

DIE DEUTSCHE BUNDESBANK - PFEILER DER DEMOKRATIE*

Zur Rolle der Bundesbank im politischen System
der Bundesrepublik Deutschland

Hans Herbert von Arnim

Was Staatsrechtslehre und Demokratietheorie an der Deutschen Bundesbank immer wieder fasziniert, zugleich aber auch irritiert, ist ihre Unabhängigkeit.¹ Immer wieder kommt die Frage hoch, ob dieser Status eigentlich mit demokratischen Grundvorstellungen vereinbar sei, eine Frage, die auch verfassungsrechtliche Relevanz besitzt, zumal man im Grundgesetz eine ausdrückliche Absicherung der Unabhängigkeit vergeblich sucht. Mancher mag deshalb die Bezeichnung der Bundesbank als „Pfeiler der Demokratie“ auf den ersten Blick geradezu als Provokation empfinden. Gleichwohl meine ich, diese Bezeichnung ist berechtigt.

Um dies näher darzulegen, werde ich zunächst etwas über Status und Aufgabe der Bundesbank sagen, kann mich hier aber – angesichts des versammelten währungspolitischen Sachverständes – kurz fassen. Sodann werde ich versuchen, die Bundesbank in das politische System der Bundesrepublik einzuordnen. Das ist allerdings leichter gesagt als getan, weil es dazu eines Gesamtkonzepts bedarf, das aber nicht etwa irgendwo schon fertig und abrufbereit vorliegt, sondern erst entwickelt werden muß. Die Tragfähigkeit des Konzepts wird auch über die Legitimation der Bundesbank entscheiden. Die Generalthese, die meinen Überlegungen zugrunde liegt, lautet zugespitzt: Die unabhängige Bundesbank kann nur aus einem zeitgemäßen Demokratieverständnis legitimiert werden – oder überhaupt nicht. An der Grenze zwischen Demokratietheorie und Verfassungslehre werde ich versuchen, einige Elemente einer Theorie der Bundesbank zu entwickeln.

Für Status und Aufgabe der Bundesbank sind zwei Bestimmungen zentral, die man auch als Magna Charta der Bundesbank bezeichnen könnte: Nach § 3 BBkG hat die Bundesbank vor allem die Aufgabe, „die Währung zu sichern“, was praktisch gleichbedeutend ist mit dem in § 1 StabG genannten Ziel „Stabilität des Preisniveaus“, und nach § 12 Satz 2 BBkG ist sie bei Wahrnehmung ihrer Befugnisse nach dem Gesetz „von Weisungen der Bundesregierung

* Festvortrag anlässlich der Verleihung des Karl-Bräuer-Preises (des Bundes der Steuerzahler) an den Präsidenten der Deutschen Bundesbank Herrn Dr. h. c. Karl Otto Pöhl am 4. Dezember 1987 in Frankfurt a. M. Das Manuskript wurde leicht überarbeitet und mit Nachweisen versehen.

¹ Dazu aus staatsrechtlicher Sicht zuletzt Oebbecke, Weisungs- und unterrichtsfreie Räume in der Verwaltung, 1986, S. 170 ff. m.w.N. Überblick bei Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 464 ff. (491 ff.). An eigenen früheren Arbeiten (auf denen der vorliegende Beitrag zu einem guten Teil beruht) seien genannt: v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 356 ff.; Ders., Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 340 ff.; Ders., Volkswirtschaftspolitik, 5. Aufl., 1985, S. 205 ff.; Ders., Begrenzung öffentlicher Ausgaben durch Verfassungsrecht. Ist die Finanzverfassung noch zeitgemäß?, Deutsches Verwaltungsblatt 1985, S. 1286 (1290 ff.); jeweils m.w.N. zum Schrifttum. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht Rolf Caesar, Der Handlungsspielraum von Notenbanken, 1981; Ders., Die Unabhängigkeit der Notenbank im demokratischen Staat, in: Zeitschrift für Politik 1980, S. 347; jeweils m.w.N.

unabhängig.“ Die Hervorhebung der Währungssicherung kann allerdings sinnvollerweise nicht heißen, daß die Bundesbank dieses Ziel gleichsam isoliert verfolgen und ihm auch im Falle der Kollision mit anderen Zielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (wie hoher Beschäftigungsstand, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht) absoluten Vorrang geben dürfte oder gar müßte. Die Bundesbank wird vielmehr im Konflikt zwischen verschiedenen Zielen maßvoll abwägen und einen optimalen Kompromiß anstreben müssen. Wie aber läßt sich dieses Ergebnis *begründen*? Die in § 12 Satz 1 BBkG niedergelegte Pflicht der Bank, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, und die über § 13 III StabG geschaffene Verpflichtung alle Ziele des § 1 StabG zu beachten, können keine Begründung liefern, weil beide Bindungen jeweils unter dem Vorbehalt der Wahrung der Aufgabe der Bundesbank, also der Sicherung der Preisstabilität, stehen. Die umgekehrte Frage, welchen Sinn es hat, die Geldwertstabilität hervorzuheben, wenn die Bundesbank doch an *alle* Ziele des Magischen Vierecks gebunden ist, läßt sich wohl nur so beantworten: Es soll dem sonst drohenden Zukurzkommen jenes Zieles entgegengewirkt werden. Das wird noch näher darzulegen sein. Schon hier sei aber festgehalten: Die Bundesbank besitzt kraft ihrer Unabhängigkeit und der Vagheit der Ziele einen weiten politischen Ermessensspielraum.

