

Gemeinwohl und Gruppeninteressen

Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen
in der pluralistischen Demokratie

Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen
Grundfragen der Wirtschaftsordnung

von

Dr. iur. Hans Herbert v. Arnim

Privatdozent an der Universität Regensburg

TECHNISCHE HOCHSCHULE DARMSTADT	
Fachbereich 1	
Gesamtbibliothek	
<u>Betriebswirtschaftslehre</u>	
Inventar-Nr. :	17 325
Abstell-Nr. :	B 02 / 444
Sachgebiete :	9. 3. 3
	9. 4. 0

Alfred Metzner Verlag GmbH · Frankfurt am Main

Inhalt

Einleitung	1
A. GEMEINWOHLRICHTIGKEIT (Vorüberlegungen)	5
§ 1 Gemeinwohl als Richtigkeit von Gemeinschaftsentscheidungen	5
§ 2 Gängige Einwände gegen die Verwendung des Gemeinwohlbegriffs und ihrer Widerlegung	5
B. NORMATIVE GRUNDLEGUNG DER GEMEINWOHLRICHTIGKEIT	9
§ 3 Philosophischer Wertrelativismus	9
§ 4 Rechtswissenschaftliche Bestimmung der Grundwerte	11
Anthropozentrische Grundentscheidung des Grundgesetzes	13
Bedeutung von Verfassungstheorie und Vorverständnis	15
§ 5 Gemeinwohlgrundwerte	22
Freiheit	22
Gerechtigkeit	25
Sicherheit	28
Frieden	29
Wohlstand	30
§ 6 Interessen und Werte	32
„Ist-Interessen“ als Ausgangspunkt	32
Intellektuelle und ethische „Läuterung“ von Interessen: „Soll-Interessen“	33
§ 7 Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für die Gemeinwohlgrundwerte	35
Grundrechte	36
Rechtsstaatsprinzip	37
Sozialstaatsprinzip	39
Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	42
Demokratieprinzip	43
C. GEMEINWOHLVERFAHREN	48
§ 8 Zur allgemeinen Bedeutung angemessener Verfahren	48
§ 9 Die beiden Grundtypen gemeinschaftserheblicher Entscheidungsverfahren	50
Macht- und interessentendeterminierte Verfahren	50
Wert- und erkenntnisorientierte Verfahren	51
Unterschiedliche Anforderungen an die Ausgestaltung	51
Vorrang des wert- und erkenntnisorientierten Gemeinwohlverfahrens	52
D. MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER GEMEINWOHLBESTIMMUNG DURCH DIE WISSENSCHAFT	54
§ 10 Die Hessesche Optimierungsformel als Ausgangspunkt	54

§ 11	Implikationen der Optimierungsformel: Geeignetheits-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung	58
§ 12	Implikationen der Optimierungsformel: Zusammenarbeit mit den Wirklichkeitswissenschaften	60
	Der Beitrag der Sozialwissenschaften	61
	Grenzen der Leistungsfähigkeit der Sozialwissenschaften	66
§ 13	Implikationen der Optimierungsformel: Einheit und Folgerichtigkeit, insbes. die Berücksichtigung früherer Gemeinwohentscheidungen	71
§ 14	Mangelnde Präzision der Ergebnisse des wert- und erkenntnisorientierten Optimierungsverfahrens	75
§ 15	Anwendungsgebiete der Optimierungsformel und die Rolle der Subsumtionsmethode	76
E. WIRTSCHAFTLICHE SELBSTSTEUERUNG		81
§ 16	Allgemeine Überlegungen	81
	Selbststeuerung und Fremdsteuerung	81
	Gemeinwohl und öffentliches Interesse	81
	Weiteres Vorgehen	83
§ 17	Vertrag und wettbewerbliche Marktwirtschaft	85
	Optimierung der Grundwerte im marktwirtschaftlich-vertraglichen Modell	89
	Das marktwirtschaftliche vertragliche Modell als Basis des BGB von 1900	92
	Machtgleichgewicht als Voraussetzung realer Vertragsfreiheit	93
	Die Kontroverse zwischen Schmidt-Rimpler und Flume über die Funktion der Vertragsfreiheit	94
	Gründe für die verspätete Anpassung der Rechtsordnung	95
	Marktwirtschaft und Grundgesetz	98
§ 18	Kollektive Bestimmung der Arbeitsbedingungen durch Tarifvertrag	100
	Der Sinn der kollektiven Selbstbestimmung	101
	Dysfunktionen der kollektiven Selbstbestimmung	102
	Verfassungsrechtliche Folgerungen	106
	Tarifautonomie und Arbeitskampf im öffentlichen Dienst?	108
F. POLITISCHE SELBSTSTEUERUNG		115
§ 19	Demokratie als Verfahren	115
	Von der positivistischen Gesetzesgläubigkeit zur kritischen Beurteilung der Staatswillensbildung	115
	Über die Notwendigkeit zentraler Willensbildung	117
	Typen der Demokratietheorie	123
	Klassisch-idealistische Demokratievorstellung	123
	Liberal-parlamentarische Repräsentation	126

