

## Begrenzung öffentlicher Ausgaben durch Verfassungsrecht

Ist die Finanzverfassung noch zeitgemäß?\*

Von Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim, Speyer

### I. Einleitung

Noch vor eineinhalb Jahrzehnten ging in der finanzpolitischen Diskussion der Bundesrepublik das Wort um von der »öffentlichen Armut«, und man plädierte – angesichts des gleichzeitig behaupteten »privaten Reichtums« – vielfach für eine Ausdehnung des sog. »Staatskorridors«. Diese Ausdehnung *hat* inzwischen stattgefunden. Da Gesetz und Geld die beiden wichtigsten Wirkungsinstrumente des Staates sind, hat sich auch die Zunahme der Staatstätigkeit vornehmlich auf zwei Weisen geäußert: einmal in der Schaffung von immer mehr rechtlichen Normen, eine Entwicklung, die heute kritisch unter dem Stichwort »Normenflut« diskutiert wird, zum anderen in einem Hochschießen des finanziellen Staatsanteils, d. h. des Anteils der vom Staat verausgabten Mittel am Bruttosozialprodukt, das besonders in der ersten Hälfte der siebziger Jahre erfolgte. Von 1970 bis 1975 sprang der finanzielle Staatsanteil unter Einschluß der Ausgaben der Sozialversicherungen in der Bundesrepublik von 38,0 auf 47,7 %, eine Entwicklung, die auch in anderen westlichen Demokratien in ähnlicher Weise zu beobachten war. (In der Folgezeit veränderte sich die Quote in der Bundesrepublik kaum mehr).

Das Ansteigen ist vor allem durch ein Ansteigen des öffentlichen Konsums (einschließlich der Entgelte für öffentliche Bedienstete) und der Transferzahlungen

(Sozialtransfers und Subventionen) bedingt, während die Investitionsquote stark rückläufig ist. Das Ansteigen des Staatsanteils wurde vornehmlich aus zwei Quellen gespeist: aus Sozialabgaben und Krediten. Dagegen veränderte sich die Steuerquote in der Bundesrepublik über die Jahre hinweg nur wenig.

Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, daß der Blick sich verstärkt auf die finanzpolitische *Willensbildung*, die einwirkenden *Kräfte*, ihre *Organisation* und ihr *Verfahren* richtete. Bei den vor allem von den USA ausgehenden Bestrebungen, hier Grenzen zu ziehen, Ungleichgewichte auszutarieren und Defizite zu beseitigen, spielt der Einsatz des Instruments *Verfassung* als Bollwerk gegen den Leviathan Staat eine zentrale Rolle<sup>1</sup>.

\* Ergänztes und mit Fußnoten versehene Fassung eines Vortrags, der unter dem Titel »Verfassungsrechtliche Begrenzung öffentlicher Ausgaben aus staatsrechtlicher Sicht« am 1. 7. 1985 im Rahmen eines Blockseminars des Sonderforschungsbereichs 5 an der Universität Mannheim gehalten wurde.

<sup>1</sup> James M. Buchanan / Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit*, 1977. Aus dem deutschsprachigen Schrifttum Klaus Vogel, *Verfassungsgrenzen für Steuern und Staatsausgaben*, Festschrift für Maunz, 1981, S. 415; Cay Folkers, *Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA*, 1983; Peter Pernthaler, *Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform*, Wien 1984, S. 217 ff. jew. m. w. N.

Der vorgegebenen Rollenverteilung gemäß möchte ich das Thema hier nicht in seiner ganzen Breite aufrollen, sondern versuchen, es auf spezifisch *staatsrechtliche Probleme* zuzuschneiden. Hier ergeben sich zwei Ebenen von Fragen, die eine betrifft die *Auslegung des geltenden Rechts*, die andere seine *Fortbildung*. Auf der *ersten Ebene* geht es darum, welche »Begrenzungen öffentlicher Ausgaben« die Verfassungen in der Bundesrepublik bereits derzeit enthalten. Die Frage könnte auf die verschiedenen Ebenen des föderalistischen Staates bezogen werden, auf Bund, Länder, Kommunen, darüber hinaus auch auf die Sozialversicherungen und die Europäische Gemeinschaft. Ich werde den Schwerpunkt auf den Bund legen. Auf der *zweiten Ebene* geht es darum, welche Voraussetzungen und Grenzen für *zusätzliche* verfassungsrechtliche Grenzen bestehen, die im Wege von *Verfassungsänderungen* (durch den Gesetzgeber) oder im Wege von *Verfassungswandlungen* (durch Verfassungsinterpretation) eingeführt werden könnten. Bevor ich diesen Fragen nachgehe, möchte ich jedoch einige Bemerkungen vorgeschicken. Die erste betrifft den *Begriff der Verfassung*.

## II. Verfassung in formellem und in materiellem Sinn

Die deutsche Staatsrechtslehre unterscheidet zwischen formellem und materiellem Verfassungsrecht. *Formelles* Verfassungsrecht ist äußerlich durch die Niederlegung in einer bestimmten Verfassungsurkunde, für die Bundesrepublik im Grundgesetz, innerlich durch erhöhte Geltungskraft (vgl. Art. 1 III, 20 III GG) und erschwerte Abänderbarkeit gekennzeichnet. So kann eine Änderung des Grundgesetzes nach Art. 79 II GG nur durch ein Gesetz erfolgen, das im Bundestag und im Bundesrat Mehrheiten von zwei Dritteln der Mitglieder bzw. der Stimmen erhält. Darüber hinaus dürfen bestimmte Grundsätze auch durch ein verfassungsänderndes Gesetz nicht berührt werden. Dazu gehören nach Art. 79 III GG die Grundsätze des Art. 1 und des Art. 20 GG, die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung<sup>2</sup>.

Diese Regelungen unterscheiden sich z. B. von denen der Vereinigten Staaten von Amerika in doppelter Weise: Einerseits erfordert eine Änderung der Bundesverfassung dort nicht nur Zweidrittel-Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses, sondern zusätzlich noch die Zustimmung von drei Viertel der Einzelstaaten (Art. V). Diese Rigidität hat dazu beigetragen, daß es in der über 200jährigen Geschichte der US-Verfassung nur zu relativ wenigen Änderungen gekommen ist, während das Grundgesetz in 36 Jahren bereits häufiger geändert wurde. Andererseits fehlt es in der amerikanischen Bundesverfassung an einer Art. 79 III GG vergleichbaren Vorschrift<sup>3</sup>; Art. 79 III GG ist auch sonst im internationalen Vergleich fast ohne Parallele<sup>4</sup>.

Unter Verfassung in *materiellem Sinne* versteht die Staatsrechtslehre grundlegende Rechtssätze, die die staatli-

che Willensbildung, die Organisation und Funktionsweise der obersten Staatsorgane und der sonstigen politischen Akteure oder die Stellung des einzelnen im Gemeinwesen betreffen, mögen die grundlegenden Bestimmungen auch nicht in der formellen Verfassung stehen, sondern nur in *einfachen Gesetzen*<sup>5</sup> oder in *Geschäftsordnungen* oberster Bundesorgane<sup>6</sup>.

Ich werde im folgenden unter »Verfassung« Verfassung in formellem und in materiellem Sinne verstehen. Denn auch bloß materielles Verfassungsrecht kann, wenn die *Öffentlichkeit* ein Gespür für seine Bedeutung entwickelt, die politischen Akteure, auch den Gesetzgeber, wirksam begrenzen.

Das hat sich z. B. gezeigt, als *Adenauer* – ungehalten über das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1961, das die Errichtung eines Staatsrundfunks für verfassungswidrig erklärte – die Stellung des Bundesverfassungsgerichts durch Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes schwächen wollte, der in der Öffentlichkeit losbrechende Sturm der Entrüstung diese Attacke aber zum Scheitern verurteilte. Ähnliches gilt für Versuche, die Stellung der Bundesbank durch Änderung des Bundesbankgesetzes zu schwächen, mit denen die Bundesregierung gelegentlich geliebäugelt hat.

## III. Ansatzpunkte verfassungsrechtlicher Ausgabenbegrenzungen

Eine zweite Bemerkung betrifft die *Art* und die *möglichen Ansatzpunkte* verfassungsrechtlicher Begrenzung öffentlicher Ausgaben. Dazu möchte ich zunächst *drei Unterscheidungen* vornehmen und daran *drei Thesen* knüpfen.

(1) Ausgabenbegrenzungen können direkt an den *Ausgaben* ansetzen. Da Ausgaben Einnahmen voraussetzen, kann eine Ausgabenbegrenzung aber auch indirekt über eine Begrenzung der *Einnahmen* erfolgen.

(2) Eine verfassungsrechtliche Begrenzung kann die *Organisation* und das *Verfahren* der politischen Willensbildung oder ihr *Ergebnis* betreffen. Im ersten Fall werde ich auch von *Innen-*, im zweiten Fall von *Außenbegrenzung* sprechen. *Beispiele* für Innenbegrenzungen werde ich noch anführen. Außenbegrenzungen sind z. B. Bestimmungen, die den jährlichen Zuwachs der Staatsausgaben auf einen bestimmten Prozentsatz, z. B. auf die Wachstumsrate der Volkswirtschaft, begrenzen<sup>7</sup>.

