

1. Beitrag: Hans Herbert von Arnim
Herrschaft der Lobby? – Zur Notwendigkeit und zum Missbrauch des Einflusses der Wirtschaft auf die Politik

Im Jahre 1957 veröffentlichte der Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg ein vielbeachtetes Buch mit dem Titel "Herrschaft der Verbände?" Das Thema dieses Buches und die Frage, wie weit die Wirtschaft bei ihrer Einflussnahme auf die Politik gehen darf, begleitet die Bundesrepublik also seit ihren Anfängen. Bloß wird die Frage nach eventuellen Mängeln und Schwachstellen unseres Systems inzwischen sehr viel drängender gestellt als früher. Das hat mehrere Gründe:

1. In den Zeiten des Ost-West-Gegensatzes fand weltweit ein ideologischer Kampf um die Vorherrschaft der Systeme statt. Was war besser: westliche Demokratie und Marktwirtschaft oder kommunistischer Totalitarismus und Zwangsverwaltungswirtschaft? Kritik am westlichen System konnte deshalb leicht als Schwächung der eigenen Position und als eine Art Nestbeschmutzung diskreditiert werden. Nach dem Zusammenbruch des Ostens haben wir eine völlig neue Lage: Der Wegfall des äußeren Feindes hat uns freier gemacht, auch unser eigenes System vorurteilsfrei zu analysieren und notfalls auch zu kritisieren.
2. Lange Zeit wuchs die deutsche Wirtschaft mit stolzen Raten. Trotz der Erfüllung partikularer Wünsche blieb immer noch genug für die Befriedigung allgemeiner Interessen übrig. Doch diese Zeiten sind inzwischen vorbei.
3. Hinzu kommen die gewaltigen Lasten der deutschen Vereinigung, ganz zu schweigen von
4. den Herausforderungen der Europäisierung und Globalisierung.

Alle diese neueren Entwicklungen haben dazu geführt, dass wir unser politisches und wirtschaftliches System heute mit ganz anderem Nachdruck auf den Prüfstand stellen als früher. Dazu gehört auch der gesamte Komplex des Lobbying, des organisierten Einflusses der Wirtschaft auf die Politik. Um was handelt es sich dabei? Wie wirkt es sich aus? Und schließlich: Wie ist es zu bewerten? Diesen Fragen will ich in der hier gebotenen Kürze nachgehen.

1 Warum hört die Politik auf die Wirtschaft?

Die Wirtschaft versucht auf vielerlei Weise Einfluss auf die Politik zu nehmen. Bekanntlich organisiert sich die Wirtschaft in zahlreichen Verbänden - genannt sei hier nur der bekannteste: der BDI, der Bundesverband der Deutschen Industrie. Zu den Aufgaben der Verbände gehört es, ihre Mitglieder zu beraten. Es gehört aber auch zu ihren Aufgaben, die Belange ihrer Mitglieder gegenüber der Politik zur Geltung zu bringen. Große Unternehmen brauchen - aufgrund ihrer wirtschaftlichen Potenz - bisweilen allerdings gar keinen Verband, sondern wirken unmittelbar auf die Politik ein.

Warum hört die Politik auf die Wirtschaft? Will man die Antwort auf einen kurzen Nenner bringen, so sind es vor allem vier Gründe: Die Politik benötigt von der Wirtschaft:

- Sachverstand
- Einvernehmen
- Wählerstimmen und
- Geld.

Zunächst zum Sachverstand: Die wirtschaftlichen Dinge sind überaus kompliziert. Alles hängt mit allem zusammen. Würde die Politik den von der Wirtschaft angebotenen Sachverstand nicht bewusst und gezielt nutzen, würde sie bei ihren wirtschaftsrelevanten Entscheidungen Fehler über Fehler machen - sehr viel mehr noch, als sie ohnehin macht.

Zum Einvernehmen: Angesichts der Vielzahl der Faktoren und der weitgehenden Autonomie der Wirtschaft ist es für die Politik schwer, politische Maßnahmen gegen den Willen der wirtschaftlichen Akteure durchzusetzen. Die Regierung sucht deshalb für ihre Vorhaben häufig Einvernehmen mit der Wirtschaft, wobei im Hintergrund natürlich immer mögliche Zwangsmaßnahmen des Staates als ultima ratio stehen (mit denen aber beiden Seiten weniger gedient wäre als mit einvernehmlichen Lösungen). So ist es zum Abbau der Kernkraftwerke („Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen“ vom 14. Juni 2000), zur Lehrstellenabsprache („Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ vom 16. Juni 2004) und zu vielen anderen so genannten Selbstverpflichtungserklärungen der Wirtschaft gekommen.

Wählerstimmen: Die Politik leiht den Organisationen der Wirtschaft auch deshalb ihr Ohr, weil sie - drittens - zum Machterhalt Wählerstimmen braucht. Floriert die Wirtschaft, kommt das auch der Regierung und den sie tragenden politischen Parteien zugute. Um bestimmte Gruppen für sich einzunehmen, verteilt die Politik Wohltaten auf Kosten der Steuerzahler unter das Wahlvolk. Man nennt das dann "Wahlgeschenke", so, als ob der Staat eine Kuh wäre, die im Himmel frisst, aber auf Erden gemolken werden kann. Hier finden manche Subventionen und Sozialleistungen ihre Erklärung. Der Nobelpreisträger für Wirtschaft Friedrich von Hayek sprach in diesem Zusammenhang zugespitzt und ganz ungeschminkt, wie das seine Art war, von der "inhärenten Korruption" unseres Systems.