	Angelsächsische Demokratievorstellung	127
	Das Postulat eines balancierten Willensbildungsprozesses	128
I.	INTERESSENVERBÄNDE UND IHR EINFLUSS	130
§ 20	Allgemeine Vorüberlegungen	130
	Die Notwendigkeit von Vereinigungen in der Demokratie	130
	Interessenverbände und politische Parteien	130
	Abgrenzung des Begriffs „Interessenverband“	133
	Entwicklungstendenzen, die die Zunahme des Verbandseinflusses fördern	135
	Bedeutung der Verbandsforschung in den USA	136
§ 21	Die Empfänglichkeit der politischen Entscheidungszentralen für den Verbandseinfluß	136
	Gründe für den Verbandseinfluß	136
	Die Rolle des interessierten Sachverständigen	138
	Die Rolle der Marktmacht der Interessengruppen	140
	Wege des Verbandseinflusses	141
	Anhörung der Spitzenverbände über Gesetzentwürfe	142
	Fachbeiräte	143
	Konzertierte Aktion	143
	Hearings vor Bundestagsausschüssen	144
	Einflußnahme via öffentliche Meinung	144
	Einwirkung „von innen“	145
	Exkurs: Die Verwaltung als Adressat des Verbandseinflusses	146
II.	LAISSZE-FAIRE-PLURALISMUS UND DUE-PROCESS-PLURALISMUS	148
§ 22	Die Lehre vom pluralistischen Gleichgewicht („Pluralistische Harmonielehre“)	148
§ 23	Kritik der Gleichgewichtslehre	151
	Das Ungleichgewicht der Durchsetzungschancen allgemeiner und besonderer Interessen	152
	1. Grund: Die größere Attraktivität direkter Sonderinteressen gegenüber indirekten allgemeinen Interessen	153
	2. Grund: Die größere Attraktivität der Einkommenssphäre gegenüber der Ausgabensphäre	158
	3. Grund: Die spezifische Organisationsschwäche allgemeiner Interessen	159
	Schwierigkeiten der wirksamen Organisation bedürftiger Randgruppen	162
	Mangelnde Chancengleichheit der Organisierten	163
§ 24	Repräsentatives Verhalten der Verbandsvertreter?	163
§ 25	Beurteilung des Zukurzkommens allgemeiner Interessen im pluralistischen Kräftespiel	169

	Unbedenklichkeit wegen Personengleichheit?	169
	Von der Gruppendisparität zur Problembereichsdisparität	170
§ 26	Verlagerung der politischen Agenda: Von der Gruppengerechtigkeit zum Allgemeininteresse	175
§ 27	Due-Process-Pluralismus	183
	Die Notwendigkeit, die politischen Verfahren an den Verbändestaat anzupassen	183
	Ist eine Korrektur überhaupt möglich?	188
	Die Bedeutung repräsentativer Verfahrenskomponenten	190
	Rechts- und Sachkontrollen	193
	Ex ante- und ex post-Kontrollen	194
	Restriktive Interpretation der Gewährleistungsartikel des Verbandseinflusses	194
	Fortentwicklung des Gewaltenteilungsgedankens	196
	Wandel im Inhalt des Sozialstaatsprinzips	197
§ 28	Exkurs: Falsche Alternativen, oder: Das Ausklammern der Fundamentalfrage	198
G.	RICHTIGKEITSKONTROLLE DURCH DIE VERFASSUNGSRECHTS-SPRECHUNG (REPRÄSENTATIONSFUNKTION DER VERFASSUNGSJUDIKATUR)	212
§ 29	Vorbemerkungen	212
	Bindung des Gesetzgebers und Kontrollkompetenzen der Rechtsprechung	212
	Die Schlüsselrolle der Methodik der Verfassungsinterpretation	213
§ 30	Die Praktizierung der Optimierungsmethode durch das Bundesverfassungsgericht	214
	Situationsanalysen	214
	Generelle Tatsachen	215
	Prognosen	217
	Anerkennung des trial and error	218
	Wertorientierte Abwägung	220
	Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprinzip	220
	Appellentscheidungen	221
§ 31	Konsequenzen des Optimierungsverfahrens	222
	Mangelnde Unterscheidbarkeit von Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit	222
	Mangelnde Unterscheidbarkeit von rationaler Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung	228
	Der „Rechtssatzcharakter“ der rechtsfortbildenden Rechtsprechung	231
	Vermutung zugunsten der Präjudizien	232
	Übergangsregelungen	232

