

Einführung

Die Schlüsselrolle von politischen Institutionen

Von Hans Herbert von Arnim

I. Personen oder Institutionen – worauf kommt es an?

Daß es in der Politik – jedenfalls *auch* – auf *Personen* ankommt, ist offensichtlich. Ein Blick in die Geschichte und die Erinnerung an Namen wie Bismarck und Adenauer oder Hitler und Stalin macht dies, im Positiven wie im Negativen, für jedermann deutlich. Auch in aktuellen demokratischen Wahlkämpfen sind es oft Personen, die den Kampf um Mehrheiten entscheiden. Bei den letzten Parlamentswahlen in der Bundesrepublik stellten die Parteien ihre Spitzenkandidaten derart heraus, daß geradezu der Eindruck von Personalplebisziten statt von Parteienwahlen entstand. Was wäre die SPD ohne Gerhard Schröder? Was wären Die Grünen ohne Joschka Fischer, wäre die CSU ohne Edmund Stoiber? Und umgekehrt: Was hätte die CDU ohne Helmut Kohl und statt dessen mit Wolfgang Schäuble sein können? Die Menschen wollen möglichst gute und kompetente „Herrscher“ und wählen diejenigen, denen sie diese Eigenschaften in stärkerem Maße zutrauen als anderen.

Doch mit der Erwähnung der Wahlen sind wir bereits bei einer zentralen *Institution*: Das demokratische Wahlrecht soll es – der Idee nach – den Menschen ermöglichen, denjenigen Personen die Macht auf Zeit zu geben, denen sie vertrauen, und schlechte Herrscher ohne Blutvergießen wieder loszuwerden. Das demokratische Wahlrecht soll die Politik an die Vorstellungen und Wünsche der Bürger, und zwar möglichst vieler Bürger, rückbinden, personell und inhaltlich.

Schon dieses Beispiel zeigt, daß auch Institutionen wichtig sind. Insofern muß ich die Überschrift dieses Abschnitts, die Frage nämlich, ob es auf Personen *oder* Institutionen ankomme, korrigieren: Es kommt in der praktischen Politik regelmäßig auf *beides* an, auf Personen *und* Institutionen. Denn die politischen Institutionen (die Gegenstand dieses Beitrags sein sollen) sind es, die den Rahmen für den Erwerb der politischen Macht und für ihre Ausübung setzen und damit sozusagen die „Spielregeln“ darstellen, an die sich die politischen Akteure halten müssen, wenn sie „gewinnen“,

d.h. Erfolg haben und Anerkennung, Macht und Einfluß erlangen wollen.¹ Institutionen stecken nicht nur den Handlungsspielraum der auf Zeit Gewählten ab,² sondern legen auch die Möglichkeiten und Chancen für die Rekrutierung von Politikern, also für den Erwerb von Positionen und für deren Beibehaltung, fest und prägen dadurch bis zu einem gewissen Grad den Typ von Politikern, der Erfolg hat und in die Ämter gelangt.³

II. Multidisziplinarität des Themas Institutionen

Ein zentrales Merkmal institutioneller Ansätze und Bemühungen liegt darin, daß sie Begegnungsstätte vieler unterschiedlicher Wissenschaftszweige sind. Die Rolle von Institutionen ist Gegenstand praktisch aller wissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit Staat und Gesellschaft befassen. Institutionen sind damit nicht nur ein multidisziplinäres Thema par excellence (und damit ein Thema, dessen wissenschaftliche Bearbeitung sich an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer geradezu aufdrängt). Wenn Vertreter aller gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen (einschließlich der Rechtswissenschaft und der Wirtschaftswissenschaft) die Institutionenfrage heute in den Mittelpunkt ihrer Forschungen stellen, läßt dies aber auch auf die besondere Aktualität und Bedeutung der Thematik schließen.

Lassen Sie mich beispielhaft fünf Wissenschaftler bzw. Wissenschaftsrichtungen anführen, die dem Institutionenthema bewußt eine zentrale Rolle zumessen:

- die Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie und der Konstitutionellen Politischen Ökonomie,
- den Öffentlichrechtler und Rechtsphilosophen *Reinhold Zippelius*,⁴
- die Politikwissenschaftler *Rudolf Wildenmann* und *Michael Greven*,

¹ Von „Spielregeln im System“ sprechen z.B. *Michel Crozier/Erhard Friedberg*, *Macht und Organisation*, Königstein Ts. 1979, S. 68 ff. Als „rules of the game“ werden Institutionen etwa bei *North* bezeichnet: *Douglas C. North*, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, S. 3.