Wer die Bundesbank in das politische System der Bundesrepublik einordnen und den spezifischen Sinn ihrer Unabhängigkeit erfassen möchte, muß erst einmal Klarheit darüber gewinnen, wie das politische System insgesamt zu deuten ist. Angesichts der Fülle von Details kann ein Gesamtbild nur entstehen, wenn man Modelle zu Hilfe nimmt, die die wesentlichen Strukturelemente zutreffend erfassen und so verhindern, daß man den Wald vor lauter Bäumen übersieht. Es geht darum, durch vereinfachende Bilder Abläufe und Zusammenhänge um so deutlicher hervortreten zu lassen und auf diese Weise eine Vorstellung vom Funktionieren unserer Demokratie zu entwickeln.

Ausgangspunkt der Erörterung soll das offizielle Demokratiemodell sein, so wie es sich meist in den Schulbüchern des Sozialkundeunterrichts findet. Dieses Modell geht von der Grundregel aus, daß das Volk in periodischen Wahlen die Macht vergibt und mit Mehrheit diejenigen an die Regierung bringt, von denen erwartet werden kann, daß sie den Willen des Volkes verwirklichen; die gewählten Repräsentanten bemühen sich ihrerseits, dieser Erwartung auch zu entsprechen, schon um wiedergewählt zu werden. In dieser Sicht verwirklicht die Demokratie sozusagen automatisch den Willen des Volkes. Treten Mißstände auf, so ist es Sache der Bürger, mit dem Stimmzettel eine Korrektur herbeizuführen. Die Sicherung des Gemeinwohls und die Unterbindung von Fehlentwicklungen fallen primär in die Verantwortung der Wähler.² Anders ausgedrückt: Wenn in der Demokratie der Wille des

² Vgl. Mußnug, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (im folgenden: VVDStRL), Bd. 39 (1981), S. 382: Vor einer verfehlten Politik müssen wir uns in der Demokratie des Grundgesetzes „mit dem Stimmzettel selbst schützen“.

Volkes geschieht, so bleibt für die Charakterisierung einer im demokratischen Verfahren zustande gekommenen Politik als unrichtig kein Raum mehr – sie ist quasi kraft Definition richtig. Dies gilt für alle Belange, auch für die Geldwertstabilität. Ist den Bürgern das Ziel wichtig, dann werden sie dies bei ihrem Wahlverhalten zum Ausdruck bringen, und die gewählten Repräsentanten werden sich danach richten. Über das Medium der allgemeinen Wahl wird auch insoweit das Gemeinwohl verwirklicht – jedenfalls das, was die Bürger dafür halten – und darauf kommt es in der Demokratie eben an. Die Sicherung der Geldwertstabilität aus diesem Legitimationszusammenhang herauszunehmen und organisatorisch zu verselbständigen, läßt sich nach diesem immer noch verbreiteten Modell nicht rechtfertigen.

Davon geht auch die Staatsrechtslehre im Ansatz aus. Nach dem Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit fällt grundsätzlich der gesamte Bereich der Politik, auch der Wirtschaftspolitik, in die Kompetenz der Regierung, die ihrerseits dem direktgewählten Parlament verantwortlich ist.³ Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 1959 den Grundsatz formuliert, Angelegenheiten von politischem Gewicht oder erheblicher politischer Tragweite dürften nicht auf Stellen übertragen werden, die von Regierung und Parlament unabhängig sind.⁴ Im Lichte dieser Rechtsprechung ist die Unabhängigkeit der Bundesbank – angesichts ihres unbestreitbar großen politischen Gewichts – höchst prekär. Auch ein Vergleich mit anderen unabhängigen Einrichtungen kann mögliche Bedenken nicht beschwichtigen. Die Unabhängigkeit der Gerichte (Art. 97 GG) und des Rechnungshofs (Art. 114 II GG) ist ausdrücklich im Grundgesetz verankert. Für die Bundesbank fehlt es an entsprechenden Bestimmungen. In Art. 88 GG heißt es lediglich: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank.“ Hinzu kommt, daß die Bundesbank nicht nur nachträgliche Kontrolle ausübt (wie die Gerichte und Rechnungshöfe), sondern selbst aktiv gestaltend Politik macht, was ihr auch die Bezeichnung „geldpolitische Nebenregierung“ eingetragen hat.

Auf der Basis der offiziellen Demokratieversion kann die Unabhängigkeit der Bundesbank also schwerlich begründet werden. Man wird sich auch kaum damit beruhigen können, daß das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1973 die Verfassungsmäßigkeit der Unabhängigkeit bejaht hat,⁵ denn eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht noch aus,⁶ und in der Staatsrechtslehre gibt es immer wieder Stimmen, welche die Verfassungsmäßigkeit bezweifeln.⁷ Wir müssen also fragen, ob jene Demokratieversion noch haltbar oder ob nicht eine Revision überfällig ist.

³ Dazu zuletzt Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, § 22 Rn. 21 ff.

⁴ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 9, S. 268, hier: S. 282 (im folgenden abgekürzt zitiert: BVerfGE 9, S. 268 (282); ebenso BVerfGE 22, S. 106 (113).

⁵ BVerwGE 39, S. 1.

⁶ In BVerfGE 14, S. 197 (201); 62, S. 169 (183), wurde die Frage vom Bundesverfassungsgericht nicht entschieden, sondern nur beiläufig behandelt. Immerhin spricht das Gericht in der letztgenannten Entscheidung (wenn auch nur beiläufig) von der „verfassungsrechtlichen unabhängigen Stellung“ der Bundesbank.

⁷ Z. B. Faber, Wirtschaftsplanung und Bundesbankautonomie, 1969, 14, S. 69; Eckart Klein, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes, 1974, S. 215.