Natürlich braucht die Politik - viertens - auch Geld, z. B. zur Finanzierung von Parteiorganisationen und von Wahlkämpfen. Und über Geld verfügt nun gerade die Wirtschaft reichlich.

II Rechtliche und moralische Grauzonen

Ist Geld - an dieser Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Politik - im Spiel, ergibt sich aber ein grundsätzliches Problem. Demokratie beruht auf dem Gedanken der staatsbürgerlichen Gleichheit: "One man – one vote". Der Idee nach soll jeder Staatsbürger etwa gleichen politischen Einfluss besitzen. Wenn "das große Geld" sich nun aber politischen Einfluss kaufen kann, ist es mit der Gleichheit vorbei. Aus der Demo-

kratie droht Plutokratie zu werden, die Herrschaft der Reichen. Hier kommen wir in den Bereich der Korruption, die in rechtsstaatlichen Demokratien, die etwas auf sich halten, illegitim und verboten ist. Deshalb haben der Flick-Skandal vor zwanzig Jahren und die Annahme von über zwei Millionen Mark nicht deklarerter Spenden durch Bundeskanzler Helmut Kohl die Republik erschüttert. Ähnlich war es mit dem Spendenskandal der SPD in Nordrhein-Westfalen.

Wenn Geld von der Wirtschaft an die Politik gezahlt wird, firmiert das regelmäßig als so genannte Spende. Beamte dürfen überhaupt kein Geld annehmen. Vorteilsannahme und Bestechlichkeit stehen unter Strafe. Das Gesetz wurde vor einigen Jahren verschärft, so dass jetzt auch das so genannte Anfüttern strafrechtlich erfasst ist. Unter diese Vorschriften fallen auch Parlamentarische Staatssekretäre und Minister. Sie gelten im strafrechtlichen Sinn als Beamte.

Es gibt allerdings Grauzonen, die strafrechtlich schwer zu erfassen sind. So wurde kürzlich bekannt, dass der Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Alfred Tacke, in den Vorstand der Steag überwechselt. Eben dieser Staatssekretär war es aber, der vor zwei Jahren die Ministererlaubnis zur Übernahme von Ruhrgas durch E.ON erteilte. Der Zusammenschluss war vorher vom Bundeskartellamt abgelehnt worden. Minister Müller hatte seinem Staatssekretär diese Entscheidung just deshalb übertragen, weil er selbst vorhatte, in die Leitung der Ruhrgas zu wechseln und sich deshalb für befangen erklärte. Alle beteiligten Unternehmen sind eng miteinander verschachtelt. Jetzt, im Nachhinein, stellt sich die Frage, ob nicht vielleicht auch Tacke schon damals befangen war. Jedenfalls entsteht hier leicht der böse Schein, Tackes Berufung in den Vorstand könnte ein Dankeschön für die damalige Entscheidung zugunsten des Konzerns sein. Normalerweise muss es die Rechtsordnung als ihre Aufgabe ansehen, bereits die Entstehung von solch bösem Schein zu verhindern.

Parteien und Abgeordnete genießen eine Sonderstellung. Sie dürfen Geld annehmen – und dies in Deutschland sogar in unbegrenzter Höhe. Hier besteht ein - nicht unproblematisches - Einfallstor, durch das die Wirtschaft ganz legal mit Geld Einfluss auf die Politik nehmen kann. Die Spende muss nur ab einer Höhe von 10.000 EUR publiziert werden, bei Spenden an Parteien ab 50.000 EUR muss die Veröffentlichung "unverzögert" erfolgen.

Mit Spenden erkaufte der Geldgeber nicht selten willfähriges Verhalten der Politik. Auch wenn man dies im Einzelfall nicht beweisen kann, bleibt doch der böse Schein. So bekam zum Beispiel 1998 der Hamburger Unternehmer Ehlerding beim Kauf von über 30.000 Eisenbahnerwohnungen des Bundes den Zuschlag, obwohl ein Konkurrenzangebot eine Milliarde Mark höher gelegen hatte. Zuständig war der CDU-Verkehrsminister Matthias Wissmann. In zeitlichen Zusammenhang damit spendete das Ehepaar an die CDU 5 Millionen Mark. Honi soit, qui mal y pense!

Da Einnahmen von Abgeordneten, die diese zusätzlich zu ihren parlamentarischen Bezügen erhalten, jüngst in Deutschland intensiv öffentlich diskutiert wurden, werde ich darauf etwas ausführlicher eingehen. Was Spenden an Abgeordnete anlangt, gibt es zwar einen Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB). Doch den hat das Parlament in eigener Sache so eng gefasst, dass er praktisch nie zur Anwendung kommen wird. Man kann einem Abgeordneten theoretisch einen ganzen Sack voll Geld anbieten und läuft dabei allenfalls Gefahr, dass er einen rauswirft. Nimmt er das Geld aber an, handeln beide normalerweise ganz legal, der Abgeordnete und der Geldgeber. Die Strafvorschrift ist nichts weiter als ein Papiertiger, weil sie nur vorherigen Stim-

menkauf bei einer Abstimmung im Plenum erfasst, obwohl die eigentlichen Entscheidungen in den Fraktionen und Ausschüssen fallen. Diese Lücke wird spätestens dann abgestellt werden müssen, wenn die UN-Konvention über Korruption umgesetzt wird, die auch Deutschland im Dezember 2003 unterzeichnet hat. Denn sie verlangt, dass Abgeordnetenkorruption grundsätzlich genauso geahndet wird wie Beamtenkorruption.