² Dazu auch *Hans Keman*, *Approaches to the Analysis of Institutions*, in: *Bernard Steunenberg/Frans van Vught* (Hg.), *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*, Dordrecht/Boston/London 1997, S. 1 ff. (16).

³ *Hans Herbert von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*, München 1997, S. 101 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁴ *Reinhold Zippelius*, *Der Weg der Demokratie – ein Lernprozeß*, NJW 1998, 1528 (1534): „Die Lebensfähigkeit und Akzeptanz und am Ende wohl auch die Überlebensfähigkeit des demokratischen Verfassungsstaates hängt von der Lernfähigkeit des Systems ab.“

- den französischen Soziologen *Pierre Bourdieu*, dessen Werke auch ins Deutsche übersetzt sind, und
- die Systemtheorie *Niklas Luhmanns*, die von bestimmten Institutionen ausgeht und diese nur anders – „System“ eben – benennt.

Die – für Fragen der politischen Institutionen grundlegende – Unterscheidung von konstitutionellen „Spielregeln“ einerseits und dem „Spiel“ der täglichen Politik innerhalb dieser Spielregeln andererseits, die die Konstitutionelle Politische Ökonomie in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellt,⁵ ist der Staatsrechtslehre ohnehin seit langem vertraut, wenn sie dafür auch andere Begriffe verwendet⁶ (und der Bezug zu aktuellen Problemen etwas aus dem Blick entschwunden ist). Auch einzelne Politikwissenschaftler behandeln die Thematik seit langem: *Rudolf Wildenmann* rückte schon in den sechziger Jahren die Regeln des Machterwerbs und der Machtausübung in den Mittelpunkt einer Abhandlung,⁷ und *Michael Greven* hat diesen Ansatz 30 Jahre später wieder aufgegriffen.⁸ In der Soziologie stehen Institutionen ohnehin im Zentrum der Betrachtung. Aus dem soziologischen Schrifttum sei hier – neben *Bourdieu*⁹ – vor allem *Luhmann* erwähnt.

⁵ Hier sei besonders hingewiesen auf *Geoffrey Brennan/James Buchanan*, Die Begründung von Regeln, Tübingen 1993.

⁶ Einen Überblick über die unterschiedlichen (sich aber möglicherweise fruchtbar ergänzenden) Perspektiven der Staatsrechtslehre und der Konstitutionellen Politischen Ökonomie geben die Beiträge in: Christoph Engel/Martin Morlok (Hg.), Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung. Die Begegnung der deutschen Staatsrechtslehre mit der Konstitutionellen Ökonomie, Tübingen 1998.

⁷ *Rudolf Wildenmann*, Regeln der Machtbewerbung (1963), in: ders., Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, Meisenheim a.G. 1968, S. 70ff. Wildenmanns frühe Ansätze wurden von der Politikwissenschaft allerdings lange nicht aufgegriffen oder gar fortentwickelt.

⁸ *Michael Th. Greven*, erkennt auch das verfassungstheoretische Kernproblem, wenn er ausführt, daß es „vor allem dieses Privileg“ ist, nämlich „auf den institutionellen Kontext des Entscheidungshandelns und der Machtzuweisung selbst Einfluß nehmen zu können, das politische Parteien von anderen einflußsuchenden und -nehmenden Personenzusammenschlüssen unterscheidet und das sie historisch in die Vorhand gebracht hat“. Die Parteien seien „nicht nur die entscheidenden Spieler“, sondern sie verfügten „in begrenzter, aber letztlich dominanter Gemeinsamkeit ihrer Interessenlage auch mehr als jeder andere potentielle Mitspieler über die Spielregeln im Kampf um die Macht“. *Michael Greven*, Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über die „allgemeine Parteientheorie“, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen 1993, S. 277 (290). Greven greift allerdings nicht auf Wildenmann zurück und scheint dessen Ansätze gar nicht zu kennen. Auch die parallelen, besonders auf die Politikfinanzierung bezogenen früheren Ansätze des Verfassers dieses Beitrags (z.B. *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1. Aufl., Mainz 1991, S. 230ff.) nimmt er nicht zur Kenntnis. Zum ganzen Problem von *Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, a. a. O., Kapitel 6.