(3) Bei den organisatorischen und verfahrensmäßigen Regelungen kann man wieder unterscheiden zwischen *spezifisch fiskalischen* Regelungen einerseits und *allgemeinen* Regelungen, die sich auch fiskalisch auswirken, andererseits.

Dazu nun drei *Thesen*:

(1) Schon die Zusammensetzung der Ausgabenkomponenten und ihre Entwicklung zeigen, daß es in der Bundesrepublik eigentlich nicht nur um eine Begrenzung der Ausgaben der *Gebietskörperschaften* gehen kann, sondern wesentlich auch um eine Beschränkung der Ausgaben der *Sozialversicherungen*, die die Hauptkomponenten für das

2 Art. 79 III GG soll einer Wiedervereinigung Deutschlands nicht entgegenstehen. Er unterbindet deshalb nicht die Schaffung einer »von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossenen« gesamtdeutschen Verfassung (Art. 146 GG). Andere (nicht revolutionäre) Fälle der Gebung einer neuen Verfassung, die dann an die Stelle des Grundgesetzes treten würde, werden dagegen zumeist für grundgesetzwidrig gehalten. Dagegen mit guten Gründen Brun-Otto Bryde, *Verfassungsentwicklung*, 1982, S. 246 ff. m. w. N.

3 Die einzige Unantastbarkeitsbestimmung der US-Verfassung betrifft die Garantie gleicher Vertretung der Staaten im Senat (Art. V, letzter Halbsatz).

4 Bryde, *Verfassungsentwicklung* (oben Fußn. 2), S. 50.

5 Etwa in Wahlgesetzen (z. B. Verhältniswahl, Fünfprozentklausel), im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (z. B. Wahl der Richter mit Zweidrittelmehrheit, zwölfjährige Amtsperiode, Ausschluß der Wiederwahl) oder im Bundesbankgesetz (Unabhängigkeit).

6 Z. B. betr. die Rolle der Parlamentsausschüsse, Befugnisse des Finanzministers.

7 Im einzelnen *Folkers*, *Begrenzungen* (oben Fußn. 1), S. 43 ff. m. w. N.

Ansteigen des finanziellen Staatsanteils bilden<sup>8</sup>. Hier liegt möglicherweise ein gradueller Unterschied zu den USA vor.

(2) Mein Thema scheint auf den ersten Blick primär auf die Frage zu zielen, ob Außenbegrenzungen verfassungsrechtlich zulässig sind. Ich halte Außenbegrenzungen aber – jedenfalls für sich allein genommen – nicht für sehr empfehlenswert, jedenfalls für weniger empfehlenswert als Innenbegrenzungen. Es reicht nicht aus, nur sozusagen den Ausgang des Schlauches der Staatsfinanzen zu verkleinern, so daß weniger austreten kann, ohne gleichzeitig den Druck im Schlauch und die Zusammensetzung des Ausgabenstroms durch Einwirken auf die druckschaffenden Komponenten zu ändern.

Bezogen mögliche Beschränkungen sich nur auf das *Gesamtvolumen* der Ausgaben, so würden Fragen ihrer Zusammensetzung vernachlässigt. Das wäre mißlich. Es ist ja nicht von vornherein ausgemacht, daß öffentliche Ausgaben *überall* zu hoch sind. Möglich ist ja auch, daß der Staat gleichzeitig zu viel *und* zu wenig ausgibt, nur jeweils an der falschen Stelle, daß er z. B. wegen der politischen Dominanz von Interessen mit Verbands- und Parteiappeal für diese zu viel, für andere dagegen zu wenig ausgibt. Eine globale Austerity-Politik bewirkt noch keine Prioritätensetzung. Es wäre im Gegenteil denkbar, daß gerade die wichtigsten Aufgaben unter globalen Beschränkungen am meisten zu leiden haben, während weniger wichtige oder gar überflüssige fortbestehen. Wollte man das aber verhindern und würde man die Ausgaben durch äußere Verfassungsbegrenzung nicht nur global, sondern in *einzelnen Ausgabenkategorien gezielt* festschreiben wollen, so ergäbe sich nicht nur ein schwieriges Entscheidungsproblem im Zeitpunkt der Einführung solcher Beschränkungen, sondern für die Zukunft auch die Gefahr der Versteinerung. Hinzu kommt: Ausgabenbegrenzungen können *umgangen* werden, etwa durch verstärkte *Regulierungen*, die möglicherweise durchaus eine Äquivalente für finanzpolitische Eingriffe darstellen können, oder auch durch gezielte Gewährung von *Steuervergünstigungen* an bestimmte Bevölkerungsgruppen.

Schon diese Erörterung deutet darauf hin, daß sinnvolle Ausgabenbegrenzungen nicht nur eine *Analyse des politischen Prozesses* und seiner Mängel voraussetzen, sondern zur Behebung von Mängeln auch primär *an diesem Prozeß ansetzen* müssen.

Demgegenüber werden die Vorteile *äußerer* verfassungsrechtlicher Begrenzungen von Staatsausgaben darin gesehen, daß sie *leicht zu begreifen* sind und deshalb gerade in direkt-demokratischen Verfahren besser durchsetzbar sein mögen. In den USA hängen die tax-revolt-Bewegung und ihre unerhörte Durchschlagkraft ja wesentlich mit der Existenz solcher direkt-demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren zusammen. Es fragt sich aber schon, ob die leichtere Durchsetzbarkeit anfechtbarer Begrenzungen wirklich einen Vorzug darstellt. Die Erfahrungen mit äußeren Begrenzungen in den USA sind denn auch durchaus nicht ermutigend<sup>9</sup>. Davon abgesehen gilt der mögliche Vorzug, wenn man ihn denn sieht, primär für die USA, kaum auch für die Bundesrepublik, weil hier direkt-demokratische Elemente auf Bundesebene bisher praktisch nicht vorhanden sind und die auf Länder- und Gemeindeebene vorhandenen gerade die Themenbereiche Finanzen, Haushalt, Abgaben und Besoldungsordnung

dem Volksbegehren, z. T. auch dem Volksentscheid vor-enthalten<sup>10</sup>.

Daß es vornehmlich auf die Analyse des politischen Prozesses ankommt, scheint mir auch durch folgende Überlegung bestätigt zu werden: Wie hoch das Niveau der öffentlichen Ausgaben richtigerweise sein sollte, ist exakt nicht zu bestimmen. Die These, die öffentlichen Ausgaben seien zu *hoch*, läßt sich deshalb nicht durch einen Vergleich mit einer (eben gar nicht feststellbaren) »richtigen« Höhe untermauern, sondern nur indirekt durch Analyse des politischen Prozesses und durch Aufdecken von Ungleichgewichten in der Durchsetzungskraft der verschiedenen Interessen, die die Willensbildung verzerren. Bestehen solche Verzerrungen und drängen sie auf eine Zunahme der Staatsquote, ohne daß ausreichende Gegenkräfte bestehen, so ist als Ergebnis dieses Prozesses tendenziell ein Zuviel an Staatsausgaben zu erwarten, auch ohne daß man wüßte, wo ein »richtiges« Ausgabeniveau genau liegen müßte. Dann aber liegt es für den, der hier gegenhalten und verfassungsrechtliche »Begrenzungen« vorschlagen will, nahe, auch direkt an den Faktoren anzusetzen, die solche Ungleichgewichte verursachen.

(3) Im übrigen reicht es wohl nicht aus, sich auf den *finanzpolitischen Willensbildungsprozeß* zu beschränken. Man wird nicht umhin kommen, den *politischen Prozeß insgesamt* ins Auge zu fassen. Dazu zwei *Beispiele*: Wenn es zutrifft, daß die Gewährung des Streikrechts für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes zusammen mit der »Verbeamtung der Parlamente« Ungleichgewichte bei der Regelung der Arbeitsbedingungen der öffentlichen Bediensteten begründet, die auch auf Mehrausgaben drängen, dann ist zu überlegen, wie diese Regelungsverfahren geändert werden können, auch wenn es sich nicht um spezifisch *finanzpolitische* Fragen handelt. Ein weiteres Beispiel: Wenn direkt-demokratische Entscheidungsverfahren eine Tendenz zu weniger Staat begründen, dann müssen auch diese Verfahrensweisen in die Diskussion einbezogen werden, auch wenn sie ebenfalls nicht spezifisch *finanzpolitischer* Art sind.

Das Postulat, daß der politische Prozeß insgesamt ins Auge gefaßt werden muß, schließt allerdings die Feststellung nicht aus, daß der Analyse der Finanzpolitik hier eine Führungsrolle zukommen kann, eignen sich doch die *Finanzen* für eine Analyse des staatlichen Wirkens besonders gut, weil Geldgrößen exakt meßbar sind, in der Finanzpolitik deshalb allgemeine politische Entwicklungen und *Fehlentwicklungen* meist besonders manifest werden, sozusagen wie durch eine Lupe vergrößert; gleiches gilt auch für die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen, aber auch für die Probleme, die sich dabei stellen.

Auf der anderen Seite versteht es sich, daß eine solche Analyse des politischen Prozesses nicht in einem Vortrag geleistet werden kann. Ich muß mich auf den Hinweis beschränken, daß derartige Analyseversuche vielfach unternommen worden sind. Sie lassen sich, wenn man die mit Schlagworten verbundenen Unschärfen nicht scheut, im politikwissenschaftlichen Bereich unter dem terminologischen Dach der *Pluralismuskritik*, im wirtschaftswissenschaftlichen unter dem Begriff *Staatsversagen*<sup>11</sup> in etwa

<sup>10</sup> Dazu näheres unter V 3 b.