III Der Abgeordnete als Lobbyist

Zulässig ist auch, dass Abgeordnete selbst Lobbyisten sind und dafür üppig bezahlt werden. Auch dafür gibt es Beispiele, etwa von Bundestags- oder Europaabgeordneten, die gleichzeitig Hauptgeschäftsführer eines Interessenverbandes oder Leiter des Lobbybüros eines Unternehmens sind. Nach dem Grundgesetz besoldet der Staat die Parlamentarier voll, um ihre Unabhängigkeit zu sichern. Damit ist es meines Erachtens aber unvereinbar, wenn Abgeordnete ihre Unabhängigkeit verkaufen, zwei Herren dienen und zwei volle Gehälter beziehen. Dass dies dennoch häufig ganz offen geschieht, macht die Sache eher noch schlimmer, weil hier in zynischer Weise bereits der Grundsatz geleugnet wird, dass Abgeordnete sich nicht in bezahlte Abhängigkeit vom "großen Geld" begeben dürfen.

Das spricht m.E. nicht dagegen, dass Abgeordnete – neben dem Mandat – noch weiterhin ihren Beruf, zumindest teilweise, ausüben. Das ist aber etwas völlig anderes als bezahlte Wahrnehmung von Interessen durch Politiker selbst, die eben vielfach geduldet wird. Es fehlen zum Beispiel auch gesetzliche Regelungen gegen "arbeitslose" Einkommen von Abgeordneten, obwohl das Bundesverfassungsgericht solche Vorkehrungen schon vor 30 Jahren gefordert hat. Zu dem grundlegenden Urteil vom 5. November 1975 hatte ich selbst durch ein Rechtsgutachten beigetragen, das später unter dem Titel "Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz" auch veröffentlicht wurde. Das Gutachten war dem Bundesverfassungsgericht im Sommer 1975 vorgelegt worden, und Friedrich-Karl Fromme hatte darüber in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung auf einer halben Seite berichtet. In einer kleinen Schrift von 1976 ("Interessentenzahlungen an Abgeordnete") stellte ich dann die aus dem Urteil folgende Pflicht der Gesetzgeber des Bundes und der Länder heraus, "arbeitslose" Einkommen zu verbieten und festzulegen, was im Falle des Verstoßes zu erfolgen hat. Diesem verfassungsrechtlichen Gebot, das durch ein Gutachten des Bundesinnenministeriums voll bestätigt wurde, ist bisher kaum ein Parlament nachgekommen.

Eine Ausnahme macht Niedersachsen. Deshalb ermittelt der niedersächsische Landtagspräsident Gansäuer gegen die Abgeordneten Viereck und Wendhausen (beide SPD), die von VW Geld erhalten haben und im Verdacht stehen, dafür nicht wirklich eine Gegenleistung erbracht zu haben (außer ihren politischen Einfluss zur Verfügung zu stellen). Bestätigt sich der Verdacht, müssen die Abgeordneten Hunderttausende an das Land Niedersachsen abführen. In den meisten anderen Ländern und im Bund fehlt dagegen eine entsprechende Regelung. Deshalb sind dem Bundestagspräsidenten Thierse gegenüber den Bundestagsabgeordneten Uhl (SPD) und Flach (FDP) die Hände gebunden, obwohl bei ihnen ebenfalls der Verdacht nahe liegt, dass sie „arbeitslose“ Einkommen bezogen haben. Flach hat zwar den Vorsitz im Ausschuss für Bildung und Forschung niedergelegt, aber Ermittlungen kann Thierse nicht anstellen und schon gar

nicht die Abführung arbeitsloser Zahlungen an den Bund verlangen. In Niedersachsen und im Bund wird offenbar mit zweierlei Maß gemessen.

Meines Erachtens muss auch die Höhe der Nebeneinnahmen veröffentlicht werden, um eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen, ob der Abgeordnete für seine Arbeit korrekt bezahlt oder zumindest der böse Schein begründet wird, dass in Wahrheit politischer Einfluss gekauft wird. Das ist auch der Fall bei Vermittlung des "Zugangs zum Machthaber" und bei Beschaffung von Insiderinformationen. Beides ist Unternehmen und Verbänden ebenfalls viel Geld wert. Einwände, etwa bei Freiberuflern, schlagen grundsätzlich nicht durch. Abgeordnete dürfen als einzige staatlich besoldete Amtsträger rechtlich ungehindert noch einen zweiten Beruf ausüben und daraus Einkommen beziehen. Diesem besonderen Privileg sollte die besondere Verpflichtung zur Veröffentlichung von Nebeneinkommen entsprechen. Das dürfte auch verfassungsrechtlich durchaus zulässig sein. Bedenken der – politisch nicht unabhängigen – wissenschaftlichen Dienste des Bundestags und des Landtags Rheinland-Pfalz lassen die in Sachen Berufseinkünfte besonders privilegierte Stellung von Abgeordneten außer Betracht, die als Kehrseite eben gewisse Einschränkungen der Rechte von Abgeordneten durch die Veröffentlichung ihrer Einnahmen rechtfertigt. Falls die immer wieder beschworene Gefahr, dann werde die Verbeamtung der Parlamente noch zunehmen, wirklich bestehen sollte, kann dem dadurch entgegengewirkt werden, dass bestimmte Privilegien von Beamten gekappt werden, etwa durch Beseitigung ihrer Rückkehrgarantie in den öffentlichen Dienst nach Beendigung des Mandats.