Auf *Luhmanns* Systemtheorie ist deshalb einzugehen, weil sie nicht nur Übereinstimmungen, sondern auch zentrale Unterschiede zu dem hier zugrundegelegten institutionellen Ansatz aufweist. *Luhmann* geht davon aus, die Handlungen der Akteure würden durch das jeweilige System in einigem Umfang beeinflußt und gelenkt. Das gilt für Politiker im „politischen System“ ebenso wie für Verwaltungsangehörige im „System der Verwaltung“. Der Ausgangspunkt der Systemtheorie deckt sich weitgehend mit dem hier vertretenen institutionellen Verständnis: Beide gehen davon aus, daß die Handlungsmöglichkeiten der Akteure durch das System mitbestimmt werden. Die Unterschiede liegen in der Frage der Bewertung und in der Möglichkeit von Reformperspektiven. *Luhmann* meint, es könne keine übergreifenden Bewertungsmaßstäbe geben, mit denen man Fehlentwicklungen eines Systems von außen sinnvoll überhaupt nur identifizieren könne. Schon gar nicht könne man ins Gewicht fallende Änderungen bewirken.¹⁰ Demgegenüber geht der hier vertretene institutionelle Ansatz (wie noch zu zeigen sein wird) davon aus, daß die Identifizierung und Bewertung von Fehlentwicklungen durchaus möglich ist. Er geht ferner davon aus, daß durch Änderung der Systemdeterminanten auch Verbesserungen machbar sind. Dabei sei *Luhmann* allerdings eingeräumt, daß Systemänderungen (oder, was in der Sache dasselbe besagt: institutionelle Änderungen) besonders schwer herbeizuführen sind, weil (wie ebenfalls noch zu zeigen sein wird) Institutionen regelmäßig mit Eigeninteressen, Gewohnheiten und anderen eingeschliffenen Verhaltens- und Denkweisen der Akteure derart verwoben sind,¹¹ daß Änderungen auf deren geharnischten Widerstand zu stoßen pflegen. Institutionelle Änderungen verlangen deshalb ihrerseits besondere Schubkräfte, die geeignet erscheinen, die Widerstände der systeminternen Interessenten zu brechen. Dafür dürften – das sei hier im Vorgriff schon gesagt – in der Demokratie vornehmlich solche Institutionen geeignet sein, die auf ein unmittelbares Votum des Volkes zurückgehen. Von daher wird sich erweisen, daß direktdemokratische Elemente im Zusammenhang mit dem Institutionenthema eine besondere Bedeutung, ja geradezu eine Schlüsselfunktion, erhalten.

⁹ *Pierre Bourdieu*, *Praktische Vernunft. Theorie des Handelns*, Frankfurt a.M. 1998, z.B. S. 224f.: Es geht „wie in Machiavellis idealer Republik“ darum, die Bedingungen zu schaffen, nach denen „die Tugend, die Interessenfreiheit, die Verpflichtung auf den öffentlichen Dienst und das Gemeinwohl im Interesse der Akteure läge. ... In der Politik hat die Moral nur dann eine Chance, wenn man daran arbeitet, die institutionellen Mittel einer Politik der Moral zu schaffen“.

¹⁰ So schon *Niklas Luhmann*, *Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln*, *Verwaltungsarchiv* 1960, S. 97 ff.; *ders.*, *Der Staat* 1962, S. 375 ff. Dazu *Hans Herbert von Arnim*, *Steuerung durch Recht*, in: von Arnim/Klages (Hg.), *Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1986, S. 51 (62 f.).

¹¹ *Arthur Benz*, *Föderalismus als dynamisches Prinzip*, Opladen 1985, S. 93 ff.