<sup>11</sup> Überblick bei Eberhard Wille, Gesamtwirtschaftliche Allokation zwischen »Markt- und Staatsversagen« – ein ordnungspolitischer Überblick, in: Wille (Hrsg.), Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation, Allokationsprobleme im intermediären Bereich zwischen öffentlichem und privatem Sektor, 1983, S. 1 ff. m. w. N.

<sup>8</sup> Im vorliegenden Text wird dieser Bereich aus praktischen Gründen allerdings ausgespart.

<sup>9</sup> *Folkers*, Begrenzungen (oben Fußn. 1), S. 99 ff. m. w. N.

zusammenfassen. Mein Rettungsanker besteht im übrigen darin, daß ich global auf Veröffentlichungen an anderer Stelle verweise, in denen solche Analyseversuche unter Einbeziehung der einschlägigen Literatur unternommen worden sind<sup>12</sup>.

Soviel zu den Vorbemerkungen.

#### IV. Ausgabenbegrenzungen im Grundgesetz

##### 1. Kontrolldefizite: Mangelnder Grundrechtsschutz und Wandel der Rolle des Parlaments

In Art. 106 III 4 Ziff. 2 GG findet sich der Satz, eine *Überbelastung der Steuerzahler* müsse *vermieden* werden. Diese Vorschrift betrifft allerdings unmittelbar nur die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern, nicht auch das Verhältnis zwischen Staat und Bürger<sup>13</sup>. Aber selbst wenn man sie als Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes versteht und auch in bezug auf den Bürger gelten läßt<sup>14</sup>, verbleibt sie ohne ausreichende Absicherung doch weitgehend platonisch. Mustert man das Grundgesetz daraufhin durch, inwieweit es andere, wirksame Schranken gegen den *Finanzstaat* enthält, so zeigt sich zunächst ein bemerkenswertes Defizit.

Das Grundgesetz will den Bürger *im allgemeinen* auf zwei sich ergänzenden Wegen gegen ein Übermaß an Staat schützen: direkt durch die Garantie von Grundrechten (Art. 1 III GG), indirekt durch organisatorische Ausbalancierung der Gewalten i. S. des Gewaltenteilungsgrundsatzes (vgl. Art. 20 II 2 GG), die sich gegenseitig kontrollieren und so zu möglichst richtigen Entscheidungen veranlassen oder doch an unangemessenen Entscheidungen hindern sollen. Beide Arten des Schutzes versagen aber gegenüber dem Finanzstaat.

Im allgemeinen bewirken die *Grundrechte*, daß staatliche Regelungen und sonstige Maßnahmen, die den Bürger beeinträchtigen und ihn übermäßig einschränken, verfassungswidrig und auf Antrag vom Verfassungsgericht aufzuheben sind. Auf diese Weise erfahren nicht-fiskalische Eingriffe des Staates in die Sphäre des Bürgers also eine grundrechtliche Bändigung und Mäßigung. Dagegen läuft der Grundrechtsschutz gegenüber *Steuergesetzen* weitgehend leer – jedenfalls dann, wenn es nicht um die Gleichheit der Besteuerung in Relation zu anderen Steuerzahlern geht, sondern um das generelle Belastungsniveau. Insbes. die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) bietet nach herrschender Auffassung keinen *materiellen* Schutz gegen ein Zuviel an Finanzstaat<sup>15</sup>.

Auch die *Gewaltenteilung* ist – jedenfalls in ihrer überkommenen, auf *Montesquieu* zurückgehenden Ausprägung – kaum geeignet, den Steuerzahler ausreichend zu sichern. Die Rationalität der Ausgabengestaltung soll danach vom Parlament geleistet werden. Dementsprechend zielt das

staatliche Haushaltsrecht immer noch primär dahin, sämtliche Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen auf Willensakte des *Parlaments* zurückzuführen. Dies ist auch der Sinn des parlamentarischen Besteuerungs-, des Kreditaufnahme- und des Ausgabenvorbehalts. Auf diese Weise sollte das Parlament die Exekutive zügeln und ein Zuviel an Ausgaben und damit an Bürgerbelastung verhindern. Unter den *heutigen* Bedingungen hat das Parlament seine klassische Rolle als Ausgabenkontrolleur und -bremser aber verloren. Es ist umgekehrt im Blick auf Wähler und Verbände selbst zum Träger einer »bewilligungs- und subventionsfreudigen Ausgabenneigung« (Ulrich Scheuener) geworden. Das Parlament bedarf damit selbst der verfassungsrechtlichen Bremsen. Darin liegt der eigentliche Kerngedanke der Ausgabenbegrenzungsinitiativen.

##### 2. Gegengewichte

Ein Gegengewicht bildet heute eher die *Regierung* – davon geht jedenfalls *Art. 113 GG* aus –, allerdings weniger die Fachminister, denen die Höhe der Ausgaben ihrer Ressorts meist als Gradmesser ihrer Bedeutung erscheint und die deshalb möglichst viel Ausgabenzuwachs für den jeweils eigenen Bereich zu verlangen pflegen, sondern die *Generalisten* in der Regierung, insbesondere der Regierungschef und der Finanzminister. Verfassungsnormen, die ihre Stellung stärken, sind indirekte (»innere«) Schutzvorschriften für den Steuerzahler. Hierher gehört beispielsweise das Vetorecht des Bundesfinanzministers gegen Beschlüsse der Bundesregierung von finanzieller Bedeutung, das zwar nur in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (§ 26 I) niedergelegt ist, aber angesichts seines Gewichts eine Bestimmung von materiellem Verfassungsrang darstellt.

Auch wenn *Art. 113 GG* wegen der Schwächung der Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament (die über die Regierungsparteien miteinander verklammert sind) in der Praxis kaum eine wirksame innere Begrenzung darstellt, zeigt die Vorschrift doch, daß dem Grundgesetz die Vorstellung nicht fernliegt, die Befugnisse des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments zu begrenzen, um es an einer zu laxen Bewilligungspolitik zu hindern<sup>16</sup>.

Eine Begrenzung einer bestimmten Einnahmeart enthält ferner *Art. 115 I 2 GG* in seiner seit 1969 geltenden Fassung, wonach die Kreditaufnahme die Höhe der Investi-

12 Hans Herbert v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977; *ders.*, *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, 1984, jew. m. w. N.

13 Paul Kirchhof, *Besteuerung und Eigentum*, VVDStRL 39, 213 (252).

14 So Roman Herzog, VVDStRL 39, 390 (Diskussionsbeitrag).

15 Dazu die Vorträge von Paul Kirchhof und Hans Herbert v. Arnim und die Diskussion zum Thema »Besteuerung und Eigentum« auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1980 in Innsbruck, VVDStRL 39, 213 ff., 286 ff., 361 ff. – Im übrigen hat der Steuerzahler – mangels individueller Betroffenheit – bereits *prozeßrechtlich* keinerlei Möglichkeit, sich gegen ein verschwenderisches Ausgabengebahren der öffentlichen Hand gerichtlich zur Wehr zu setzen, obwohl das Belastungsniveau dadurch unnötig überhöht wird.

16 Der Vorschrift des *Art. 113 GG*, die ausgabenerhöhende und einnahmenmindernde Gesetze von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig macht, liegt, wie es z. B. in der Kommentierung durch Herbert Fischer-Menshausen heißt, die Befürchtung zugrunde, »daß in der modernen Massendemokratie das Parlament in besonderem Maße der Versuchung ausgesetzt sein kann, den vielfältigen, in ihm vertretenen Sonderinteressen durch eine großzügige, das staatswirtschaftliche Leistungsvermögen überfordernde Bewilligungspolitik Geltung zu verschaffen«. Fischer-Menshausen, Rdnr. 2 zu *Art. 113 GG*, in: v. Münch, *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 3, 2. Aufl., 1983. Karl M. Hettlage hat davon gesprochen, die Finanzverfassung enthalte gewisse »autoritäre Gegengewichte«, und deshalb den Abschnitt X des Grundgesetzes über das Finanzwesen pointiert als »die Traditionskompanie Preußens im liberal-demokratischen Verfassungsstaat rheinisch-bayerischen Gepräges« bezeichnet. Zu solch »autoritären Elementen« zählt Hettlage neben *Art. 113 GG* und den Regelungen, die die Stellung des Finanzministers stärken (z. B. *Art. 112, 114 I GG*), auch die Einrichtung des unabhängigen Bundesrechnungshofs (*Art. 114 II GG*). Hettlage, *Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung*, VVDStRL 14, 2 (13).

tionsausgaben nicht überschreiten darf, eine Vorschrift, die ähnlichen Zielen dient wie Art. 113 GG, bei der aber auch die Skepsis an ihrer praktischen Wirksamkeit in der vorliegenden Fassung nicht viel geringer ist, weil die Hürde relativ hoch angesetzt und diese zudem unter den Vorbehalt gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse gestellt ist.