Die zentrale Schwäche der offiziellen Version liegt in der Gleichsetzung von Entscheidungen der Repräsentanten mit solchen des Volkes. In Wahrheit sind die Transformationsmechanismen, mit denen eine Rückbindung an das Volk erfolgen soll,⁸ derart grob und lose, daß den Repräsentanten in der Praxis ein weiter Spielraum bleibt. Dies hat viele Gründe, von denen hier nur das sog. Ostrogorski-Paradoxon genannt sei. Ostrogorski hat den Nachweis erbracht, daß bei demokratischen Wahlen nicht unbedingt diejenigen Parteien die Mehrheit erhalten, die die verbreitetsten Anliegen auf ihre Fahnen geschrieben haben.⁹

Besitzen die Repräsentanten aber einen ganz erheblichen Freiheitsgrad, so lassen sich ihre Entscheidungen insoweit nicht mehr als solche des Volkes ausgeben und damit gegen Kritik immunisieren. Dann kommt es auch darauf an, inhaltlich möglichst richtige Entscheidungen zu treffen. Die Legitimation ergibt sich dann zu einem wesentlichen Teil aus der Erwartung, die demokratischen Instanzen würden zu relativ richtigen Entscheidungen gelangen. Es geht nicht mehr nur darum, *durch* das Volk zu entscheiden, sondern auch *für* das Volk, d. h. im Interesse des Volkes.¹⁰ Wie kann das erreicht werden? Auch hier gibt es mehrere Ansätze. Der *eine* – ich nenne ihn den *idealistischen* – versucht, den Gemeinsinn der Repräsentanten zu aktivieren;¹¹ er liegt auch dem deutschen Staatsrecht zugrunde und kommt etwa im Amtseid der Bundesminister¹² und in den Beamtenengesetzen¹³ zum Ausdruck. Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen betont, alle Staatsorgane und Amtsträger seien von verfassungswegen auf das Gemeinwohl verpflichtet.¹⁴

Andererseits ist durchaus nicht gewährleistet, daß die Akteure den Spielraum, den sie besitzen, wirklich im Interesse der Allgemeinheit nutzen. Im privaten Bereich – jedenfalls in der Wirtschaft – gehen wir gewöhnlich davon aus, daß die Menschen sich vom Eigennutz motivieren lassen. Die Volkswirtschaftslehre legt ihren Modellen seit Adam Smith das Bild eines eigennütigen homo oeconomicus zugrunde. Was spricht eigentlich dagegen, dieses Menschenbild auch auf die Politik zu übertragen und zu unterstellen, den politischen Akteuren gehe es nicht um die Verwirklichung irgendeines abstrakten Gemeinwohls, sondern um handfeste eigene Interessen, wie Prestige, Macht und Geld? Dies ist in der Tat die Grundannahme, auf der eine neuere Forschungsrichtung, die Ökonomische Theorie der Demokratie, aufbaut.¹⁵ Sie

⁸ Dazu Böckenförde, Demokratie ..., a.a.O., Rn. 14 ff.

⁹ Vgl. Rae/Daud, The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision, European Journal of Political Research 1976, S. 391; vgl. auch Claus Offe, Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?, in: Guggenberger/Offe, An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, 1984, S. 150 (163 f.).

¹⁰ Vgl. Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17, S. 11 (19 f.); Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29, S. 46 (60); Roman Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20 GG, Abschn. II, Rn 46.

¹¹ Vgl. Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966, S. 266 ff.

¹² Vgl. Art. 64 II GG i. Verb. m. Art. 56 GG.

¹³ Vgl. § 35 I 1 Beamtenrechtsrahmengesetz.

¹⁴ Z. B. BVerfGE 12, S. 354 (364); 42, S. 312 (332); 44, S. 125 (143); 49, S. 89 (132); 50, S. 50 (51).

¹⁵ Überblick bei Bruno S. Frey, Die ökonomische Theorie der Politik oder die Neue Politische Ökonomie: Eine Übersicht, in: Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften 1970, S. 1; Guy Kirsch, Neue Politische Ökonomie, 2. Aufl., 1983.

überträgt das Bild des homo oeconomicus auf den politischen Bereich, nennt den Politiker einen „politischen Unternehmer“ und unterstellt, es komme ihm primär auf die Maximierung seiner Interessenbefriedigung an. Und so ganz wirklichkeitsfremd scheint diese Auffassung nicht zu sein. Wer Interessenverbände kennt, weiß, hier gilt oft der Satz: „Right or wrong, my pressure group“. Und daß bei den politischen Parteien der Kampf um die Macht leicht alles andere beherrscht, ist in jüngster Zeit auch einem breiten Publikum deutlich gemacht worden.

Die Dominanz der Eigeninteressen braucht allerdings nicht notwendig dazu zu führen, daß Gesamtinteressen „untergepflügt“ werden. Das zeigt wiederum das Beispiel der wettbewerblichen Marktwirtschaft, die, wenn sie funktioniert, das Handeln der Menschen so lenkt, daß es zum Wohle der Gesamtheit ausschlägt – obwohl schierer Eigennutz als Motiv unterstellt wird. Überträgt man die Vorstellung von der „unsichtbaren Hand“ von der Wirtschaft auf die Politik, so wird aus der wirtschaftlichen Harmonie durch Wettbewerb der Individuen die politische Harmonie durch Wettbewerb der Parteien und Verbände. Diese (von den Amerikanern *Bentley* und *Truman* begründete) Auffassung – ich nenne sie *Pluralistische Harmonielehre*¹⁶ – war in den USA lange herrschend und fand – vermittelt durch *Ernst Fraenkel* – in den 50er und 60er Jahren auch in die Staatsrechtslehre und Verfassungsrechtssprechung der Bundesrepublik Eingang. Die Pluralistische Harmonielehre unterstellt, jedes berechnete Interesse werde sich, wenn nötig, verbandlich organisieren und die erforderliche Geltung in der Politik verschaffen. Auf diese Weise würden alle Interessen angemessen berücksichtigt. Das vielfältige Kräftespiel führt quasi automatisch zu ausgewogenen Resultaten.