III. Begriffliche Eingrenzung

Der Vielfalt der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema Institutionen entspricht die Vielstimmigkeit der Begriffe und Abgrenzungen. Wir haben es – jedenfalls auf den ersten Blick – mit einer babylonischen Begriffsverwirrung zu tun. Die einen sprechen von „Regeln“, die anderen von „Organisation“, die dritten von „System“, um nur drei der vielen Begriffe zu nennen, die als Synonyme für „Institution(en)“ verwendet werden. Es erscheint deshalb zunächst einmal sinnvoll, für unsere Zwecke eine gewisse vorläufige begriffliche Klärung zu versuchen: Mit „politische Institutionen“ meinen wir im folgenden bestimmte *nicht personell* bedingte rechtliche und soziale Gegebenheiten, die das Handeln der politischen Akteure beeinflussen und eingrenzen,¹² also im Kern „Handlungspotentiale und Handlungsschranken“.¹³ Das können rechtliche Regeln sein, die vor allem in den formellen Verfassungsurkunden (aber auch im sogenannten materiellen Verfassungsrecht¹⁴) niedergelegt sind, ebenso wie faktische Bedingungen. Es geht also in etwa um das, was Staatsrechtslehre und politische Soziologie herkömmlicherweise als „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit“ bezeichnen.

IV. Neuer Institutionalismus – alte Thematik

Die Erforschung von Institutionen und ihrer Wirkungsweise hat in den Sozialwissenschaften in den letzten Jahrzehnten einen gewaltigen Aufschwung genommen. In den einschlägigen Fachwissenschaften, besonders

¹² Mit „Akteur“ sind in diesem Zusammenhang die einzelnen individuellen Personen gemeint, *nicht* auch *kollektive* Akteure wie z.B. die politischen Parteien, da sich deren Handeln und Verhaltensweisen nicht als einfache Aggregation aus der Summe der Aktivitäten der beteiligten Personen ergibt, sondern selbst wiederum in erheblichem Maße *institutionell* konstituiert und geprägt sind, also durch soziale und natürlich auch rechtliche Regeln (zum Beispiel im Falle der Parteien durch Parteiengesetz, Fraktionsgesetze, Wahlgesetze, Abgeordneten- und Ministergesetze).

¹³ So Fritz W. Scharpf, Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus, in: Hans-Hermann Hartwich (Hg.) Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen 1985, S. 167: Institutionen sind im Kern „Handlungspotentiale und Handlungsschranken“.

¹⁴ Unter „materiellem Verfassungsrecht“ versteht die Staatsrechtslehre herkömmlicherweise Vorschriften, die für den Erwerb, die Beibehaltung, die Verteilung oder die Ausübung der Macht im Staate von grundlegender Bedeutung sind, auch wenn die Vorschriften nicht in der formellen Verfassungsurkunde niedergelegt sind, wie zum Beispiel die Frage nach dem Wahlsystem (Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht?), die das Grundgesetz bekanntlich offenläßt und die erst das Bundeswahlgesetz entscheidet. Meines Erachtens müssen dazu heute auch Regelungen gezählt werden, welche die Versorgung der politischen Klasse betreffen.

der Politik- und Verwaltungswissenschaft, der Soziologie und der Politischen Ökonomie, sind rasch wachsende Forschungsrichtungen entstanden, die sich unter dem Oberbegriff „Neo-Institutionalismus“ oder „Neuer Institutionalismus“ zusammenfassen lassen.¹⁵ Für sie steht nicht mehr in Frage, ob Institutionen überhaupt einen Unterschied machen¹⁶ – die Bejahung ist sozusagen Arbeitsgrundlage –, sie fragen vielmehr danach, in welcher Weise und in welchem Maße Institutionen auf das Verhalten der politischen Akteure einwirken.¹⁷

1. USA-Verfassung

Indes ist die Erkenntnis, daß Institutionen für die Steuerung der politischen Willensbildung zentral sind, eigentlich gar nichts Neues. Bereits die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787 wurde insgesamt als ein System von Gegengewichten zu dem Zweck konzipiert, daß die Amtsträger sich gegenseitig in Schach halten und am Mißbrauch ihrer Macht hindern. In den *Federalist Papers*, einer Art Kommentar der amerikanischen „Verfassungsväter“, heißt es wörtlich:

