Pluralismus fasst deshalb auch föderalistische Verhandlungen und Absprachen etwa zwischen den Ländern oder zwischen Bund und Ländern unter den Begriff.

In jedem Fall kommt der Pluralismuskritik, soweit sie zutrifft, heute, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, ein sehr viel höherer Stellenwert zu als früher. Die Lage ist nämlich eine völlig andere als diejenige, die die amerikanischen Pluralisten seinerzeit noch vor Augen hatten, als sie ihre Konzeption entwarfen. Damals herrschten hohe wirtschaftliche Wachstumsraten, und die staatlichen Aufgaben waren relativ gering, so dass für ihre Befriedigung – trotz der Wünsche von Partikulargruppen – immer noch genügend Mittel

---

<sup>82</sup> Überblick bei *Klaus von Beyme*, Spätpluralismus: Paradigmawandel der Interessengruppen-Forschung, in: *Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann*, Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhret zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S. 45 ff.

<sup>83</sup> *Alfred Roos*, Schwache Interessen und hohe Reputation. Die Legitimation moralischer Forderungen und die Mobilisierung für Menschen- und Bürgerrechte, in: *Ulrich Willems/Thomas von Winter (Hrsg.)*, Politische Repräsentation (Anm. 2), S. 241 ff.

<sup>84</sup> Das ist das Ergebnis der wichtigen Studie von *Heinz Ulrich Brinkmann*, Public Interest Groups im politischen System der USA, Opladen 1984, S. 194 ff. Siehe auch *Jeffrey M. Berry*, Die Vereinigten Staaten im Zeitalter des Postmaterialismus, in: *Willems/von Winter (Hrsg.)*, Politische Repräsentation (Anm. 2), S. 315 ff.

übrig blieben. Zudem hatten die Funktionäre ihre Macht noch nicht derart etabliert – alles Voraussetzungen, die heute etwa in der Bundesrepublik nicht mehr vorliegen.

### c) Herrschaft der Funktionäre

Typisch für den Pluralismus großer Gruppen und Einheiten ist die „Herrschaft von Funktionären“<sup>85</sup>. Sie begegnet uns in den Parteien („politische Klasse“), in den Verbänden („Verbandsklasse“), in den Ämtern über die föderalistischen Grenzen hinweg („vertikale Fachbruderschaften“)<sup>86</sup> und in allen anderen Großorganisationen bis hin zu wirtschaftlichen Großunternehmen („wirtschaftliche Klasse“)<sup>87</sup>. Die politische Klasse wird in den letzten Jahren zunehmend untersucht (siehe oben S. 78 ff.). Da sie an den Schalthebeln der Gesetz- und Verfassungsgebung sitzt, verdient sie die Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft und der Staatslehre auch in gesteigertem Maße. Darüber hinaus wäre es aber sicher lohnend, den Typus des Funktionärs und seine Rolle einmal generell zu untersuchen, auch die vielen Verquickungen der unterschiedlichen Rollen, die sich etwa in der Verbeamtung der Parteien und Parlamente und – umgekehrt – in der Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes<sup>88</sup>, aber eben auch in vielen anderen Bereichen zeigen. Dies alles wäre gerade vor dem Hintergrund der Frage zu untersuchen, inwieweit das Vorherrschen dieses Typus und die Dominanz der Eigeninteressen von Funktionären nicht nur für die Abgehobenheit der Politik und ihre eingeschränkte Gemeinwohlkonformität, sondern auch für Mängel der Wirtschaft und anderer wichtiger Bereiche mit ursächlich sind.

## 4. „Politisierung“

Wie können Reformen dennoch durchgesetzt werden? Ein möglicher Weg könnte, schlagwortartig ausgedrückt, über eine „Politisierung“ zu kurz kommender Themen führen, das heißt, über ihr öffentliches Zur-Geltung-Bringen. Nehmen wir wieder die Steuern als Beispiel: Wenn und so weit es gelingt, in der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass der Abbau von Steu-

<sup>85</sup> *Helmut Schelsky*, Funktionäre. Gefährden sie das Gemeinwohl?, Stuttgart-Degerloch 1982; *ders.*, Bürokraten und Funktionäre. Ihre Mentalität gefährdet das Gemeinwohl und den Fortschritt, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.11.1981, S. 15.

<sup>86</sup> *Frido Wagener*, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL Band 37 (1978), S. 215 (216).

<sup>87</sup> *Helmut Schmidt*, Auf der Suche nach einer öffentlichen Moral, Stuttgart 1998, S. 95 ff.

<sup>88</sup> Dazu *von Arnim*, Fetter Bauch (Anm. 56), Kapitel 4.



ersubventionen allen zu Gute kommt – in Form von niedrigen Tarifen und mehr Klarheit und Gerechtigkeit –, könnte eine durchgreifende Steuerreform leichter realisierbar werden, ohne dass die Promotoren Nachteile oder gar politischen Selbstmord riskierten. Der „Witz“ einer solchen Strategie der Politisierung läge im Versuch, den Bürger und die Medien unmittelbar anzusprechen, die öffentliche Meinung zu mobilisieren und dadurch die Funktionäre intermediärer Gruppen und ihr Sperrfeuer und zugleich alle anderen interessierten Spezialisten auszumanövrieren. Dabei geht es letztlich um eine Stärkung der relativen Stellung der Generalisten in der Politik durch eine Aktivierung des (dem Allgemeinen zugewendeten) Citoyen<sup>89</sup>. Eine solche Politisierung ist immerhin in anderen Bereichen mehr oder weniger gelungen, etwa im „Umweltschutz“, den gegen die vereinigte Macht der Unternehmen und Gewerkschaften in Angriff zu nehmen, gleichfalls lange für unrealisierbar gehalten wurde<sup>90</sup>.