Auch auf dieser theoretischen Basis wäre die Einrichtung der unabhängigen Bundesbank kaum zu rechtfertigen. Wenn alle Interessen im pluralistischen Prozeß von selbst angemessen verwirklicht würden, müßte dies auch für das Ziel Geldwertstabilität gelten; einer besonderen organisatorischen Absicherung bedürfte es dann nicht. Aber auch hier stellt sich die Frage nach der Wirklichkeitsnähe der Prämissen. Liegt das Gleichgewicht der Kräfte, das die Pluralistische Harmonielehre unterstellt, wirklich vor?

Will man sich einer Antwort nähern, so kommt man an den bahnbrechenden Analysen der Ökonomischen Theorie der Demokratie nicht vorbei. *Mancur Olson* hat in seinem Buch „Logik des kollektiven Handelns“¹⁷ aufgezeigt, daß sich – ökonomisch rationales Verhalten aller Beteiligten vorausgesetzt – zwar enge Partikularinteressen, nicht aber allgemeine, weite Bevölkerungskreise umfassende Interessen in ausreichender Stärke verbandlich organisieren lassen. Olsons Thesen verbinden sich mit der Analyse von *Anthony Downs*, der – auf Vorarbeiten *Joseph Schumpeters*¹⁸ aufbauend – in seiner „Ökonomischen Theorie der Demokratie“¹⁹ dargelegt hatte, daß die Verfolgung allgemeiner Interessen auch für politische Parteien oft nicht lohnend erscheint.

¹⁶ Dazu eingehend v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen* (Fn 1), S. 148 ff. m.w.N.

¹⁷ Olson, *Logik des kollektiven Handelns*, 1967 (dt.: 1968).

¹⁸ Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. Aufl., 1950.

¹⁹ Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, 1957 (dt.: 1968).

Schaut man genauer hin, so ergibt sich allerdings ein differenziertes Bild: Sonderinteressen lassen sich in der Regel schlagkräftiger organisieren als allgemeine Interessen, Gegenwartsinteressen sind politisch virulenter als Zukunftsinteressen, wirtschaftliche sind stärker als ideelle, die Interessen an der Erhöhung von Einkommen werden nachdrücklicher vertreten als die an der Senkung von Ausgaben. Da aber auch die wichtigsten Interessen auf der Ausgabenseite solche der Allgemeinheit (der Konsumenten, Sparer und Steuerzahler) sind und man auch Zukunftsinteressen in einem weiteren Sinn als allgemeine Interessen ansehen kann, bleibt die Feststellung von der organisatorischen und politischen Schwäche der Allgemeininteressen typischerweise richtig.²⁰

Daß die Thesen der Ökonomischen Theorie der Demokratie die Wirklichkeit in der Bundesrepublik bis zu einem gewissen Grad treffen, soll an einigen Beispielen erläutert werden.

In Reaktion auf das Finanzdebakel der Jahre 1965/66 und die damalige wirtschaftliche Rezession war durch das Stabilitätsgesetz von 1967 und die Haushaltsrechtsreform von 1969 ein ganzer Fächer von Instrumenten zur Verbesserung der Finanz- und Wirtschaftspolitik eingeführt worden:

1. Durch die *mehrfährige Finanzplanung* sollte die bis dahin vorherrschende lediglich kurzfristige Orientierung der finanzpolitischen Willensbildung überwunden und durch Einbeziehung der längerfristigen Auswirkungen von finanzwirksamen Beschlüssen die Ausgeglichenheit des Haushalts langfristig gesichert werden.
2. Der Anteil der öffentlichen *Investitionen* an den Staatsausgaben sollte von Jahr zu Jahr zunehmen.
3. Durch Bindung der öffentlichen Haushalte an das *gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht* und Einführung eines imponierenden Instrumentariums der fiskalischen Globalsteuerung sollten die Ziele des Magischen Vierecks gesichert werden.
4. Nach § 12 StabG wurde die Bundesregierung verpflichtet, auf einen *Abbau von Subventionen* hinzuwirken; alle zwei Jahre muß seitdem ein Subventionsbericht veröffentlicht werden, in dem die Steuervergünstigungen und die vom Bund gewährten Finanzhilfen kritisch zu durchleuchten und auf Abbaumöglichkeiten zu untersuchen sind. Man wollte auf diese Weise zu einer Beherrschung der Subventionen gelangen, die sich zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Finanzen entwickelt hatten.

Tatsächlich ist die staatliche *Investitionsquote* nicht gestiegen, sondern massiv gefallen. Das ist besonders enthüllend, weil die gewaltige Ausdehnung des finanziellen Staatsanteils am Bruttosozialprodukt von knapp 40 auf knapp 50 v. H., die in der ersten Hälfte der 70er Jahre geschah, just mit der Absicht, die staatlichen Investitionen auszuweiten, begründet worden war. Staatliche Investitionen haben eben keine Lobby. Daß die *mittelfristige Finanzplanung insgesamt* gescheitert war, zeigte sich, als das finanzpolitische Fiasko, das in

²⁰ Dazu v. Arnim, *Gemeinwohl ... a.a.O.*, S. 151 ff.; Ders., *Staatslehre ... a.a.O.*, S. 272 ff., S. 293 ff., S. 304 ff.