Inhalt

	Verbesserte prozessuale Analysemöglichkeiten für die Gerichte	233
§ 32	Kriterien für die Verteilung der Optimierungsaufgabe zwischen Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung: Das demokratische Prinzip:	234
	Mitwirkung beim Zustandekommen der staatlichen Willensbildung (formal-demokratisches Element)	237
	Inhaltliche Richtigkeit (material-demokratisches Element)	241
	Situationsanalysen	245
	Intensität des Wertbewußtseins	246
	Entwicklungsstufen in der Beurteilung des Verhältnisses von Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung	251
	Resumée	253
§ 33	Fortsetzung: Diskussion weiterer möglicher Verteilungskriterien	254
	Das Prinzip der Gewaltenteilung	254
	Gefahr einer Politisierung der Justiz	257
	„Deposidierung“ des Juristen, Justizstaatlichkeit, Verunsicherung des Rechts	259
§ 34	Fortsetzung: Mangelnde Stringenz der Beurteilungsmaßstäbe und richterliche Zurückhaltung	265
§ 35	Besondere Zurückhaltung bei der Kontrolle öffentlicher Leistungen?	276
	Befund	276
	Konsequenzen	280
	Ansatzpunkte für eine Verstärkung der Kontrolle öffentlicher Leistungen	285
§ 36	Beispiele für mögliche Gemeinwohlprüfungen von öffentlichen Leistungen	294
	Redistributionsleistungen	295
	Bestimmungsvergütungen	298
§ 37	Exkurs: Erweiterung der Klag- und Antragsbefugnisse zur Aktivierung der gerichtlichen Kontrolle	303
	Popularklage	305
	Ansätze im geltenden Recht	305
	Ausbau der Popularklage?	306
	Verbandsklage	309
	Geltendes Recht	309
	Ausdehnung der Verbandsklage de lege ferenda	310
	Einwände	311
	Vertreter des öffentlichen Interesses	313
H.	DIE REPRÄSENTATIONSFUNKTION DER WISSENSCHAFT	315
§ 38	Die Unabhängigkeit der Wissenschaft	316
	Der Sinn der Unabhängigkeit	316
	Das Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts	320

	Inhalt
§ 39	Wissenschaftliche Politikberatung 325
	Beratungsgremien, bes. der gesamtwirtschaftliche Sachverständigenrat 325
	Verfassungsrechtliche Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Sachverständigenrats 334
§ 40	Aktivierung der wissenschaftlichen Politikberatung bei der Finanz- und Subventionsplanung 338
	Sinn der Planung 339
	Finanzplanung 342
	Gesetzliche Regelung 342
	Funktionen 342
	Scheitern 343
	Subventions(abbau)planung 344
	Gesetzliche Verpflichtung 345
	Subventionsberichte 345
	Erklärung für das Zurückbleiben der Wirklichkeit hinter der Norm 347
	Alternativen 349
	Institutionalisierung der Öffentlichkeitsberatung im Bereich der Finanz- und Subventionsplanung 352
I.	DIE REPRÄSENTATIONSFUNKTION DER DEUTSCHEN BUNDESBANK 356
§ 41	Der Sinn der Bundesbankautonomie 356
§ 42	Verfassungsrechtliche Konsequenzen 365
J.	RICHTIGKEITSKONTROLLE DURCH DEN BUNDESRECHNUNGS- HOF (REPRÄSENTATIONSFUNKTION DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE) 369
§ 43	Gründe für die mangelnde Wirkung der Finanzkontrolle . . . 370
	Prägung durch die Entstehungsgeschichte 370
	Wegfall des Dualismus von Regierung und Parlament . . . 372
	Mangelnde politische Virulenz allgemeiner Interessen . . . 372
§ 44	Weiterentwicklung der Finanzkontrolle 373
	Ausdehnung der Finanzkontrolle auf das Parlament . . . 375
	Bestehende Ansätze 376
	Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit 376
	Beratung 376
	Verstärkung der Öffentlichkeitswirkung 379
	Der gesamtwirtschaftliche Sachverständigenrat als Vorbild 379
	Gegenargumente und ihre Widerlegung 380
	Änderung des Wahlmodus 382

Inhalt

K. KANALISIERUNG DES VERBANDSEINFLUSSES IN EINEM WIRTSCHAFTSRAT?	384
§ 45 Argumente für einen Wirtschaftsrat	384
§ 46 Beurteilung dieser Argumente	385
L. ABGEORDNETENSTATUS UND REPRÄSENTATIONSPRINZIP	388
§ 47 Die aktuelle Bedeutung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	388
Der Sinn der Vorschrift	388
Norm und Wirklichkeit	390
Historisch bedingte Aversionen gegen das Repräsentationsprinzip	391
§ 48 Einführung von Verbandsinkompatibilitäten?	396
§ 49 Reform des finanziellen Status der Abgeordneten	398
Zur Beseitigung des „Beamtenprivilegs“	402
Zum Koppelungsverbot	403
Zum „Lobbygeldverbot“	406
Zum Verbot von Funktionszulagen	407
Leitsätze	410
Literatur	419
Register	485

Abkürzungen nach: Kirchner, Abkürzungen der Rechtssprache, 2. Aufl., 1968