Ansätze zu einer Politisierung wichtiger Reformthemen sind in der Bundesrepublik bereits im Gang, nicht zuletzt auch durch die Etablierung von ad-hoc-Gruppierungen, die sich öffentlich zu Wort melden und der Politik „Dampf zu machen“ versuchen. Beispiele sind der von *Meinhard Miegel* ins Leben gerufene „Bürgerkonvent“, der mit gewaltigen Anzeigenaktionen Reformen zu puschen versucht, oder der „Konvent für Deutschland“, eine Gruppe von „elder statesmen“ unter Vorsitz des Altbundespräsidenten *Roman Herzog*. Plötzlich scheinen denn auch durchgreifende Reformvorschläge, etwa im Bereich des Steuerrechts, geradezu aus dem Boden zu schießen, so der von *Paul Kirchhof*<sup>91</sup>, mit dem auch die CDU/CSU liebäugelt, der Vorschlag von *Friedrich Merz*<sup>92</sup> und der Vorschlag der FDP<sup>93</sup>. Alle derartigen Ansätze können der politischen Führung ihre Aufgabe, die Notwendigkeit und die Ziele der Reformen klar herauszustellen und dadurch den Bürgern eine Perspektive zu vermitteln, aber nicht abnehmen. Das zu tun wird allerdings wiederum durch unser politisches System, das die politische Verantwortlichkeit verwischt, erschwert.

---

<sup>89</sup> *Rudolf Smend*, Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, Berlin 1933, durchgehend; *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1966, durchgehend.

<sup>90</sup> Auch gegen Überversorgungen, die Politiker sich in eigener Sache bewilligt hatten, hat öffentliche Kritik, die in solchen Fällen „die einzige wirksame Kontrolle“ darstellt (BVerfGE 40, 296 [328]), immer wieder geholfen. Siehe z. B. *von Arnim*, Der Staat als Beute, München 1993; *ders.*, Der Staat sind wir, München 1995.

<sup>91</sup> *Paul Kirchhof* (Hrsg.), Einkommensteuergesetzbuch, Heidelberg 2003.

<sup>92</sup> *Bundesvorstand der Christlich Demokratischen Union Deutschlands*, Beschluss vom 3. November 2003, Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland, Berlin 2003.

<sup>93</sup> *Hermann Otto Solms* (Hrsg.), Die neue Einkommensteuer, Berlin 2003.

### 5. Direkte Demokratie

Auf der Suche nach Durchsetzungsmöglichkeiten richtet sich der Blick auch auf Einrichtungen der direkten Demokratie<sup>94</sup>, die in den letzten Jahren flächendeckend in allen sechzehn Ländern und auch in den Gemeinden eingeführt wurden. Mit ihnen können zumeist auch die Verfassungen geändert werden. Immerhin war die einzige halbwegs gelungene Strukturreform des vergangenen Jahrzehnts, die Reform der Kommunalverfassungen, gegen die widerstrebenden Interessen der Amtsinhaber ganz wesentlich durch Volksbegehren und Volksentscheid durchgesetzt worden – oder durch glaubwürdiges Drohen damit<sup>95</sup>.

Doch auf Bundesebene gibt es bisher praktisch keine Formen der direkten Demokratie. Vielleicht sollte man deshalb auf der Landesebene mit Reformen etwa des Wahlrechts oder auch der Landesverfassung insgesamt beginnen<sup>96</sup>.

Hier fühlt man sich an die Klassiker erinnert, die in der Aktivierung des Volkes schon immer ein wirksames Gegengewicht gegen Machtmissbräuche etwa von Parteien und Verbänden sahen.<sup>97</sup> Es stellt sich aber auch die Grundfrage, ob direkt demokratische Entscheidungen nicht ein bestimmtes Maß an Gemeinsinn auf Seiten der Bürger voraussetzen und wie das zu aktivieren ist. Könnte es nicht sein, dass Bürger, wenn richtig angesprochen, eher bereit sind, sich bei Wahlen und Abstimmungen gemeinwohlorientiert zu verhalten als Berufspolitiker, selbst dann, wenn ihre Eigeninteressen damit kollidieren? Dies nicht etwa deshalb, weil Bürger die besseren Menschen wären, sondern weil für sie meist weniger auf dem Spiel steht und sie sich deshalb gemeinwohlorientiertes Verhalten eher leisten können<sup>98</sup>.

Möglicherweise muss aber alles erst noch viel schlimmer kommen, um die nötigen Reformkräfte freizusetzen. *Katz* und *Mair* setzen ihre Hoffnung in das Aufkommen neuer Parteien, die aus der Kritik an den Kartellierungstendenzen der Etablierten ihre Wahlkampfmunition gewinnen<sup>99</sup>. Wäre das aber wirklich wünschenswert – nach aller Erfahrung, die wir mit manchen dieser Parteien in Deutschland und in unseren Nachbarländern gesammelt haben?

<sup>94</sup> Dazu etwa *von Arnim*, Vom schönen Schein (Anm. 6), S. 169 ff.

<sup>95</sup> Vgl. zuletzt ausführlich *Hans Herbert von Arnim*, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, in: DÖV 2002, S. 585 ff.

<sup>96</sup> Dazu *Hans Herbert von Arnim*, Systemwechsel durch Direktwahl des Ministerpräsidenten, in: Heinrich Siedentopf/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König, Berlin 2004 (im Erscheinen).

<sup>97</sup> Auch die vorher erwähnte „Politisierung“ ist, genau genommen, eine Strategie zur Aktivierung des Volkes.

<sup>98</sup> *von Arnim*, Das System (Anm. 16), S. 373 f. mit weiteren Nachweisen.

<sup>99</sup> *Katz/Mair* (Anm. 56), S. 18.