den 60er Jahren Anlaß für ihre Einführung gewesen war, sich 1975/76 ziemlich genau wiederholte. Auch die Träume von der fiskalischen *Globalsteuerung* sind nicht aufgegangen. Es kam vielmehr zu hohen Preissteigerungen und anschließend zu hohen Arbeitslosenzahlen. Der Staat erwies sich als unfähig, die Instrumente unbeeinflusst von wahltaktischen Manövern und mit der nötigen Härte gegen Gruppeninteressen zu gebrauchen. Es ist eben leichter, in der Rezession mehr auszugeben (und mit Krediten zu finanzieren), als in der Überhitzung die Kreditaufnahme einzuschränken oder gar Geld stillzulegen. Von *Joseph Schumpeter* stammt das sarkastische Wort, Geld stillzulegen sei für einen Politiker ebenso schwer, wie für einen Mops, einen Wurstvorrat anzulegen. Kasse macht eben sinnlich. Besonders bedenklich wurde es, als auch in den Phasen konjunktureller Überhitzung die staatliche Nettokreditaufnahme nicht zurückging (so Anfang der 70er Jahre) oder als – Ende der 70er Jahre – die Staatsverschuldungsquote in der Phase der konjunkturellen Erholung noch rasant zunahm.²¹ Auch aus dem *Subventionsabbau* ist nichts geworden. Hierzu wäre es erforderlich gewesen, daß der Staat sich mit allen Gruppen zugleich anlegt, die Nutznießer von Subventionen sind. Zwar wäre ihm der Dank der Steuerzahler gewiß gewesen. Wegen der Schwierigkeit der Organisation allgemeiner Steuerzahlerinteressen sehen die Politiker darin aber oft kein ausreichendes politisches Gegengewicht.²² Die Subventionen sind denn auch ständig gestiegen. In einer Studie des Instituts für Weltwirtschaft wird ihr Gesamtvolumen für 1985 auf 121 Mrd. DM geschätzt.²³ (Um so verdienstvoller ist es – das sei in Parenthese hinzugefügt –, daß das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler kürzlich eine Subventionsabbauschrift unter Nennung von Roß und Reiter vorgelegt und dadurch dem Finanzminister den Rücken gestärkt hat.)²⁴

Die ernüchternden Erfahrungen der 60er und 70er Jahre haben eines deutlich gemacht: Es kommt nicht nur darauf an, den Staat auf rationale Politik rechtlich zu verpflichten und ihm die erforderlichen Instrumente an die Hand zu geben. Man muß die staatlichen Akteure auch in den Stand setzen, diese Instrumente zu gebrauchen und sich gegen wahltaktische Zumutungen und Gruppendruck zu behaupten. Es gibt nicht nur Marktversagen, sondern auch Staatsversagen.²⁵

Will man verhindern, daß allgemeine Interessen von Partikularinteressen und Zukunftsinteressen von Gegenwartsinteressen an die Wand gespielt werden, so muß man bewußt gegenhalten. Ist dies aber überhaupt vorstellbar? Es hätte keinen Sinn, sich über die Schwierigkeiten der Aufgabe etwas vorzumachen. Klar ist, daß bloße Appelle an die Akteure nicht viel fruchten. Sie

²¹ v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 252 ff. (262 m.w.N.).

²² v. Arnim, Subventionen. Von den Schwierigkeiten der Subventionskontrolle, in: Finanzarchiv 1986, S. 81 m.w.N.

²³ Gerken u. a., Mehr Arbeitskräfte durch Subventionsabbau (Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 113/114), 1985, S. 3 ff.

²⁴ Stern/Werner, Subventionsabbau. Notwendigkeit und Möglichkeit, 1987 (Heft 61 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler).

²⁵ v. Arnim, Staatsversagen: Schicksal oder Herausforderung?, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 48/87 v. 28. 11. 1987, S. 17 ff. m.w.N.

bestehen in Form der – auch rechtlichen – Gemeinwohlbindungen ohnehin. Vielmehr sind institutionelle Vorkehrungen geboten, die es den Akteuren erleichtern, Gemeinwohlkonformes auch durchzusetzen. Letztlich geht es darum, die Parteien und die Verbände dort zu begrenzen, wo sie sich bisher am liebsten betätigt haben. Die vergangenen 100 Jahre standen im Zeichen einer historisch einmaligen sozialen Emanzipation. Was man früher „soziale Frage“ genannt hat, ist heute weitgehend entschärft, Klassengegensätze sind praktisch beseitigt. Vehikel der Entwicklung aber waren die durch das allgemeine Wahlrecht entstandenen Volksparteien und die durch Vereinigungsfreiheit freigesetzten Interessenverbände. Sie haben – gemeinsam mit einer immer umfassenderen Verwaltung – den sozialen Wohlfahrtsstaat verwirklicht.

Heute haben sich die Herausforderungen gewandelt. Es geht nicht mehr primär darum, den Wohlfahrtsstaat noch weiter quantitativ auszubauen, sondern darum, ihn qualitativ zu verbessern und Mißbräuche und Fehlentwicklungen zu unterbinden. *Ralf Dahrendorf* hat dies auf die Formel vom „Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts“²⁶ gebracht, wobei mit „sozialdemokratisch“ natürlich nicht das Programm einer bestimmten Partei gemeint ist. Für den Ausbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaats waren in der Vergangenheit alle Parteien, auch die konservativen, verantwortlich.

Die Parteien und Verbände wirkungsvoll zu disziplinieren und ihre Macht so zu regulieren, daß sie möglichst zum Besten der Gemeinschaft ausschlägt, ist eine Forderung, die letztlich an die Adresse der Parteien selbst gerichtet sein muß. Die Politiker der Parteien sind es ja selbst, die in den Parlamenten und Regierungen an den Schalthebeln der Macht sitzen; von ihnen wird also nicht weniger verlangt, als sich selbst zu disziplinieren. Die neuen Herausforderungen rufen nach einem programmatischen Wandel der Parteien, einer Überprüfung traditioneller ideologischer Bestände. Vorstufe der Erneuerung ist zwangsläufig eine Phase der Verunsicherung. *Jürgen Habermas* spricht von der „Neuen Unübersichtlichkeit“.²⁷ Das Dilemma besteht darin, daß die bisherige Ausrichtung der Volksparteien nicht mehr durchzuhalten ist, der erforderlichen Neuausrichtung aber vielfach noch überkommene ideologische Positionen entgegenstehen. Entscheidend wird sein, ob die – ganz natürliche – Verunsicherung schließlich zu schöpferischer Innovation führt und eine Anpassung an die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft gelingt.