Zugleich müssen große Unternehmen verpflichtet werden, ihre politischen Mandatsträger öffentlich zu benennen, auch die kommunalen, von denen VW, RWE, BASF, Siemens und andere Konzerne gleich mehrere Hundertschaften beschäftigen. Sie nehmen auf diese Weise massiv politischen Einfluss. Kleinere mittelständische Betriebe können sich das nicht leisten, von Normalbürgern ganz abgesehen. Die Konzerne sollten dabei auch ihre internen Regelungen veröffentlichen, nach denen sich die Bezahlung von Parlamentsabgeordneten und Kommunalvertretern richtet. Auch hier fallen vielfach „arbeitslose“ Einkommen an, indem Abgeordneten die Differenz zu ihrem bisherigen Einkommen weitergezahlt wird und Kommunalvertreter bei vollen Bezügen teilweise freigestellt werden.

Sollten die Gesetzeslücken weiterhin bestehen und illegitime Einnahmen von Abgeordneten erlaubt bleiben, wäre dies eine Missachtung nicht nur der Verfassung und des Verfassungsgerichts, sondern auch der gesamten Öffentlichkeit. Die große Mehrheit der Abgeordneten verhält sich durchaus korrekt. Wenn sie es aber versäumt, endlich die schwarzen Schafe in ihren Reihen ins gesetzliche Abseits zu stellen, macht sie sich mitschuldig am Ansehensverlust der Parlamente. Dann ist auch die nächste Skandalrunde in zwei oder drei Jahren bereits vorprogrammiert.

Zu einer ganz neuen Form von Netzwerken im Vorfeld von Korruption haben sich bestimmte Formen von Beraterverträgen entwickelt. Berater wie Moritz Hunzinger vermitteln vor allem Kontakte. Mit ihren weit verzweigten Beziehungen und umfassenden Personenkenntnissen bringen sie Wirtschaft und Politik zusammen. Auf diese Weise können sich Politiker, die für Zuwendungen empfänglich sind, und Wirtschaftsführer oder Verbandsfunktionäre, die politischen Einfluss suchen, zum beiderseitigen Vorteil leichter finden und miteinander ins Geschäft kommen. Die Möglichkeiten für derartige Zusammenarbeit werden durch solche Berater, die wie politische Kuppler wirken, enorm ausgeweitet. Zugleich wird die Intransparenz verstärkt: Selbst Politiker pflegen

gern zu behaupten, sie hätten gar nicht bemerkt, dass "Aufmerksamkeiten", die Berater ihnen erweisen, dazu dienen, dahinter stehenden Geldgebern den Zugang zu ihnen zu eröffnen. Solcher Naivität fielen wohl der Grünen-Politiker Cem Özdemir, der sich von Hunzinger einen "Kredit" geben ließ, und Rudolf Scharping zum Opfer, den Hunzinger beim Herrenausstatter einkleidete. Özdemir musste 2002 auf seine Kandidatur zum Bundestag verzichten, ist aber nun im Europäischen Parlament. Scharping verlor sein Amt als Bundesverteidigungsminister, ist aber weiterhin Mitglied des Bundestages

IV Die grundsätzliche Legitimität des Lobbying

Trotz der geschilderten Auswüchse, die abzustellen sind, bleibt der Einfluss der Wirtschaft auf die Politik aber notwendig und wichtig, schon deshalb, weil wirtschaftliches Denken in Deutschland seit jeher nur schwach ausgeprägt ist. Anders als etwa in den USA, wo wirtschaftlicher Erfolg - aufgrund der dort herrschenden "protestantischen Ethik" - als Zeichen diesseitigen Auserwähltseins gilt und, wer gut verdient, deshalb ganz stolz und offen über sein Gehalt redet, bestehen bei uns immer noch tief sitzende Vorurteile gegen erfolgreiches Unternehmertum und die daraus fließenden Gewinne.

Hinzukommt folgendes: Der höhere Dienst der deutschen Verwaltung besteht - immer noch - fast nur aus Juristen. Und die haben meist kein gutes Verhältnis zur Wirtschaft, oder besser: überhaupt keines. Und die Parlamente sind ihrerseits völlig verbeamtet. Fast die Hälfte aller Mitglieder des Bundestags und der deutschen Landesparlamente kommt aus dem öffentlichen Dienst, insbesondere aus den Schulen. Von daher auch der Schnack: Die Parlamente sind mal voller und mal leerer, aber immer voller Lehrer. Woher sollte also wirtschaftliches Denken kommen, wenn es der Politik nicht von der Wirtschaft aufgedrängt wird?

In früheren Zeiten stand man dem Einfluss von Interessen teilweise sehr kritisch gegenüber: Einer der Väter der Demokratie, Jean Jacques Rousseau, wandte sich vehement gegen die Bildung aller Arten von Interessengruppen. Dabei hatte Rousseau die verkrusteten Strukturen des gerade überwundenen Feudalismus vor Augen. Im vorrevolutionären Feudalismus Frankreichs hatten die Stände selbst die dringendsten Reformen blockiert und so der Revolution von 1789 mit den Weg bereitet. In seinem - für die Entwicklung der Demokratie - grundlegenden Werk "Contrat social" schrieb Rousseau 1762: "Es gibt nichts, was gefährlicher ist, als der Einfluss privater Interessen auf die öffentlichen Angelegenheiten." Vom gleichen Geist war dann ein Gesetz erfüllt, das die französische Nationalversammlung 1791 erließ (die Loi Le Chapelier). Darin wurde als "fundamentaler Grundsatz" verkündet, „alle Arten von Vereinigungen der Bürger desselben Standes und desselben Berufes" müssten vernichtet werden. Auch in der ganz anders gearteten Staatsauffassung des deutschen Philosophen Georg Friedrich Wilhelm Hegel hatten partikulare Interessen keinen Platz. Hegel charakterisierte den Staat als Verkörperung sittlicher Ideen, der vor der Überwucherung durch die Gesellschaft, die er als "Reich der Interessen" verstand, geschützt werden müsse.