„Es mag Ausdruck eines Mangels der menschlichen Natur sein, daß solche Kniffe notwendig sein sollen, um den Mißbrauch der Regierungsgewalt in Schranken zu halten. Aber was ist die Tatsache, daß Menschen eine Regierung brauchen, selbst anderes als der deutlichste Ausdruck des Mangels der menschlichen Natur? Wenn die Menschen Engel wären, wäre keine Regierung notwendig. Wenn Engel die Menschen regierten, wären weder äußere noch innere Kontrollen der Regierung notwendig. Geht es jedoch um die Schaffung einer Regierung, die von Menschen über Menschen ausgeübt werden soll, stellen sich folgende Probleme: Zuerst muß man die Regierung dazu in die Lage versetzen, die Regierten zu kontrollieren; dann

¹⁵ Programmatisch für den „Neuen Institutionalismus“ ist der Buchtitel von *James G. March/Johan P. Olsen*, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989.

¹⁶ *Fritz W. Scharpf*, *Does Organization Matter?* in: *Elmar H. Burack/Anant R. Neghandie* (Hg.), *Organization Design*, Kent/Ohio, Kent State University Press 1977, S. 149 ff.

¹⁷ Einen Überblick über diese Forschungsrichtung geben *Rainer Schmalz-Bruns*, *Neo-Institutionalismus*, in: *Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf* (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1990*, S. 315 ff.; *Gunnar Folke Schuppert*, *Institutional Choice im öffentlichen Sektor*, in: *Dieter Grimm* (Hg.), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden 1994, S. 647 ff.; *Peter A. Hall/Rosemary C. R. Taylor*, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in: *Political Studies* 1996, S. 936 ff.; *Thomas A. Koelble*, *The New Institutionalism in Political Science and Sociology*, in: *Comparative Politics*, 27. Jg., 1995, S. 231 ff.; *André Kaiser*, *Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag*, *ZParl* 1998, S. 525 ff.

muß man sie dazu zwingen, sich selbst zu kontrollieren. Die Abhängigkeit vom Volk stellt ohne Zweifel die wichtigste Kontrolle der Regierung dar. Aber die Erfahrung hat die Menschheit gelehrt, daß zusätzliche Vorsichtsmaßnahmen erforderlich sind.“¹⁸

Auch hier schlägt also die uralte Weisheit durch (die Lord Acton dahin formuliert hat), daß Macht korrumpiert und absolute Macht absolut korrumpiert, so daß es geeigneter institutioneller Vorkehrungen bedarf, um solchen Mißbrauch möglichst zu verhindern.

2. Grundgesetz: Institutionelle Reaktion auf Weimar

Über das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland lernt der Jurastudent schon in den ersten Semestern, daß es in vielen Bereichen ganz bewußt als institutionelle Reaktion auf (tatsächliche oder vermeintliche) Fehlentwicklungen der Weimarer Zeit konstruiert worden ist mit dem Ziel, derartige Fehlentwicklungen in Zukunft möglichst zu verhindern: Erwähnt seien die Abschaffung der Volkswahl des Präsidenten, die Beseitigung von Volksbegehren und Volksentscheid, die verfassungsrechtliche Zulassung der Fünfprozentklausel, die Absetzbarkeit des Bundeskanzlers nur durch Neuwahl eines Nachfolgers (sogenanntes konstruktives Mißtrauensvotum) oder das Konzept einer kämpferischen Freiheit, die den Feinden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung die Freiheiten verwehrt.

V. Was ist neu am Neuen Institutionalismus?

Wenn aber institutionelle Grundlagenüberlegungen schon vor Jahrzehnten und Jahrhunderten angestellt wurden, drängt sich die Frage auf, was eigentlich neu ist am Neuen Institutionalismus.¹⁹ Warum haben die einschlägigen Fachwissenschaften – jedenfalls in ihren Hauptrichtungen – das Thema Institutionen lange vernachlässigt und deren zentrale Bedeutung erst jetzt wiederentdeckt? Warum hatte man die Thematik zwischenzeitlich ausgelassen, und was hat die verschiedenen Forschungsrichtungen des Neuen Institutionalismus veranlaßt, nunmehr Forschungslücken zu erkennen, die dringend geschlossen werden müssen?

¹⁸ Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, Die Federalist Papers, Darmstadt 1993, S. 320 (Nr. 51, Absatz 4).