Manche glauben, es reiche aus, die großen Interessenverbände zu freiwilligem Zusammenwirken im Interesse aller an einen Tisch zu bringen. *Helmut Willke* hat diesen Korporatismusansatz in seinem Buch „Entzauberung des Staates“ erneut zur Diskussion gestellt.²⁸ Die Grundgedanken sind in Wahrheit die gleichen, die bereits der Konzertierte Aktion nach § 3 StabG zugrunde gelegen hatten. Dort waren aber auch die Schwächen des Ansatzes deutlich geworden:²⁹ Er tendiert zum closed shop unter Ausschluß der Kleinen; es

²⁶ Dahrendorf, *Die Chancen der Krise*, 1983, S. 16 ff.

²⁷ Habermas, *Die Neue Unübersichtlichkeit*, 1985.

²⁸ Willke, *Entzauberung des Staates*, 1983.

²⁹ Zu den Schwächen der Konzertierte Aktion Biedenkopf, *Betriebs-Berater* 1968, S. 1005 ff.; H. H. Rupp, *Konzertierte Aktion und freiheitliche Demokratie*, in: Hoppmann (Hrsg.), *Konzertierte Aktion*, 1971, S. 1 ff.; Zu den Schwächen des Willkeschen Korporatismusansatzes: *Offe, Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung*, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 1984, S. 234 (242 ff.).

besteht die Gefahr von Einigungen auf Kosten allgemeiner, nicht gruppenmäßig vertretener Interessen; jedenfalls gibt es keinerlei Gewähr, daß im Konfliktfall Partikularinteressen zugunsten übergreifender Allgemeininteressen zurückgestellt werden; das auf freiwilliger Kooperation beruhende Verfahren droht gerade dann am ehesten zu versagen, wenn es auf seine Funktionsfähigkeit am meisten ankommt.

Ein anderer Ansatz, der eher Erfolg verspricht, aber auch schwieriger durchzusetzen ist, zielt nicht nur auf freiwillige Kooperation, sondern sucht auch diejenigen Kräfte zu stärken, die von Parteien und Verbänden relativ unabhängig sind und deshalb als Gegengewichte zum Ausgleich von „Pluralismusdefiziten“ in Betracht kommen. Es geht darum, „dem Staat“ die Wahrung seiner „Aufgabe als unparteiischer Hüter des Gemeinwohls gegenüber den sozialen Gruppen und Mächten“³⁰ zu erleichtern und so ein Mindestmaß an innerer Souveränität zu sichern. *Fritz Scharpf* hat dies in seiner berühmten Konstanzer Antrittsvorlesung über „Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung“ auf die Formulierung gebracht: Der politische Prozeß müsse so ausgestaltet werden, daß die „Entscheidungen in relativer Unabhängigkeit von Pressionen der organisierten Interessengruppen“ ... „durchgesetzt werden können“ und „die Politik“ ... gerade auf jene Bedürfnisse, Interessen, Probleme und Konflikte reagieren kann, die innerhalb der pluralistischen Entscheidungsstrukturen nicht ausreichend berücksichtigt werden.“³¹

Schaut man genauer hin, so stellt man fest, daß es gerade in der Bundesrepublik bereits einige derartige Einrichtungen gibt: die Wissenschaft, unabhängige Sachverständigengremien, etwa den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Rechtsprechung mit dem Bundesverfassungsgericht an der Spitze, den Bundespräsidenten, die unabhängige Finanzkontrolle und – last but not least – die unabhängige Bundesbank.

Allerdings hat die Verfassungstheorie (staatsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Provenienz) diese Einrichtungen noch nicht ausreichend zur Kenntnis genommen, geschweige denn verarbeitet. Statt sie als Gegengewichte gegen strukturbedingte Fehlentwicklungen der modernen pluralistischen Demokratie zu erkennen, werden sie auch heute noch meist als irreguläre, mehr oder weniger problematische Ausnahmen von der demokratischen Norm betrachtet, teils werden sie in aller Naivität gar als verfassungswidrig bezeichnet. So wird die Autonomie der Bundesbank vornehmlich unter dem Aspekt einer „Ausnahme von den Prinzipien der Demokratie und der parlamentarischen Verantwortlichkeit“ gesehen und eher skeptisch beurteilt, wobei die Strukturgründe, die für die Unabhängigkeit sprechen, leicht unter den Tisch fallen; deshalb können die regelmäßig wiederkehrenden, auf überkommenen parlamentarisch-demokratischen Ideal-Vorstellungen beruhenden Empfehlungen, die Autonomie der Bundesbank einzuschränken, auf den ersten Blick meist eine gewisse Überzeugungskraft für

³⁰ Scheuner, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland, in: Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben, Festschrift für den Deutschen Juristentag, 1960, Bd. II, S. 229 (232).