Solche "phobie des groupements" ist heute überwunden. Der Einfluss von Interessen auf den Staat gilt nicht mehr von vornherein als schlecht. Im Gegenteil: Solches Einwirken ist legitim. Wir leben in einer "pluralistischen" Demokratie. Die Einflussnahme von Interessen auf die Politik gehört zum normalen Erscheinungsbild. Lobbying durch

sogenannte „pressure groups“ ist für viele das einzige Mittel, um sich überhaupt noch Gehör zu verschaffen.

Das ist auch verfassungsrechtlich abgesichert. Das Grundgesetz schützt die Organisation und Wahrnehmung von Interessen durch die Vereinigungsfreiheit des Art. 9. Auch auf die Meinungsfreiheit des Art. 5 Grundgesetz kann Lobbying sich berufen. Die Praxis spiegelt sich auch in anderen Vorschriften wider: Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§§ 44 Abs. 4 Nr. 2; 47 Abs.3 iVm Abs. 1 und 2) sind die „Zentral- und Spitzenverbände“, „wenn ihre Belange berührt sind“, bereits im Stadium des Referentenentwurfs zu beteiligen und ihnen die Entwürfe rechtzeitig zuzuleiten. Ähnliches bestimmt § 69 der Geschäftsordnung des Bundestags für Anhörungen von Bundestagsausschüssen, die allerdings regelmäßig öffentlich sind. Es gibt eine offizielle Liste von Verbänden, die für solche Anhörungen sozusagen akkreditiert sind. Auf dieser Liste, die jährlich vom Bundestagspräsidenten veröffentlicht wird, stehen derzeit 1872 Verbände.

Die Demokratietheorie und die Philosophie haben heute ebenfalls ihren Frieden mit dem Pluralismus gemacht. Erforderlich ist aber - das ist, wie ich meine, das unverzichtbare und bleibende Postulat -, dass alle relevanten Interessen angemessen berücksichtigt werden und ein gerechter Ausgleich zustande kommt. Dieses Postulat einigermaßen zu sichern, muss zentrale Aufgabe des Staates bleiben, will er sich nicht selbst aufgeben.

V Allgemeinen Interessen fehlt die Lobby

Kommt ein solcher Ausgleich wirklich zustande? Eine häufig vertretene Auffassung geht davon aus, ein solcher Ausgleich geschehe quasi automatisch. Diese Auffassung überträgt das Konzept der Marktwirtschaft, in der der Wettbewerb die Egoisten der einzelnen Akteure zügelt und es dadurch wie durch eine "unsichtbare Hand" zu einem angemessenen Ausgleich kommt, auch auf die Konkurrenz der Verbände: Drohe ein wichtiges Anliegen zu kurz gekommen, organisiere sich ein Verband und bilde so eine entsprechende Gegenmacht, eine "countervailing power", wie der Wirtschaftswissenschaftler Galbraith das genannt hat, die die Dinge wieder ins Lot bringe. Ich nenne dieses theoretische Konzept "pluralistische Harmonielehre".

Doch ist die Harmonielehre heute in Wahrheit nicht mehr haltbar. Diese Auffassung habe ich schon in meiner 1977 veröffentlichten Habilitationsschrift vertreten. Sie trägt den programmatischen Titel "Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Von der Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie. Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen Grundfragen der Wirtschaftsordnung". Aus praktischer Erfahrung und aus theoretischen Analysen lässt sich die Folgerung ableiten: Je allgemeiner Interessen sind, je mehr Menschen sie teilen, desto schwieriger ist ihre verbandliche Organisation und desto geringer sind meist ihre Durchsetzungschancen im Gesetzgebungsverfahren (und auch sonst in der Politik). Diese Auffassung ist allerdings nicht neu. Der große Wirtschaftswissenschaftler Walter Eucken hatte in seinem Buch "Grundsätze der Wirtschaftspolitik" schon vor mehr als 50 Jahren beschrieben, dass gerade die allgemeinsten Interessen in der wirtschaftspolitischen Willensbildung oft „untergebuttert“ werden, und mein Heidelberger Lehrer Heinz Haller hat dies in seinem Buch "Finanzpolitik" , dessen erste Auflage schon 1957 erschien, bestätigt. Viele gerade besonders wichtige Interessen seien so allgemein, dass sie "die Grenzen gesellschaftli-

cher Patronage" überstiegen. Hauptbeispiele für solche allgemeinen Interessen sind seit eh und je die Interessen der Steuerzahler und Verbraucher: Steuerzahler (zumindest von indirekten Steuern) und Verbraucher sind wir ja schließlich alle.

Die Frage aber blieb, warum die Quantität der vielen allgemeinen Interessen nicht doch in die Qualität ihrer wirkungsvollen Wahrnehmung umschlägt. Hier setzt nun der Politikökonom Mancur Olson jr. an. In seinem bahnbrechenden Buch "Logik des kollektiven Handelns" von 1967 gelang es ihm, schlüssig zu begründen, warum sich zwar enge partikulare Interessen, nicht aber allgemeine, weite Bevölkerungskreise umfassende Interessen in ausreichender Stärke verbandlich organisieren können. Olson legte dar, dass, je größer das gemeinsame Interesse sei, umso größer auch die Versuchung zu Trittbrettfahrerverhalten werde. Jeder weiß, dass er nur einer von sehr vielen ist, und deshalb die verbandliche Organisation unabhängig davon zustande kommt, ob auch er sich engagiert. Wenn alle oder die meisten so denken, kommt der Verband aber gerade nicht oder nur in schwacher Form zustande.