¹⁹ Die Frage „What is New about the ‚New Institutionalism‘“ hat auch Nelson Polsby gestellt; zitiert nach Thomas A. Koelble, The New Institutionalism in Political Science and Sociology, in: Comparative Politics 1995, S. 231 - 243 (231).

1. Zum „Altern“ von Institutionen

Daß Institutionen im Laufe der Zeit leicht „veralten“ und dann einer Überprüfung und Erneuerung bedürfen, ist keineswegs überraschend. Liegt ein Kennzeichen von Institutionen in ihrer Dauerhaftigkeit²⁰ und damit auch in ihrer Beharrung, so kann es dazu kommen, daß die Wirklichkeit sich weiterentwickelt, die Institutionen aber erstarren und neuen Gegebenheiten nicht mehr gewachsen sind.²¹ Bezogen auf die Verfassung als Ganze fühlt man sich unwillkürlich an den zwei Jahrhunderte alten Satz Thomas Jeffersons erinnert, jede Verfassung müsse von Zeit zu Zeit überprüft werden und jede Generation müsse sich ihre Verfassung immer wieder erneut selbst geben. Jedenfalls dürfte das aktuelle Interesse der Wissenschaft (und auch der allgemeinen Öffentlichkeit) an Institutionen geradezu deren Überprüfungs- und Erneuerungsbedürftigkeit „indizieren“.

2. Gründe für die bisherige Vernachlässigung des Institutionenthemas

Selbst wenn bestimmte grundgesetzliche Institutionen, mit denen wir uns hier vor allem beschäftigen wollen, von Anfang an Kritik verdient haben sollten, so trugen der wirtschaftliche Erfolg („Wirtschaftswunder“) und die innen- und außenpolitische Stabilität der Bundesrepublik doch zunächst insgesamt zur Festigung des Vertrauens in die Institutionen der jungen Demokratie bei.

a) Politikwissenschaft als affirmative Wissenschaft

In dieselbe Richtung wirkte die „zuständige“ wissenschaftliche Disziplin. Die nach dem Zweiten Weltkrieg unter Mitwirkung der westlichen Besatzungsmächte entstandene bundesdeutsche Politikwissenschaft verdankt ihre Existenz ganz wesentlich dem Bemühen, den Deutschen nach der Nazi-Diktatur das Funktionieren demokratischer Institutionen nahezubringen, eine

²⁰ Die Dauerhaftigkeit wird regelmäßig als ein bestimmendes Merkmal von Institutionen genannt; sie sind gewissermaßen ein „*ruhender Pol in der Erscheinungen Flucht*“ (so Philipp Genschel, *Variationen des Wandels. Institutionelle Evolution in der Telekommunikation und im Gesundheitssystem*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1996, S. 56 [59, Hervorhebung im Original]). Die Kehrseite dieser prinzipiell positiven, stabilitätsfördernden Eigenart von Institutionen ist dann aber ihre mehr oder weniger große Inflexibilität.

²¹ Philipp Genschel, *Variationen des Wandels*, a. a. O., S. 56: „Die neo-institutionalistischen Musterfälle zeigen Institutionen, die ihre Gründungsumstände, ihre Gründer und schließlich auch ihre funktionale Berechtigung überleben. Irgendwann scheinen sich alle Vorzüge einer institutionellen Form in ihr Gegenteil zu verkehren.“

Volksbildungsaufgabe, die lange eine eher affirmative Haltung der Disziplin begünstigte und Kritik nicht gerade förderte.

Umgekehrt dürfte die heutige Hochkonjunktur des Neuen Institutionalismus letztlich in der zunehmenden Überzeugung wurzeln, daß die bestehenden Institutionen nicht mehr unangefochten funktionieren, sondern weithin als fragwürdig und problematisch empfunden werden. Damit geraten sie zwangsläufig in den Blick der kritischen Analyse.