#### a) Die unabhängige Bundesbank

Von besonderem Interesse für unsere (verfassungsrechtliche) Fragestellung ist eine Einrichtung nicht der Finanz-, sondern der *Währungspolitik*. Die Gefahren, denen entgegengewirkt werden soll, sind aber auch hier ganz ähnliche. Gemeint ist die *Bundesbank*, die nach § 12 Satz 2 BBkG von der Bundesregierung unabhängig und weisungsfrei ist<sup>17</sup>. Das Demokratieprinzip in der parlamentarischen Demokratie verlangte an sich, puristisch durchgeführt, daß alle politischen Entscheidungen entweder unmittelbar in die Kompetenz des Parlaments oder in die der Regierung gestellt werden, die ihrerseits dem Parlament verantwortlich ist. Dieses Prinzip durchbricht die Bundesbank, die für den Bereich der Geldpolitik eine Art selbständige, dem Parlament nicht verantwortliche *Nebenregierung* bildet. Die Unabhängigkeit der Bundesbank findet ihren *Sinn* in der Erkenntnis, daß die Preisstabilität mangels verbandlicher Organisierbarkeit und wegen des Vorherrschen tagespolitischer Überlegungen im politischen Kräftespiel typischerweise zu kurz kommt. Das Ziel Preisstabilität wird deshalb einer besonderen Institution anvertraut, die aus dem unmittelbaren partei- und verbandspolitischen Einfluß herausgelöst und von diesem möglichst unabhängig sein soll. Die Bundesbank ist somit ein gezielt errichtetes Organ der Selbstdisziplinierung, durch das die Bundesrepublik und ihre Bürger »sich sozusagen vor sich selbst schützen« (*Forsthoff*). Hier tritt der Kerngedanke aller verfassungsrechtlichen Begrenzungen in der Demokratie, in der die Bürger Herrscher und Beherrschte zugleich sind, deutlich hervor: Sie sollen die Menschen vor sich selbst schützen.

Bemerkenswert ist, daß hier mit der Verselbständigung der Bundesbank ein ganzer Politikbereich, die *Geldpolitik*, aus der Kompetenz der parlamentarisch verantwortlichen Regierung herausgenommen ist. Bemerkenswert ist weiter, daß die Unabhängigkeit der Bundesbank im *Grundgesetz* nicht vorgesehen ist – in Art. 88 GG heißt es lediglich: »Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank« –, ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz aber dennoch heute ganz überwiegend bejaht wird<sup>18</sup>, auch vom Bundesverwaltungsgericht<sup>19</sup>.

Diese Ansicht scheint allerdings nicht recht vereinbar mit Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts, daß Angelegenheiten von politischem Gewicht oder erheblicher politischer Tragweite nicht

auf Stellen übertragen werden dürfen, die von Regierung und Parlament unabhängig sind<sup>20</sup>. Denn die Geldpolitik der Bundesbank ist von so großer Bedeutung, daß sie diese Kriterien zweifelsfrei erfüllt. Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch mißverständlich und bedarf der Interpretation, die m. E. in folgende Richtung gehen muß: Es kann nicht nur auf das politische Gewicht der Angelegenheiten ankommen, die einer unabhängigen Institution übertragen werden, sondern auch und in erster Linie auf die sachlichen Gründe, die für diese Übertragung sprechen. Tatsächlich lassen sich auch die Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts in diesem Sinne interpretieren. In dem grundlegenden Urteil vom 27. 4. 1959 ging es um die Zulässigkeit der nach dem Bremischen Personalvertretungsgesetz vorgesehenen Einrichtung von »Einigungsstellen«, die – unabhängig von Parlament und Regierung – letztentscheidende Kompetenzen für die Einstellung, Beförderung, Versetzung und sonstigen personellen Angelegenheiten der Beamten erhalten sollten. Die Einigungsstellen sollten u. a. mit Vertretern der Bediensteten, sprich: ihrer Interessenverbände, besetzt werden. Auf diese Weise hätten diese Verbände aber einen direkten Einfluß auf die gesamte Personalpolitik erhalten, was in der Tat höchst problematisch gewesen wäre und der überzeugenden sachlichen Begründung gerade entbehrt hätte, die die Unabhängigkeit der Bundesbank trägt. Die genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sollte einen ungunstigen Einfluß von organisierten Interessen auf die öffentliche Personalpolitik zurückdrängen. Der Abwehr eben solchen Einflusses auf die Geldpolitik dient aber auch die Unabhängigkeit der Bundesbank. In dieser Sicht dürfte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts deshalb eher als Votum für als gegen die Unabhängigkeit der Bundesbank zu verstehen sein<sup>21</sup>.

#### b) Der unabhängige Sachverständigenrat

In vergleichbarer Weise muß der unabhängige Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eingeordnet werden, dessen Stellung ebenfalls auf einfachem Gesetz beruht. Ursprünglich waren von einzelnen Staatsrechtlern verfassungsrechtliche Bedenken gegen seine Unabhängigkeit geltend gemacht worden. Man hatte gemeint, mit dem Sachverständigenrat sei »der Punkt erreicht, an dem fachkundige Beratung der politischen Instanzen . . . in eine unverantwortliche Nebenregierung umschlägt, die der demokratischen Legitimation entbehrt«. Denn der Sachverständigenrat stelle die Regierung mit seinen eigeninitiierten Gutachten vor bestimmte Alternativen, er schreibe ihr praktisch das Gesetz des Handelns vor, weil seine Gutachten wegen des unmittelbaren Zugangs zur Öffentlichkeit eine »indirekte Verbindlichkeit« erhielten. Dadurch werde »die als einheitlich gedachte Regierungsgewalt unterlaufen«, worin u. a. ein Verstoß gegen die alleinige Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 GG) liege<sup>22</sup>. Kennzeichen solcher Erörterungen war aber, daß sie den Sinn der Einrichtung des Sachverständigenrats und des von ihm über die Öffentlichkeit seiner Berichte ausgeübten Drucks als Gegendruck gegen Partikular- und Tagesinteressen nicht in den Blick nehmen, eines Gegendrucks, der nicht darauf abzielt, die wirtschaftspolitische Willensbildung zu verzerren, sondern darauf, durch Neutralisierung von Gruppeninteressen die Willensbildung zu entzerren und so die Fähigkeit der Regierung, sachangemessene Entscheidungen zu treffen, zu verbessern.

Im übrigen: Wenn sogar die Unabhängigkeit der Bundesbank verfassungsrechtlich zulässig ist, können die Bedenken gegen den unabhängigen Sachverständigenrat, der – anders als die Bundesbank – keine verbindlichen Entscheidungen treffen kann, sondern nur indirekte (und anfänglich überschätzte) Möglichkeiten der

17 Einzelheiten und weitere Nachweise über die Stellung der Bundesbank und ihre verfassungstheoretische Beurteilung bei Hans Herbert v. Arnim, *Gemeinwohl* (oben Fußn. 12), S. 356 ff.; ders., *Staatslehre* (oben Fußn. 12), S. 340 ff.; Rolf Caesar, *Der Handlungsspielraum von Notenbanken*, 1981; Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* II, 1980, S. 463 ff.; Reiner Schmidt / Hans-Jürgen Papier, *Die Zentralbank im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Instrumente der sozialen Sicherung und der Währungssicherung in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien*, *Der Staat*, Beiheft 5/1981, S. 61 ff. und 109 ff.; Gunnar Folke Schuppert, *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten*, 1981, S. 352 ff.

18 Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980, S. 491 ff. m. w. N.

19 BVerwGE 41, 334 (354 ff.)

20 BVerfGE 9, 268 (282); 22, 106 (113).

21 Hans Herbert v. Arnim, *Gemeinwohl* (oben Fußn. 12), S. 365 ff.

22 So Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, 1964, S. 255 ff., und Christian Heinze, *Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Umbildung der Verfassung*, *Der Staat* 1967, 433 ff., von denen auch die Zitate im Text stammen.

Beeinflussung der Entscheidungsbefugten besitzt, erst recht nicht durchschlagen. Heute werden denn auch in der Staatsrechtslehre verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Unabhängigkeit des gesamtwirtschaftlichen Sachverständigenrats kaum noch ernsthaft geltend gemacht, ebensowenig gegen vergleichbare Einrichtungen wie die Monopolkommission (§ 24 b GWB) oder den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen.

### 3. Verfassungsrechtliche Konsequenzen

Aus allem folgt: Das Demokratieprinzip, so wie es im Grundgesetz niedergelegt ist, darf keinesfalls gleichgesetzt werden mit unbegrenzter Entscheidungsgewalt des Parlaments und der parlamentarisch verantwortlichen Regierung mit der Folge, daß Einschränkungen dieser Entscheidungsgewalt wegen Verletzung des Demokratieprinzips verfassungswidrig wären. Dies zeigt vor allem die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Unabhängigkeit der Bundesbank. Wenn derart weitgehende Aussonderungen von Kompetenzbereichen aus der Zuständigkeit der demokratisch verantwortlichen Organe – ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung – mit den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie noch vereinbar sind, dann muß es dem Grundsatz nach offenbar erst recht verfassungsrechtlich zulässig sein, Regelungen einzuführen, die die Kompetenz bei Parlament und Regierung belassen und sie lediglich bestimmten Begrenzungen unterwerfen.