³¹ Scharpf, Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970, S. 75.

sich in Anspruch nehmen. Ähnlich ist es mit dem gesamtwirtschaftlichen Sachverständigenrat, der sich in das überkommene Verfassungsbild nicht einfügen läßt und der deshalb von Verfassungsjuristen wiederholt als verfassungswidrig bezeichnet worden ist, ohne zu fragen, ob die verschobene Gefahrenlinie in der pluralistischen Demokratie nicht solche Institutionen zur Förderung des Gemeinwohls verlangt. Will man die Situation mit einem Satz charakterisieren, so kann man ohne große Übertreibung sagen: Die Rechtsordnung verfügt bereits über bedeutende Gegengewichte gegen Pluralismusdefizite, bloß hat die Theorie sie noch nicht als solche erkannt und verarbeitet.³²

Die genannten Einrichtungen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie bewußt in Distanz zu Parteien und Verbänden gesetzt sind, so daß sie gegen Fehlentwicklungen ausschwenken können, die von deren Wirken drohen. Sie werden damit zu Elementen eines erneuerten Systems der Gewaltenteilung. Das Gewaltenteilungsprinzip hat seit jeher zwei Komponenten: eine defensive und eine konstruktive. Es dient nicht nur dem Schutz vor Machtmißbrauch, sondern soll auch möglichst richtige staatliche Entscheidungen fördern. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer neueren Entscheidung vom 18. Dezember 1984 hervorgehoben, die Gewaltenteilung ziele auch darauf ab, „daß staatliche Entscheidungen möglichst richtig, d. h. von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“.³³ Die Entscheidung bezog sich zwar auf die Frage, ob Parlament oder Regierung besser gerüstet seien, bestimmte Arten von Entscheidungen – im vorliegenden Fall ging es um den sog. Nachrüstungsbeschluß – richtig zu treffen. Von dieser Ausgangsfrage ist es aber nur ein Schritt zu der weiteren Frage, ob nicht beide, Regierung *und* Parlament, bisweilen in gleicher Weise schlecht gerüstet sind.³⁴ An dieser Stelle sei noch einmal an die Verpflichtung aller Staatsorgane auf das Gemeinwohl erinnert, die das Bundesverfassungsgericht immer wieder hervorgehoben hat.³⁵ Der Nachrüstungsbeschluß zeigt, daß das Gericht – ganz realistisch – davon ausgeht, daß die Fähigkeit, dieser Verpflichtung nachzukommen, auch von der Zusammensetzung, Organisation und dem Verfahren des jeweiligen Organs abhängt. Dasjenige Organ soll zuständig sein, daß die besseren Voraussetzungen zur Realisierung des Gemeinwohls besitzt. Das Gericht zieht also aus dem Gemeinwohlgebot Konsequenzen für die *Kompetenzfrage*. Es liegt in der Logik dieses Gedankengangs, auch Konsequenzen für die *Organisation* zu ziehen: Das verfassungsrechtliche Gemeinwohlgebot verlangt eine der Aufgabenstellung adäquate Organisation. Das bedeutet für die Geldpolitik, daß diese in die Hand einer dafür möglichst gut gerüsteten Einrichtung gelegt werden muß. Die Institution muß über den Sachverstand verfügen, der nötig ist für die Steuerung eines derart diffizilen Bereichs. Und sie muß gleichzeitig in der Lage sein, der Neigung der Tagespolitik zu wider-

³² Vgl. v. Arnim, Gemeinwohl ..., a.a.O., S. 187.

³³ BVerfGE 68, S. 1 (86).

³⁴ Vgl. v. Arnim, Die „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts. Einige Anmerkungen zum Parlamentsvorbehalt, Deutsches Verwaltungsblatt 1987, S. 1241 (1248).

³⁵ Vgl. hierzu Fn 14, S. 54.

stehen, kurzfristige Erfolge zu suchen ohne Rücksicht auf die Stabilität. Preisstabilität ist wichtig, weil Geldentwertung zu Ungerechtigkeiten und zu Verzerrungen in der Faktorallokation führt.³⁶ Man hat zugespitzt gesagt, Geldwertstabilität ist nicht alles, aber ohne sie ist alles nichts. Geldwertstabilität ist zugleich besonders gefährdet. Sie ist eines jener allgemeinen, langfristigen Anliegen, das im pluralistischen Kräftespiel nur allzu leicht zu kurz kommt. Die danach zu stellenden Anforderungen an eine geldpolitische Instanz sind bei der unabhängigen Bundesbank in hohem Maße gegeben. Nicht, daß die Bundesbank nicht auch irren könnte wie alle menschlichen Einrichtungen. Rationales Handeln bedeutet nicht irrtumsfreies Handeln, sondern lediglich, daß die Erkenntnisquellen ausgeschöpft und die Chancen der Richtigkeit hoch gehalten werden, Korrekturen bei besserer Erkenntnis möglich sind und daß vor allem nicht bestimmte Belange systematisch unberrücksichtigt bleiben.

Die verfassungsrechtliche Konstruktion läßt sich darüber hinaus noch weiter ausbauen. Heute wird zunehmend anerkannt, daß sich aus den Grundrechten auch die verfassungsrechtliche Pflicht des Staates ergeben kann, organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen zu treffen, wenn der wirksame Schutz eines Grundrechts anders nicht zu erreichen ist.³⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat den Zusammenhang zwischen Grundrechtssicherung und Organisation bisher vor allem für Rundfunk und Wissenschaft betont.³⁸ Es handelt sich jedoch um einen verallgemeinerungsfähigen Gedanken, der sich auch für das verfassungsrechtliche Verständnis der Bundesbank nutzbar machen läßt. Geldwertstabilität, deren Sicherung der Bundesbank anvertraut ist, hat einen gewichtigen grundrechtlichen Aspekt. Starke Preissteigerungen bewirken in der Sache eine Art Enteignung der Sparer und sonstigen Inhaber von Geldvermögen, die von der Quantität her viel gravierender sein kann als einzelne gezielte Enteignungen. Unsere Rechtsordnung gewährt bislang keinen gerichtlichen Rechtsschutz gegen die schleichende Enteignung der Gläubiger durch Geldentwertung. Um so wichtiger aber ist es, die nötigen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um die Geldentwertung möglichst gering zu halten oder gar zu unterbinden.