Olsons Thesen verbinden sich mit der Analyse von Anthony Downs, einem anderen Politikökonom, der - auf Vorarbeiten des großen Wirtschaftswissenschaftlers Joseph Schumpeter aufbauend - schon 1957 in seinem Buch "Ökonomische Theorie der Demokratie" dargelegt hatte, dass die Verfolgung allgemeiner Interessen auch für politische Parteien oft nicht lohnend erscheint. In der Wirklichkeit der Politik fehlt es an Gleichgewicht der organisierten Kräfte. Was aber in unserer pluralistischen Demokratie nicht organisiert ist, bleibt ungeschützt. Bestimmte machtvoll organisierte Interessen kommen regelmäßig eher zum Zuge, und allgemeine Interessen kommen häufig genug zu kurz. Die von der Macht der organisierten Interessen bestimmte pluralistische Wirklichkeit weist deshalb eine Schlagseite zu Lasten nicht organisierter, insbesondere allgemeiner Interessen auf.

Zwar gibt es auch Organisationen, die sich die Wahrnehmung typischer allgemeiner Interessen aufs Papier geschrieben haben. Ich nenne nur den Bund der Steuerzahler, Konsumentenverbände und Transparency International. Doch diese Verbände sind schwach, jedenfalls sehr viel schwächer als es der Masse ihrer potentiellen Mitglieder entsprechen würde. Ihre Schwäche bestätigt also eher die Thesen von Olson. Zudem werden derartige Verbände häufig von der Parteipolitik umarmt und gedeckelt und vertreten ihre satzungsgemäßen Aufgaben deshalb gegenüber der Politik nur gebremst.

Ich selbst bin auf die politische Schwäche allgemeiner Interessen das erste Mal bei der Arbeit an meiner Dissertation aufmerksam geworden. Es ging um betriebliches Ruhegeld und seine Verfallbarkeit. Mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer in Deutschland können - zusätzlich zu ihrer gesetzlichen Sozialversicherungsrente - im Alter ein betriebliches Ruhegeld erwarten. Doch alle Ansprüche verfielen damals, wenn der Arbeitnehmer vor Eintritt des Rentenalters aus dem Betrieb ausschied. Das galt selbst dann, wenn der Arbeitnehmer, sagen wir, dreißig Jahre im Betrieb war und - etwa im Alter von 58 Jahren - den Betrieb wechselte, ja selbst dann, wenn er gegen seinen Willen entlassen wurde. Solche Verfallklauseln waren üblich. Sie waren aber höchst ungerecht. Denn der Arbeitnehmer hatte seine Arbeitskraft über viele Jahre ja auch im Hinblick auf die betriebliche Ruhegeldzusage zur Verfügung gestellt. Die Verfallklauseln waren darüber hinaus auch volkswirtschaftlich schädlich, weil sie die Mobilität der Arbeitskräfte hinderten. Mobilität der Produktionsfaktoren aber ist, wie Ökonomen wissen, eine wichtige Voraussetzung für Wirtschaftswachstum.

Dennoch sah sich der Gesetzgeber nicht in der Lage, diesen Missstand zu beseitigen. Warum? Die beiden großen sozialen Gruppen blockierten: Die Arbeitgeber- und Unternehmerverbände waren gegen eine Beseitigung der Verfallbarkeit, weil die Betriebe ihre Leute durch Verfallklauseln weiterhin an sich binden wollten. Die Gewerkschaften verachteten das betriebliche Ruhegeld ohnehin als "Sozialklimbim", das sie durch die Beseitigung von Schwachstellen nicht noch aufwerten wollten. Das betriebliche Ruhegeld war nämlich nicht von den Gewerkschaften erkämpft, sondern schon vor über 100 Jahren von weit blickenden Unternehmern wie Siemens und Krupp eingeführt worden. Gegen beide großen Gruppen des Arbeitsrechts zu handeln, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände, sah sich der Gesetzgeber – und das ist für unser Thema bezeichnend – nicht in der Lage, so ungerecht und schädlich derartige Verfallklauseln auch waren.

Der Gordische Knoten der Blockade konnte schließlich nur so durchgehauen werden, dass das Bundesarbeitsgericht eingriff und die Verfallbarkeit für rechtswidrig erklärte. Das Gericht folgte dabei den Thesen meiner Dissertation, was mir als jungem Wissenschaftler natürlich ein besonderes Hochgefühl verschaffte - und zugleich für die Zukunft die Zuversicht vermittelte, dass auch ein Wissenschaftler politisch durchaus etwas bewegen kann.