Im übrigen hat sich gezeigt, daß es für die Frage der Zulässigkeit von Einschränkungen der Prinzipien der parlamentarischen Demokratie *keine absoluten*, ein für allemal feststehenden *Grenzen* gibt, sondern die *Gründe* für die Einschränkung von zentraler Bedeutung auch für ihre verfassungsrechtliche Beurteilung sind.

Die Feststellung, daß die verfassungsrechtlichen Grenzen sich nicht isoliert und abgeschottet – ohne Rücksicht auf Sinn und Funktion begrenzender Regelungen – ermitteln lassen, zeigt, daß die Ergebnisse der Rechtswissenschaft von denen der Sozialwissenschaften nicht unabhängig sind, eine für die Zusammenarbeit der Disziplinen wichtige, in der Staatsrechtslehre allerdings nicht ganz unbestrittene Auffassung.

### 4. Art. 79 III GG und entsprechende Bestimmungen der Landesverfassungen

Aus staatsrechtlicher Sicht stellt sich weiter die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Verfassungsänderungen, die Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheiten beschließen (Art. 79 II GG), gegen die in Art. 79 III GG genannten Grundsätze verstoßen, insbes. gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 I, II GG). In bezug auf *Ausgabenbegrenzungen* wird gelegentlich die Auffassung vertreten, das Budgetrecht des Parlaments sei – ebenso wie die parlamentarische Dispositionsfreiheit insgesamt – als zentraler Bestandteil des Demokratieprinzips über Art. 79 III GG vor Beeinträchtigungen gesichert<sup>23</sup>.

Diese Auffassung erkennt jedoch, daß das Grundgesetz schon jetzt zahlreiche Beschränkungen des parlamentarischen Gesetzgebers enthält (z. B. Art. 113 GG) und daß autonome politische Entscheidungsbereiche, die dem Parlament und der Regierung vorenthalten werden, sogar in verfassungsrechtlich zulässiger Weise durch einfaches Gesetz geschaffen worden sind, wie die Übertragung der Geldpolitik auf die unabhängige Bundesbank. Wenn solche Beeinträchtigungen des parlamentarischen Prinzips

aber, wie dargelegt, nicht einmal gegen das Grundgesetz verstoßen, so sind sie offenbar erst recht mit dessen durch Art. 79 III GG geschützten Kernbereich vereinbar.

Hinzu kommt, daß Art. 79 III GG einer sinngemäßen Fortentwicklung der geschützten Grundsätze, hier also des Demokratieprinzips nicht entgegensteht. Das Bundesverfassungsgericht hat eine »systemimmanente Modifikation« der durch Art. 1 und durch Art. 20 GG geschützten Verfassungsprinzipien zugelassen und sie nicht an Art. 79 III GG scheitern lassen. Dabei hat das Gericht auch darauf abgehoben, ob »zwingende, sachlich einleuchtende« Gründe für eine solche Fortentwicklung bestehen<sup>24</sup>. Hier zeigt sich erneut: Es gibt keine absolute Zulässigkeit oder Unzulässigkeit. Diese ist vielmehr auch von den sachlichen Gründen für die Einführung von Begrenzungen abhängig.

Bei der Beurteilung darf auch nicht übersehen werden, daß es der (verfassungsändernde) Gesetzgeber selbst wäre, der sich derartige Schranken auferlegte: *Er* müßte die Verfassungsbegrenzungen beschließen, und *er* könnte die Begrenzungen auch wieder aufheben. Es geht also nicht um eine dem demokratischen Gesetzgeber von außen oktroyierte Begrenzung, sondern um eine Selbstdisziplinierung. In solchen Selbstdisziplinierungen liegt das Wesen demokratischer Verfassungen. Ihr Sinn liegt in der konstitutionellen Bindung der Staatsgewalt einschließlich des demokratischen Gesetzgebers (Art. 1 III, 20 III GG). Die Verfassung soll ein Bollwerk auch gegen Parlament und Regierung bilden. Ergeben sich aber neue Gefährdungszonen, dann kann diese Bollwerkfunktion nur durch Entwicklung neuer Begrenzungen erreicht werden.

Entsprechendes muß auch für *Änderungen der Landesverfassungen* gelten, soweit diese eine dem Art. 79 III GG entsprechende Bestimmung enthalten<sup>25</sup>.

### 5. Art. 28 I GG

Für die Änderung der Verfassungen der *Bundesländer* enthält darüber hinaus auch das *Grundgesetz* eine Begrenzung. Nach Art. 28 I GG muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern »den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.« Für die Auslegung dieser Vorschrift gilt Entsprechendes wie für Art. 79 III GG. Auch hier dürfte erforderlichenfalls eine systemimmanente Fortentwicklung der Grundsätze als verfassungsrechtlich zulässig anzusehen sein.

### V. Einführung zusätzlicher Ausgabenbegrenzungen

Will man Vorkehrungen treffen, um die Willensbildung zu verbessern, so sind wiederum drei Ansatzpunkte denkbar:

24 BVerfGE 30, 1 (26–29). Das (z. T. kritische) einschlägige Schrifttum ist nachgewiesen bei Hans-Ulrich Evers, Bonner Kommentar, Zweitebearbeitung des Art. 79 Abs. 3 GG (1982), Rdnrn. 149 ff.; Brun-Otto Bryde, in: v. Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl. 1983, Art. 79 Rdnrn. 26 ff.

25 So z. B. Art. 64 I LV BW (Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats); Art. 75 I 2 LV Bay. (demokratische Grundgedanken der Verfassung); Art. 20 LV Bre. (Grundgedanken der allgemeinen Menschenrechte); Art. 26, 150 LV He. (Grundrechtskatalog; demokratische Grundgedanken der Verfassung und republikanische-parlamentarische Staatsform); Art. 129 II LV RP (Grundsätze der Art. 1 und 74). Die Aufzählung ist nicht erschöpfend. Vgl. den Überblick bei Hans-Ulrich Evers (oben Fußn. 24), Rdnrn. 26 ff.

23 Ulrich Rehbahn, Die verfassungsrechtliche Problematik konjunkturpolitischer Regelbindungen, 1981, S. 138 ff.

der Abbau solcher Einrichtungen, die eine ausgewogene Willensbildung erschweren (unter 1), die Stärkung bereits vorhandener Vorkehrungen, die eine ausgewogene Willensbildung fördern (unter 2), und die Schaffung neuer dahin wirkender Faktoren (unter 3).

### 1. Abbau unausgewogener Verfahren

Der Abbau unausgewogener Verfahren ist am dringendsten. Wer über Verbesserungen nachdenkt, wird hier zuerst anzusetzen haben.

#### a) Streikrecht im öffentlichen Dienst

Unter diesem Aspekt wäre etwa die Beseitigung des Streikrechts von Arbeitern und Angestellten im öffentlichen Dienst zu diskutieren. Hier fehlt aus spezifischen, im einzelnen aufzeigbaren Gründen die Ausgewogenheit des Willensbildungs- und Entscheidungsverfahrens; dies wirkt sich tendenziell zu Lasten der steuerzahlenden Allgemeinheit aus<sup>26</sup>. Für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes ist das Streikrecht nach überwiegender und richtiger Auffassung nicht durch das Grundgesetz, insbesondere auch nicht durch Art. 9 III GG, garantiert. Seine Beseitigung oder Einschränkung wäre durch einfaches Gesetz möglich. (Beamten ist der Streik ohnehin von Verfassungen wegen untersagt.)

#### b) Heimliche Steuererhöhungen

Besonders problematisch sind weiter Verfahren der politischen Willensbildung, durch die die Widerlager gegen Ausgabenerhöhungen, soweit sie noch bestehen, weiter geschwächt oder gar lahmgelegt werden. Das wichtigste Widerlager gegen finanzielle Expansionstendenzen des Staates bleibt der Unwille der Bürger gegen Abgabenerhöhungen. Der Idee nach sollen sich Mehrausgaben gegen den Widerstand der Bürger politisch nur durchsetzen können, wenn die Notwendigkeit für solche Mehrausgaben und entsprechende Mehrbelastungen den Bürgern wirklich einsichtig gemacht wird. Die darin liegende Kontrollwirkung wird durch bestimmte rechtliche Regelungen aber geschwächt oder geradezu ausgeschaltet, wodurch in der Tendenz die Finanzierung von Aufgaben zweifelhaften Werts erleichtert wird. Beispiele sind der Mechanismus der heimlichen Steuererhöhungen und die Möglichkeit, öffentliche Ausgaben mittels Krediten zu finanzieren.

Der Mangel der heimlichen Steuererhöhungen, die inzwischen so viel diskutiert werden, daß ihr Zustandekommen hier als bekannt vorausgesetzt werden kann, besteht u. a. darin, daß sie ohne jede Willensbildung und Abwägung des Gesetzgebers erfolgen und vor allem ohne die mit offenen gesetzlichen Änderungen verbundene Aktivierung von Gegenwehr und Kontrolle der Öffentlichkeit. Die Bürger werden sozusagen überlistet und auf diese Weise die politische Kontrolle geschwächt<sup>27</sup>. Dieser Faktor spielt in den Vereinigten Staaten, wo die Einkommensteuer einen größeren Teil des gesamten Steueraufkommens erbringt und die Aufkommenselastizität hoch ist, eine besonders große Rolle, ist aber auch in der Bundesrepublik relevant.