Zusammenfassend möchte ich festhalten: Im Lichte einer realistischen Demokratietheorie und neuerer verfassungsrechtlicher Ansätze zu Gemeinwohl, Gewaltenteilung und organisatorischer Grundrechtssicherung ist die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank kein Fremdkörper in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, sondern ein unverzichtbares Gegengewicht gegen sonst drohende Fehlentwicklungen.³⁹

Erlauben Sie mir zum Schluß, eine Parallele zu ziehen zwischen Geld- und Finanzpolitik, zwischen Bundesbank und Bund der Steuerzahler. Auch die Interessen der Steuerzahler kommen in der politischen Willensbildung leicht

³⁶ Vgl. v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 158 ff. m.w.N.

³⁷ Übersicht bei Starck, Organisation und Finanzierung als Hilfen zur Grundrechtsverwirklichung?, Festgabe für das Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 1976, S. 480; Bethge, Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren, in: Neue Juristische Wochenschrift 1982, S. 1; Staube, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, 1986, S. 202 ff.

³⁸ Vgl. BVerfGE 12, S. 205; 35, S. 79.

³⁹ So im Ergebnis auch Oebbecke, Weisungs- und unterrichtsfreie Räume ..., a.a.O., S. 170-175.

zu kurz; insoweit gilt ähnliches wie für Sparer. Überbesteuerung und Geldentwertung sind in der Tat die beiden offenen Flanken, von denen her die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie unterlaufen werden kann.⁴⁰ Steuern und Abgaben können – ebenso wie Geldentwertung – zum Trojanischen Pferd in den Mauern des Rechtsstaates werden.⁴¹ Es bedarf deshalb eigentlich in beiden Fällen eines wirksamen mittelbaren Schutzes durch angemessene Organisation und Verfahren. Im Bereich der Geldpolitik ist dies durch Schaffung der Bundesbank geschehen, die bewußt als Gegengewicht gegen pluralistische Versuchungen zu geldwertverschlechternder Politik konzipiert ist. Im Bereich der Finanzpolitik fehlt es bislang an parallelen Einrichtungen, mit deren Hilfe sich die Bundesrepublik sozusagen selbst disziplinieren könnte.⁴²

Die Lösung kann also nicht darin bestehen, Gegengewichte wie die unabhängige Bundesbank zu beseitigen oder zu schwächen. Vielmehr muß über die Schaffung weiterer Gegengewichte nachgedacht werden. Besonders dringlich erscheint dies bei der Staatsverschuldung. Sie birgt die Gefahr der Geldentwertung und der Überlastung der Steuerzahler. Es wundert deshalb nicht, daß Bundesbank und Bund der Steuerzahler an einem Strang ziehen, wenn es darum geht, vor dem scheinbar bequemen Ausweg der Staatsverschuldung zu warnen. Die Kreditaufnahme ist in den 70er Jahren zu einem beliebten staatlichen Finanzierungsinstrument geworden. Mit ihr kann man staatliche Wohltaten bezahlen, ohne die Bürger sogleich mit zusätzlichen Steuern belasten zu müssen. Das ist natürlich verführerisch. Die Politik ist nur allzu versucht, aus dieser scheinbaren Wunderquelle auch zu schöpfen – selbst wenn durch Verschiebung der fiskalischen Belastung in die Zukunft das dicke Ende zwangsläufig nachkommt.⁴³ Es wäre deshalb wichtig, die Staatsverschuldung in Phasen des konjunkturellen Gleichgewichts oder gar der Überhitzung – etwa durch eine Verfassungsergänzung – wirksam zu begrenzen.⁴⁴ Die Politik würde sich auf diese Weise gewissermaßen vor sich selbst schützen, wie einst Odysseus, der sich an den Mast seines Schiffes band, um nicht dem Gesang der Sirenen zu erliegen. Daß die Gesetzgebung und die sie beherrschenden Parteien dazu durchaus in der Lage sein können, zeigt wiederum die Unabhängigkeit der Bundesbank, die der Gesetzgeber selbst eingerichtet hat, sozusagen als Schutz der Bundesrepublik vor sich selbst.⁴⁵

⁴⁰ Die Parallele zwischen beiden Problemen hat bereits Hettlage herausgearbeitet. Hettlage, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14, S. 2 (4 ff.).

⁴¹ Vgl. Hettlage, a.a.O.

⁴² Vgl. v. Arnim, Besteuerung und Eigentum, VVDStRL, 39, S. 286 (353 ff.).

⁴³ Vgl. v. Arnim/Weinberg, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986 (Heft 59 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), S. 74 ff.

⁴⁴ Vgl. v. Arnim/Weinberg, a.a.O., 133 ff. Zur verfassungsrechtlichen Problematik einer Nettokreditaufnahme in Phasen der konjunkturellen Auslastung oder Überhitzung, ebenda, S. 95 ff.

⁴⁵ Vgl. Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 211; Schlesinger, Chancen der Geldpolitik, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10. 4. 1976.

Damit erweist sich die unabhängige Bundesbank aber als Element aufgeklärter Demokratie.⁴⁶ Daß ihre Einrichtung gelang, schafft Zuversicht, wenn es um andere notwendige institutionelle Änderungen geht, die die Macht der Verbände und Parteien schmälern, die nach dem Grundgesetz ohnehin nur aufgerufen sind, an der politischen Willensbildung *mitzuwirken*,⁴⁷ diese aber nicht monopolartig zu beherrschen.

⁴⁶ Vgl. Werner Neubauer, Organisationsprinzipien im Widerstreit, in: Duwendag (Hrsg.), Macht und Ohnmacht der Bundesbank, 1973, S. 163 (169).

⁴⁷ Art. 21 I 1 GG: „Die Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit“.