Auch in der Auseinandersetzung der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften, die sich in Tarifverträgen niederschlägt, gehört es zu den klassischen Erfahrungen, dass allgemeine Interessen leicht zu kurz kommen. Vor allem die volkswirtschaftlichen Fundamentalziele Preisstabilität und hoher Beschäftigungsstand können durch übermäßige Lohnzuwächse gefährdet werden. Arbeitslose, Konsumenten und Sparer lassen sich eben kaum in schlagkräftigen Verbänden organisieren. Diese Erkenntnis führte 1963 zur Einrichtung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (dem die Gewerkschaften verständlicherweise immer misstrauisch gegenüberstanden) und ab 1967 zur so genannten konzertierten Aktion. Der Sachverständigenrat sollte durch Veröffentlichung seiner Analysen mit dazu beitragen, dass Arbeitgeber und Gewerkschaften sich nicht auf Kosten des Geldwert und der Beschäftigung einigten. Demselben Ziel diente die konzertierte Aktion nach § 3 des Stabilitätsgesetzes.

Ein weiteres Beispiel für das Zukurzkommen von allgemeinen Interessen sind Subventionen in dreistelliger Milliardenhöhe. Gut organisierte Interessenten haben sie durchgesetzt und verteidigen sie gegen alle halbherzigen Abbauversuche. Wie die "Subventionitis" sich auswirkt, wird zwar selten offen gesagt, gelegentlich erhält der Bürger aber doch enthüllende Einblicke. So wurde bekannt, dass die staatlichen Zuschüsse an den nordrhein-westfälischen Bergbau so hoch sind, dass man davon jedem einzelnen Kumpel jährlich 75.000 EUR Gehalt zahlen könnte. Im Zuge der BSE-Krise wurde auch der Unsinn der EU-Landwirtschaftspolitik intensiv öffentlich diskutiert. Hier muss der Bürger zum Vorteil der schlagkräftig organisierten Landwirtschaft gleich dreimal bluten: Als Konsument zahlt er für Nahrungsmittel weit über dem Weltmarkt liegende Preise. Als Steuerzahler finanziert er nicht nur die Subventionierung der Landwirte, sondern auch die Einlagerung des Überangebots (das durch die hohen Preise und die Subventionen bewirkt wird) und schließlich auch den subventionierten Verkauf am Weltmarkt.

Ein besonders trauriges Kapitel ist die seit Jahrzehnten immer wieder gescheiterte "Große Steuerreform". Auch ich habe, zusammen mit meinen Mitarbeitern, schon einmal eine 300seitige Analyse des deutschen Steuerrechts erarbeitet und die Notwendig-

keit einer grundlegenden Reform unterstrichen. Das war vor 35 Jahren. Ich war damals Leiter des wissenschaftlichen Instituts des Bundes der Steuerzahler. Doch geschehen ist seitdem nichts Durchgreifendes. Vor einem Jahr war das Thema wieder einmal aktuell. Paul Kirchhof plädierte mit Engelszungen und auf allen Kanälen für seine Vorschläge. Friedrich Merz setzte in der CDU ein Konzept durch, das es, wie er sagte, erlaubte, die Einkommensteuer auf einem Bierdeckel auszurechnen. Und das Steuerreformkonzept der FDP war noch revolutionärer. Doch wieder geschah nichts. Der Frust darüber war wohl auch ein Grund dafür, dass Friedrich Merz das Handtuch warf und seinen Rückzug aus wichtigen CDU-Ämtern ankündigte.

Die Idee der Steuerreformer ist eigentlich ebenso einfach wie zwingend: Man beseitige die unzähligen Vergünstigungen in unserem Steuerrecht und die darin enthaltenen indirekten Subventionen. Dadurch würde die Bemessungsgrundlage erweitert, so dass die Tarife - ohne Minderung des Steueraufkommens - massiv gesenkt werden könnten. Das schafft mehr Einfachheit und mehr Gerechtigkeit - und zugleich auch mehr Wirtschaftswachstum, denn Steuervergünstigungen bewirken meist eine Fehlallokation von Ressourcen. Doch eine solche grundlegende Reform gilt unter Eingeweihten politisch als Selbstmord. Wer solches vorhat, sieht sich praktisch mit allen Interessengruppen konfrontiert. Es mit allen Interessengruppen gleichzeitig aufzunehmen, das traut sich die Politik regelmäßig nicht zu. Hier herrscht eine Diskrepanz zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, eine Diskrepanz, die sich im Alltag in den berühmten Satz kleidet: Derartige Vorschläge seien zwar sachlich richtig, aber politisch nicht durchsetzbar.

Im Konzert der Verbände kommen allerdings nicht nur allgemeine Interessen leicht zu kurz. Innerhalb der Organisationen pflegen die Großen zu dominieren. Bei den Bauern sind es meist Großgrundbesitzer, die den Ton angeben, in Wirtschaftsverbänden sind es häufig die größten Unternehmen der Branche. Der pluralistische Chor pflegt deshalb regelmäßig mit einer „upper class-Tonlage“ zu singen, wie es der amerikanische Politikwissenschaftler E.E. Schachtschneider einmal formuliert hat. Darin scheint mir einer der Gründe zu liegen, warum der gesamte wirtschaftliche Mittelstand in Deutschland unterrepräsentiert ist und seine Anliegen bei uns tendenziell "untergepflügt" werden. Das ist umso misslicher, als der Mittelstand eigentlich ganz besonders wichtig ist für das Florieren einer Volkswirtschaft - umso mehr als der Anteil der Industrie an der Wertschöpfung immer mehr zurückgeht.