Das Einkommensteuergesetz sollte deshalb derart geändert werden, daß heimliche Steuererhöhungen nicht mehr

zustande kommen können und die dadurch bewirkten Verzerrungen der staatlichen Willensbildung beseitigt werden. Daß hier realisierbare Lösungen bestehen, zeigt ein Blick nicht nur auf die Vereinigten Staaten, sondern auch auf westeuropäische Nachbarstaaten, von denen viele bereits einen solchen Ausgleich gesetzlich eingerichtet haben<sup>28</sup>. Die Durchführung könnte im Wege der einfachen Gesetzgebung geschehen. Im Grundgesetz könnte darüber hinaus ein entsprechendes Gebot festgelegt werden.

Darüber hinaus wird im staatsrechtlichen Schrifttum teilweise die Auffassung vertreten, die Ausschaltung der Für- und Widerabwägung und der Öffentlichkeitswirkung, die das Gesetzgebungsverfahren an sich gerade ermöglichen und herstellen soll, durch den Mechanismus der heimlichen Steuererhöhungen sei bereits de constitutione lata verfassungswidrig<sup>29</sup>.

#### c) Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben

Ähnliche Verzerrungen kann die Möglichkeit bewirken, Staatsausgaben durch Kredite zu finanzieren. Die Kreditfinanzierung vermittelt den Eindruck, man könne öffentliche Ausgaben tätigen, ohne gleichzeitig die Bürger entsprechend belasten zu müssen. Der Staat erscheint als eine Art Kuh, die im Himmel (der Zukunft) frißt, aber auf der Erde (der Gegenwart) gemolken werden kann. Auch hier wird – jedenfalls solange die Staatsverschuldung noch nicht zum zentralen Politicum geworden ist – ein Weg zur Ausweitung der Staatsausgaben, sozusagen am Widerwillen der Bürger vorbei, eröffnet.

Auch die Verschuldung des Bundes und der Länder sollte deshalb verfassungsrechtlich begrenzt werden. Das Gebot, den Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auszugleichen (für den Bund: Art. 110 I 2 GG), wird nur im formalen Sinn interpretiert und verbietet den Ausgleich mittels Kreditaufnahme nicht. Auch Art. 115 GG und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen bieten keinen ausreichenden Schutz. Es empfiehlt sich eine Neuregelung. Helfen könnte schon eine Ergänzung des Art. 109 II GG, die eine Kreditaufnahme grundsätzlich nur zur Kompensation einer konjunkturellen Nachfrage-lücke zuläßt, nicht aber bei Auslastung und schon gar nicht bei Überlastung des Produktionspotentials. Dieses Ergebnis läßt sich m. E. schon durch Auslegung des Art. 109 II GG in der derzeitigen Fassung gewinnen; dennoch wäre eine ausdrückliche Verfassungsergänzung zur Klarstellung hilfreich.

Ein – noch weiter gehender – Reformvorschlag möchte staatliche Kreditaufnahme überhaupt, jedenfalls dem Grundsatz nach, verbieten und das Gebot des materiellen Ausgleichs in den (formellen) Verfassungen festschreiben. In den Vereinigten Staaten sind derartige materielle Haushaltsausgleichsgebote bereits in den (formellen) Verfassungen der meisten Einzelstaaten verankert<sup>30</sup>. Entspre-

28 In den USA hat der Gesetzgeber im Jahre 1981 eine Indexierung der Einkommensteuer ab 1985 beschlossen. *Musgrave/Kullmer*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 2, 3. Aufl. 1985, S. 207 f. – Überblick über die Regelungen in westeuropäischen Staaten bei Hans Herbert v. Arnim, Steuerrecht bei Geldentwertung (oben Fußn. 27), S. 626 f. m. w. N.

29 Hans-Jürgen Papier, Besteuerung und Eigentum, DVBl. 1980, 787 (794 f.).

30 Cay Folkers, Ansätze zur verfassungsmäßigen Begrenzung öffentlicher Ausgaben, in: Eberhard Wille (Hrsg.), Konkrete Probleme öffentlicher Planung (im Erscheinen), unter Hinweis auf N. Caiden, Problems in Implementing Government Expenditure Limitation, in: A. Wildavsky, How to Limit Government Spending, Berkeley 1980, 143 (186 f.).

26 Hans Herbert v. Arnim, Staatslehre (oben Fußn. 12), S. 370 ff. m. w. N.

27 Hans Herbert v. Arnim, Steuerrecht bei Geldentwertung, BB 1973, 621 (622 ff. m. w. N.); Bruno Molitor, Die »Moderne und der Staat«, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1981, S. 257 (262 ff.).

chende Verfassungsänderungen werden auch in der Bundesrepublik zunehmend diskutiert<sup>31</sup>. Sie wären mit Vorschriften wie Art. 79 III GG vereinbar. Durch Beseitigung der heimlichen Steuererhöhungen und Beschränkung der Kreditaufnahme würde eine Verbesserung des politischen Prozesses und eine Eindämmung der Einnahmen (und damit auch der Ausgaben) bewirkt. Es würde also eine innere und äußere Ausgabenbegrenzung zugleich erreicht.

## 2. Stärkung vorhandener Gegengewichte

Eine Stärkung bereits vorhandener Gegengewichte ist verfassungsrechtlich i. a. kaum problematisch. Würden, um ein Beispiel zu nennen, die Rechnungshöfe im Bund und in den Ländern einem häufig geäußerten Appell folgen und ihre (an sich sehr weitgehenden) Kompetenzen voll ausschöpfen und nicht nur die Einhaltung des Budgets, sondern in verstärktem Maße auch Budget und Gesetze selbst überprüfen, so bedürfte es dazu keiner Verfassungsänderung, nicht einmal einer Änderung des einfachen Gesetzesrechts<sup>32</sup>. Die Entwicklung in diese Richtung könnte allerdings gefördert werden, wenn die Rechnungshöfe in ihrem Status organisatorisch gestärkt würden und z. B. das Verfahren, in dem die Spitze der Rechnungshöfe bestellt wird, geändert würde (Zweidrittelwahl durch die Parlamente in Anlehnung an das entsprechende Bestellungsverfahren der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts)<sup>33</sup>.

## 3. Schaffung neuer Gegengewichte

### a) Errichtung weiterer Instanzen der Sachkontrolle

Neben den bestehenden wird vielfach die Einführung weiterer Sachverständigenräte vorgeschlagen. So haben Wirtschafts- und Finanzwissenschaftler wie Haller<sup>34</sup>, Giersch<sup>35</sup>, Krelle<sup>36</sup>, Andel<sup>37</sup>, Hansmeyer<sup>38</sup> wiederholt den Vorschlag gemacht, einen unabhängigen Sachverständigenrat zur öffentlichkeitswirksamen Begutachtung aller ausgaben- und einnahmewirksamen Gesetze zu errichten und dadurch ein gewisses Gegengewicht zu institutionalisieren. Bei diesem Vorschlag handelt es sich letztlich um nichts anderes als den auf den Bereich der Finanzpolitik zugeschnittenen Versuch einer »Schaffung von Verfahrensnormen, in denen Tatsachenbehauptungen auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden können«, wie sie Peter Noll als Gegengewicht gegen »nur mit wirtschaftlicher Macht begründete Einflüsse« allgemein postuliert hat<sup>39</sup>. Dem liegt – ohne daß hier auf die Einzelheiten solcher Vor-

schläge eingegangen werden könnte – die Idee zugrunde, ein unabhängiger öffentlichkeitsorientierter Rat wäre nicht durch politische Rücksichtnahme gehindert, etwa Subventionen spezifiziert zu durchleuchten, gegebenenfalls detaillierte Abbauvorschläge zu unterbreiten und dadurch die öffentliche Meinung so zu strukturieren, daß von ihr ein gewisser Gegendruck gegen den Fortgang des Subventionismus ausgeübt würde<sup>40</sup>.

Eine verfassungswidrige Beeinträchtigung der politischen Entscheidungsfreiheit von Regierung und Parlament könnte in der Errichtung eines solchen Rates und in seinen Gutachten ebensowenig erblickt werden wie im Parallellfall des gesamtwirtschaftlichen Sachverständigenrats. Im Gegenteil, der Regierung würde die Erfüllung ihrer (schon in § 12 IV StabG angelegten) Aufgabe, Subventionen auf ihre Gemeinwohlverträglichkeit zu durchleuchten und gegebenenfalls auf eine Umgestaltung oder einen Abbau hinzuwirken, erleichtert. Die Mitwirkung der Öffentlichkeit und damit des Bürgers würde intensiviert: »Der Souverän würde souveräner« (Noll). Seine Kontrollfunktion würde ebenso effektiviert wie die des Parlaments. Dem Parlament würde es ermöglicht, die im allgemeinen Interesse liegenden gesetzgeberischen Konsequenzen zu ziehen. Regierung und Parlamente erhielten durch solche Gutachten und ihre Resonanz in der Öffentlichkeit Schützenhilfe beim Abblocken unangemessener Verbandsforderungen, denen sie ansonsten häufig zu leicht erliegen.