VI *Defizite des pluralistischen Systems*

Erweist sich nun aber die pluralistische Harmonielehre als unrealistischer Mythos, kommt es offenbar darauf an, die Gegengewichte gegen Pluralismusdefizite zu aktivieren und zu stärken. Dass die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik in Wahrheit selbst nicht von einem demokratischen Automatismus ausgeht, bestätigt die Existenz einer Institution, die den politischen Prozess ergänzt. Dies war lange die Deutsche Bundesbank. Sie ist in Sachen Geldpolitik weisungsfrei und von Regierung und Parlament unabhängig. Der Hauptgrund liegt darin: Man will die Bundesbank vom Spiel der politischen Parteien und Interessenverbände separieren, da man diesen die Sicherung des Geldwert vor Inflation - in Anbetracht der Versuchung zu kurzfristiger und partikularer Politik - nicht zutraut. Wo könnte das - strukturell bedingte - Versagen

der Politik deutlicher zum Ausdruck kommen als in dieser Konstruktion? Auch auf Europaebene misstraut man der Leistungsfähigkeit des von den Parteien und Verbänden dominierten pluralistischen Prozesses. Zur Sicherung der Stabilität der neuen europäischen Währung setzt man wiederum auf eine unabhängige Zentralbank - diesmal eine europäische. Um Missverständnisse zu vermeiden: ich plädiere nicht für die Ausweitung unabhängiger Instanzen. Ich möchte aber das Augenmerk auf die zentrale Frage der Leistungsfähigkeit des pluralistischen Systems lenken - eine Frage, von der sehr viel mehr abhängt, als den meisten bewusst ist.

Interessant ist, dass der amerikanische Präsident Ronald Reagan - gegen alle pluralistischen Widerstände - im Jahre 1987 in den USA eine wirkliche große Steuerreform durchgesetzt hat. Wie hatte er das hingekriegt? Er hielt am Vorabend der Veröffentlichung seines Projekts eine landesweite Fernsehansprache (der später noch weitere folgten). Er legte dar, dass viele Steuervergünstigungen beseitigt würden, die Bürger aber durch die Senkung der Steuertarife entschädigt würden - und das System zugleich einfacher und gerechter und das Wirtschaftswachstum angeregt würde. Auf diese Weise gewann der Präsident die Unterstützung von Bürgern und Medien und hebelte so das Querfeuer der Verbände, das am nächsten Tag losbrach, weitgehend aus. Diese Reform hat wohl mit dazu beigetragen, dass die amerikanische Wirtschaft mehr als ein Jahrzehnt lang auf hohen Touren brummte.

In Deutschland schien Ende 2003 ebenfalls eine solche Reform möglich zu werden: Die Union und die FDP hatten durchgreifende Vorschläge erarbeitet und forderten ihre Durchsetzung. Als Bundeskanzler Schröder unvermittelt Zustimmung signalisierte, schien die steuerpolitische Sternstunde greifbar nahe. Denn Regierung und Opposition wären gemeinsam stark genug gewesen, um sich gegen das oben geschilderte typische Querfeuer von Verbänden durchzusetzen. Doch plötzlich machte die Union einen Rückzieher und will nun die Reform erst nach gewonnener Bundestagswahl 2006 in Angriff nehmen. Die Union fürchtete wohl, mit einer großen Steuerreform der Bundesregierung einen historischen Erfolg zu verschaffen und damit dem eigenen Sieg bei der nächsten Bundestagswahl entgegenzuarbeiten. Allein aber kann die jetzige Regierung die Reform schon deshalb nicht durchsetzen, selbst wenn sie es wollte, weil sie dazu die Zustimmung des Bundesrates benötigt, der in der Hand der Opposition ist.

Zur Eindämmung von Pluralismusdefiziten ist es besonders wichtig, eine starke Regierung zu haben. Denn ihre Aufgabe ist gerade die Sicherung allgemeiner Interessen und die Behebung von Ungleichgewichten. Je stärker und souveräner sie ist, desto weniger ist sie nur Vollzugsorgan der organisierten Interessen, desto weniger ist sie nur Resultante im ungleichen Kräftespiel der Verbände. Es ist kein Zufall, dass Margaret Thatcher es in England fertig brachte, die vielfach blockierenden Gewerkschaften in die Schranken zu weisen und so die damals geradezu sprichwörtliche "british disease" zu überwinden. Es ist auch kein Zufall, dass es die USA waren, wo Ronald Reagan eine große Steuerreform hin bekam.

Damit sind wir aber bei einem anderen Thema, dem Thema "Wie organisiere ich ein demokratisches Gemeinwesen optimal"? Diese Verfassungsfrage wird in Deutschland immer mehr zum öffentlichen Thema. Mit unserem politischen System stimmt etwas nicht. Diese Erkenntnis ist inzwischen in der Mitte der Politik angekommen. Es herrscht organisierte Unverantwortlichkeit, eine Formulierung, die nicht etwa von Revoluzzern stammt, sondern etwa von den CDU-Politikern Roland Koch und Jürgen Rüttgers eben-

so verwendet wird wie von Bundespräsident Johannes Rau in seiner Berliner Abschiedsrede.

Einen Teilbereich dieses Fragenkomplexes behandelte bekanntlich die von Bundestag und Bundesrat gemeinsam eingesetzte Föderalismuskommission, die aber leider gescheitert ist, und zwar genau an den Mängeln, die sie überwinden wollte. Dieses Thema nun im Detail zu behandeln, würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen, auch wenn es eigentlich hierher gehörte. Denn, wie gesagt, letztlich hängt alles mit allem zusammen. Fest steht aber, dass eine durchgreifende Föderalismusreform die Voraussetzung auch für das Gelingen anderer Reformen ist ("Mutter aller Reformen"). Sie ist auf dem Weg zur Wiedergewinnung bundesdeutscher Handlungsfähigkeit zwar nicht alles. Ohne eine solche Reform aber ist alles nichts.