### b) Verstärkung direkt-demokratischer Elemente

In den Vereinigten Staaten haben sich direkt-demokratische Verfahren als außerordentlich wichtig für die Schlagkraft der dortigen Initiativen zur Begrenzung der Ausgaben erwiesen. Besonders deutlich wurde dies, als 1978 in Kalifornien durch Volksentscheid über die berühmte Proposition 13 die property tax um mehr als die Hälfte gesenkt und weitere Begrenzungen der Staatsausgaben in der (formellen) Verfassung verankert wurden. Dieser Erfolg der tax-revolt-Bewegung wirkte wie ein Fanal und hat ähnliche Initiativen in anderen Bundesstaaten beflügelt. Auch die Parteien und die Abgeordneten in den Parlamenten haben sich angehängt. So haben Volksbegehren und Volksentscheid als Vehikel oder zumindest als Initialzündung gewirkt, um Ausgabenbegrenzungen in den Verfassungen festzuschreiben. Auch in der Schweiz dürften die Verfahren der direkten Demokratie eine Ursache für die dort relativ niedrigen Ausgaben- und Abgabenquoten darstellen.

Bezogen auf die Bundesrepublik stellt sich die Frage, ob nicht auch hier Volksbegehren und Volksentscheid (oder auch nur die konsultative Volksbefragung) als wirksame institutionelle Einrichtung zur Ausgabenbegrenzung eingeführt werden sollten, selbstverständlich nicht als Alternative zum repräsentativen System, sondern allenfalls als Ergänzung. In mehreren Bundesländern – vornehmlich in solchen, deren Verfassungen bereits vor dem Grundgesetz mit seinem antiplebischen Affekt entstanden sind – bestehen solche Verfahren der unmittelbaren Volksgesetzgebung bereits. Sie können Verfassungsänderungen oder die einfache Gesetzgebung zum Gegenstand haben oder auch beides zugleich. In fünf Ländern beziehen Volksbegehren und Volksentscheid sich auf die einfache Gesetzgebung und auf Verfassungsänderungen (Baden-Württem-

31 Hans Herbert v. Arnim, Grundprobleme der Staatsverschuldung, BayVBl. 1981, 514 (519 ff.); Otto Gandenberger, Thesen zur Staatsverschuldung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 134 (1983), 843 ff., jew. m. w. N.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, 1984.

32 Dazu Albert v. Mutius / Gunnar Folke Schuppert, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVDStRL 42, 147 ff., 216 ff.

33 Dazu Hans Herbert v. Arnim, Grundprobleme der Finanzkontrolle, DVBl. 1983, 664 (669 ff. m. w. N.).

34 Heinz Haller, Finanzpolitik, 5. Aufl., 1972, S. 341 f.

35 Herbert Giersch, Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 45, 1967, S. 113 (117 f.).

36 Wilhelm Krelle, ebenda, S. 144 f. (Diskussionsbeitrag).

37 Norbert Andel, Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, 1970, S. 144 ff.

38 Karl-Heinrich Hansmeyer, Bemerkungen zum Subventionsbericht, FA 1971, 103 (113).

39 Peter Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, S. 55 f., 75.

40 Dazu eingehend Hans Herbert v. Arnim, Gemeinwohl (oben Fußn. 12), S. 352 ff.

berg<sup>41</sup>, Bayern<sup>42</sup>, Bremen<sup>43</sup>, Hessen<sup>44</sup> und Rheinland-Pfalz<sup>45</sup>). In Bremen und Hessen bedarf die Verfassungsänderung allerdings zusätzlich der Zustimmung des Landtags<sup>46</sup>. In allen genannten Ländern unterbleibt eine Volksabstimmung über das volksbegehrte Gesetz, wenn der Landtag sich die Initiative zu eigen macht und das Gesetz unverändert verabschiedet. In zwei Ländern betreffen Volksbegehren und Volksentscheid nur die einfache Gesetzgebung (Nordrhein-Westfalen<sup>47</sup> und Saarland<sup>48</sup>). In den restlichen vier Ländern (Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) bestehen keinerlei einschlägige Regelungen.

In Baden-Württemberg sind Volksbegehren und Volksentscheid auch auf Gemeindeebene möglich (§ 21 GO). In den meisten anderen Ländern kann durch Volksinitiative der Gemeinderat zumindest gezwungen werden, sich mit einer bestimmten Angelegenheit zu befassen<sup>49</sup>.

Vorbedingung dafür, daß diese direkt-demokratischen Formen der Gesetzgebung ihre volle Wirkung für die Ausgabenbegrenzung entfalten könnten, wäre allerdings, daß sie auch auf die Finanzen erstreckt würden, wie dies in den USA und der Schweiz der Fall ist. Finanzvorlagen gehören dort zu den wichtigsten Gegenständen der Volksgesetzgebung. Im Gegensatz dazu sind in der Bundesrepublik – entsprechend deutscher Tradition – Finanzmaterien, Haushalts-, Abgaben- und Besoldungsgesetze von der Volksinitiative ausgenommen<sup>50</sup>, sei es, daß sie nur ein Volksbegehren (so in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland), sei es, daß sie überhaupt einen finanzwirksamen Volksentscheid ausschließen (so in Baden-Württemberg, Bayern und Bremen)<sup>51</sup>.

Zugleich mit dem Wegfall des Ausnahmereichs »Finanzen« wäre an eine Übertragung der direkt-demokratischen Regelungen auf andere Bundesländer und auf den Bund zu denken. Sowohl die Neueinführung derartiger Verfahren<sup>52</sup> als auch die Erweiterung des Gegenstandsbereichs bedürfte auf Bundes- und Landesebene der Verfassungsänderung. Für die Erstreckung des (ebenfalls auch auf Finanzfragen zu erweiternden) § 21 GOBW auf die anderen Bundesländer wäre lediglich die Änderung der Gemeindeordnungen dieser Länder durch einfaches Landesgesetz erforderlich.

Natürlich stellt sich auch hier die Frage, wer derartige Änderungen durchsetzen soll. Ist es realistisch zu erwarten, daß Abgeordnete, Parlamente und Parteien sich bereit finden, dem Volk ein Instrument an die Hand zu geben, mittels dessen ihre Macht wesentlich beschränkt werden könnte? Lediglich in den drei Bundesländern, in denen Verfassungsänderungen durch Volksbegehren und Volksentscheid möglich sind (Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz), könnten die Finanzvorbehalte auch ohne Mitwirkung der repräsentativen Kräfte beseitigt werden. In den anderen Ländern und vor allem im Bund<sup>53</sup> bedürfte es zur Schaffung einer unmittelbaren Volksgesetzgebung auch in Finanzfragen dagegen des Mitspielens der Parlamente.

Neben der Ausweitung von Volksbegehren und Volksentscheid müßte zusätzlich die Frage der Direktwahl bestimmter Amtsinhaber in die Diskussion einbezogen werden. Erfahrungen mit plebiszitären Kreativeungsverfahren für politische Ämter vermittelt in der Bundesrepublik das Kommunalrecht. Hier sei auf die unmittelbar vom Volk gewählten Bürgermeister in Baden-Württemberg und Bayern und auf die Landräte in Bayern hingewiesen, deren Stellung noch dadurch gestärkt wird, daß sie in Personalunion Verwaltungschef und Vorsitzender der Gemeinde- bzw. Kreisvertretung zugleich sind. Die süddeutsche Kommunalverfassung stärkt also den für das Wohl der gesamten Gemeinde verantwortlichen Bürgermeister (bzw. Landrat) als Generalisten gegenüber den spezialisierten Fachpolitikern, die nur für Teilbereiche zuständig sind und sich vornehmlich durch Ausgabenmehrung zu profilieren suchen. Die Stärkung des Generalisten gegenüber dem Spezialisten ist, wie neuere Untersuchungen nahelegen, ein Grund (wenn auch nicht der alleinige) dafür, daß die fiskalische Steuerungsfähigkeit der Kommunen, die sich auch in der Fähigkeit niederschlägt, den Haushalt auszugleichen, in Süddeutschland deutlich größer ist als in Norddeutschland, wo die Gemeindeverfassungen den Fachpolitikern ein sehr viel größeres Gewicht verschaffen<sup>54</sup>.

41 Art. 58 ff., 64 LV BW.

42 Art. 71 ff., 75 LV Bay.

43 Art. 69 ff., 123 ff. LV Bre. (Verfassungsänderungen bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder der Bürgerschaft und der Bestätigung durch Volksentscheid).

44 Art. 116 f., 123 f. LV He.

45 Art. 107 ff., 129 LV RP.

46 Art. 125 III LV Bre.; Art. 123 II LV He.

47 Art. 68 LV NW.

48 Art. 99 ff. LV Sa.

49 So in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im Saarland.

50 Ausdrücklich sind »Finanzfragen« zwar nur in einigen Bundesländern als Ausnahmereich genannt (so in Art. 68 I 4 VerfNW, Art. 109 III 2 VerfRP). Im Anschluß an die Auslegung der entsprechenden Begriffe der Weimarer Reichsverfassung werden die Begriffe »Haushalt«, »Haushaltsgesetz«, »Haushaltsplan«, »Abgabengesetze« und »Besoldungsordnungen« in den anderen Landesverfassungen aber häufig extensiv ausgelegt, so daß sie auch »Finanzfragen« umfassen. Als »Finanzgesetze« in diesem Sinne werden Vorlagen verstanden, die wesentliche Auswirkungen auf die Staatsfinanzen haben. Vgl. Carl Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren, 1927, S. 14 ff.; Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1938, Art. 73 Tz. 10. Schönebohm, in: Zinn/Stein (Hrsg.), Verfassung des Landes Hessen, Art. 124 Erl. III 4; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar, 3. Aufl. 1985, Art. 71 Rdnr. 1. Inwieweit diese extensive Auslegung der Ausnahmereichs überzeugt, soll hier nicht erörtert werden. Es sei aber darauf hingewiesen, daß Triepel (Deutsche Juristenzeitung 1926, 845 ff.) in Weimarer Zeit bereits nachdrücklich für eine wortlautgemäße Auslegung der Ausnahmen eingetreten ist. Vgl. in diese Richtung heute auch Klaus Braum, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 59 Rdnr. 40.

51 Zur »Direkten Demokratie im Landesverfassungsrecht« zuletzt Albrecht Weber, DÖV 1985, 178 ff. Vgl. auch die pro-

grammatische Schrift von Christian Graf Pestalozza, Der Populärvorbehalt, 1981; ders., Volksbefragung – das demokratische Minimum, NJW 1981, 733. – Die gemeindlichen Befassungsinstrumente umfassen dagegen auch Finanzmaterien.

52 So die herrschende Lehre. Vgl. Klaus Stern, Staatsrecht (oben Fußn. 17), 16 m. w. N. Anderer Auffassung z. B. Hans Meyer, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL 33, 115 Leitsatz 28; Ekkehart Stein, Alternativkommentar, Art. 20 Abs. 1–3 II, Rdnr. 39. Jüngst differenzierend Ingwer Ebsen, Abstimmungen des Bundesvolks als Verfassungsproblem, AöR 1985, 2 ff.

53 Angesichts der Konzentration der Finanzbefugnisse beim Bund, insbes. im Bereich der Steuergesetzgebung, wäre eine auf Bundesländer beschränkte Volksgesetzgebung in Finanzfragen nur von sehr begrenztem Wert – anders in den USA mit ihrem finanzverfassungsrechtlichen »Trennsystem«.

54 Gerhard Banner, Haushaltssteuerung in der Krise, Städte- und Gemeindebund 1983, 163; ders., Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, DÖV 1984, 364.

Eine Übertragung der kommunalrechtlichen Regelungen Baden-Württembergs und Bayerns auf andere Bundesländer wäre durch einfache Landesgesetze möglich. Die – ebenfalls diskussionswürdige – Schaffung plebiszitärer Kreativeungsverfahren für Amtsträger im Bund und in den Ländern (wie etwa die Direktwahl des Bundespräsidenten nach Weimarer Vorbild) bedürfte einer Änderung der formellen Verfassungen. Ewigkeitsbestimmungen wie Art. 79 III GG wären grundsätzlich nicht berührt, ebensowenig wie Art. 28 I GG (für die Länder).

### VI. Schluß

Der Überblick hat gezeigt, daß die Verfassungen in der Bundesrepublik sich durchaus fortentwickeln und »Begrenzungen öffentlicher Ausgaben« sich vornehmen lassen. Unüberwindliche rechtliche Barrieren, die sich etwa aus der »Ewigkeitsbestimmung« des Art. 79 III GG ergeben könnten, stehen grundsätzlich nicht entgegen. Das eigentliche Problem ist weniger die *rechtliche* Zulässigkeit von Änderungen, als vielmehr die Frage, wer solche Änderungen politisch *durchsetzen* soll<sup>55</sup>. Direkt-demokratische Wege, die in den USA einen Durchbruch gebracht haben, bestehen in der Bundesrepublik praktisch nur auf Länderebene und auch dort nur teilweise<sup>56</sup>. Die ganze Diskussion mag deshalb auf den ersten Blick etwas weltfremd anmuten. Andererseits hat es paradigmatische Umschwünge, die vorher utopisch Erscheinendes plötzlich durchsetzbar machen, immer wieder gegeben. Und ist, um ein Beispiel für eine Selbstdisziplinierung des Parlaments zu nennen, nicht auch die Unabhängigkeit der Bundesbank vom repräsentativen Gesetzgeber selbst festgelegt worden? Eine Voraussetzung für die Durchsetzbarkeit scheint mir nicht nur die Entwicklung, Stärkung und Verbreitung der theoretischen Analyse zu sein, die – eingebettet in ein Gesamtkonzept über das tatsächliche Funktionieren unserer Demokratie und die normative Richtung, in die Veränderungen gehen müssen – (punktuelle und globale) Verbesserungsvorschläge entwickelt, um die verfassungsrechtlichen Grundwerte auch unter gewandelten Verhältnissen verwirklichen zu können, sondern vor allem auch das öffentlichkeitswirksame Verbreiten dieser Erkenntnisse. Versuche in diese Richtung werden bereits unternommen; auch die bloße Diskussion über verfassungsrechtliche Aus-

gabenbegrenzungen dürfte dahin wirken. Der Optimist mag darin einen Silberstreif am Horizont erblicken.

Ein Kerngedanke des theoretischen Ansatzes muß m. E. in folgendem liegen: Die Richtung, in die ein System tendiert, und die Ergebnisse, die es hervorbringt, hängen wesentlich von den *Spielregeln* ab, denen die Akteure unterworfen sind und die sie einhalten müssen, wenn sie »gewinnen«, d. h. Anerkennung, Macht und Einfluß erlangen wollen<sup>57</sup>. Diese Spielregeln werden zu einem guten Teil von der Rechtsordnung gesetzt, wobei nicht einfach an Gebote oder Verbote zu denken ist, sondern an organisatorisch-verfahrensmäßige Regelungen, die auf die tatsächlichen politischen Kräfte und ihr Wirken zugeschnitten sind und die Aktionsmöglichkeiten der Akteure wesentlich mitbestimmen können<sup>58</sup>. Sind dagegen die institutionellen Weichen falsch gestellt, so muß sich aus individueller Rationalität fast notwendig *kollektive Irrationalität* ergeben<sup>59</sup>. Erforderlich sind vielmehr organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen, die die Macht so kanalisieren und lenken, daß sie möglichst zum Besten für die Gemeinschaft ausschlägt; es geht also letztlich um die Essenz des Verfassungsgedankens überhaupt<sup>60</sup>. Da fast alle Beteiligten (einschließlich der Politiker in Regierungen und Parlamenten) sich als Opfer der Gesamtentwicklung fühlen, diese also nicht zielstrebig herbeiführen, sondern sie sozusagen erleiden, und da angemessene verfassungsrechtliche Spielregeln fast alle Mitglieder der Gemeinschaft besser stellen würden als vorher, wird die Chance ihrer Einführung um so größer, je umfassender es gelingt, diesen ihren Effekt auch in der Öffentlichkeit zu verdeutlichen.

57 Michel Crozier / Erhard Friedberg, Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, 1979.

58 Karl Raimund Popper, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 2, 6. Aufl. 1980, S. 159 f.: »Die Rechtsordnung kann zu einem mächtigen Instrument für ihre eigene Verteidigung werden. Zudem können wir die öffentliche Meinung beeinflussen und auf einem viel strengeren moralischen Kodex bestehen. All dies können wir tun; es setzt aber die Erkenntnis voraus, daß diese Art des »social engineering« unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, daß auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde.«

59 Zu diesen Begriffen Hans Herbert v. Arnim, Gemeinwohl (oben Fußn. 12), S. 119 ff.; ders., Staatslehre (oben Fußn. 12), S. 55 f., 293 ff., 309, 487, jew. m. w. N.

60 Daß das Verständnis für Bedeutung und Eigengewicht einer angemessenen institutionellen Ordnung selbst großen Juristen bisweilen aus dem Blick kommt, wird deutlich, bei der immer wieder geäußerten Auffassung, es komme »nicht« auf die »verfassungsrechtlichen Institutionen« an, sondern darauf, »wie das Volk von ihnen Gebrauch macht«; es komme »auf die Menschen an, nicht auf die Paragraphen« (so Ernst Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16, 9 [16, 64]). Dabei werden aber die beiden Perspektiven, die beiden unterschiedlichen »Aggregatzustände« der Menschen in der Demokratie als Setzer von Ordnungsregeln einerseits und als diesen Regeln Unterworfenen andererseits nicht auseinandergelassen. Des Menschen Egoismus bei den täglichen Aktionen macht institutionelle Regelungen nötig, seine Vernunft macht solche Regelung möglich. Es kommt also auf den Menschen *und* die »Paragraphen« an.

55 Deshalb habe ich auch auf Behandlung des sehr weit gehenden Verfassungsreformmodells von v. Hayek (Freiburger Studien, 1969, S. 53 ff., 203 ff.) verzichtet.

56 Die Konzentration der Gesetzgebungskompetenz beim Bund, insbes. im Bereich der Steuern, verringert den Wert der direkt-demokratischen Ansätze in den Bundesländern noch. Immerhin wäre es in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz möglich, im Wege unmittelbarer Verfassungsänderung durch das Volk z. B. ein grundsätzliches Verbot der (strukturellen, d. h. der nicht-konjunkturbedingten) Kreditaufnahme in der (formellen) Verfassung zu verankern und auch Finanzvorlagen zum Gegenstand der Volksgesetzgebung zu machen. Ein Verbot einer auch konjunkturbedingten Kreditaufnahme wäre dagegen kaum mit Art. 109 II GG vereinbar.