b) Wertblindheit von Sozial- und Rechtswissenschaften

Ein weiterer Grund für die ursprüngliche Vernachlässigung des Institutionenthemas liegt in spezifischen Wissenschaftsverständnissen. Die Beschäftigung mit Institutionen beruht letztlich auf einer kritischen, reformerisch ausgerichteten Grundhaltung. Es geht darum, institutionelle Pathologien festzustellen und Vorschläge für institutionelle Verbesserungen zu entwickeln.²² Dies aber setzt zwangsläufig Wertungen voraus und verlangt damit etwas, was die Rechts- und Sozialwissenschaften in einem säkularen Prozeß ganz bewußt aus ihrem Blickfeld ausgeblendet und aus ihrem Kompetenzbereich eliminiert hatten, besonders zugespitzt im rechtswissenschaftlichen und im sozialwissenschaftlichen Positivismus: Der rechtswissenschaftliche Positivismus war im Kern davon ausgegangen, Aufgabe der Rechtswissenschaft sei es, mittels einer rein begrifflichen Methode aus dem Gesetz abzuleiten, was juristisch „richtig“ sei. Der sozialwissenschaftliche Positivismus sah es als alleinige Aufgabe der Sozialwissenschaften an, Tatsachen zu ermitteln und empirisch überprüfbare Hypothesen über Zusammenhänge aufzustellen. Rechtswissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Positivismus stimmten beide in einem Negativum überein, nämlich darin, daß sie Wertungen als unwissenschaftlich diskreditierten und aus ihrem Zuständigkeitsbereich ausschlossen. Eben solcher Wertungen bedarf es aber, um institutionelle Pathologien entdecken und fruchtbare Vorschläge für institutionelle Verbesserungen machen zu können. Die Philosophie macht zwar Wertungen zu ihrem Hauptgegenstand. Doch behandelt sie diese meist so weit weg von der Realität, daß sie damit kaum Einfluß auf die Praxis haben, fruchtbare Kritik ermöglichen und rechtspolitische Impulse auslösen kann. Bezeichnend ist, daß wichtige zeitgenössische philosophische Lehren wie die von *John Rawls*²³ und von *Jürgen Habermas*²⁴ völlig ohne Einbeziehung der heute wichtigsten politischen Kollektivakteure, der politischen Parteien und der Interessenverbände, auskommen und deshalb die gerade

²² Schuppert, Institutional Choice im öffentlichen Sektor, a. a. O.

²³ John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 1975.

²⁴ Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, 4. Aufl., Frankfurt a. M. 1994.

durch deren Wirken geschaffenen Probleme gar nicht in den Blick bekommen.²⁵

c) Methodische Unzugänglichkeit

Eine zusätzliche Schwierigkeit liegt in der Nachweisbarkeit des Zusammenhangs von Institutionen einerseits und den Ergebnissen der Willensbildung andererseits. Während die Wirkung staatlicher Befehle wegen ihrer Unmittelbarkeit leicht nachvollziehbar und prinzipiell auch empirisch überprüfbar ist, ist die Kausalbeziehung zwischen Institutionen und ihrem Output methodisch schwieriger aufzuzeigen und erscheint leichter bestreitbar.²⁶ Die Frage „Do institutions matter?“ kann mit den Methoden der empirischen Sozialwissenschaften kaum eindeutig beantwortet werden. Darin liegt eine zusätzliche Erklärung, warum die Zusammenhänge zwischen Institutionen und ihrem Output leicht aus dem Blick ausschließlich empirischer Sozialwissenschaften herausfielen.

3. Gründe für die Renaissance

Doch was gibt institutionellen Fragen heute ein so zentrales Gewicht? Warum erscheinen unangemessene politische Institutionen doppelt schlimm? Die Antwort führt zurück auf die Auswirkungen institutioneller Mängel.

a) Zur Bedeutung von Institutionen

Wenn die Tendenzen in Staat und Gesellschaft und die Ergebnisse, welche die politischen Akteure in ihrem vielfältigen Zusammenwirken hervorbringen, wesentlich von den Institutionen abhängen, innerhalb derer die Akteure tätig sind, dann gelten zwangsläufig folgende Zusammenhänge: Sind die politischen Institutionen mangelhaft ausgestaltet, so werden auch die resultierenden einzelnen politischen Entscheidungen in der Tendenz unausgewogen und fehlerhaft sein. Sind die institutionellen Weichen falsch gestellt, so wird aus individueller Rationalität der Akteure leicht kollektive Irrationalität erwachsen. Die Neue Politische Ökonomie spricht in diesem Zusammenhang von „Dilemmasituationen“,²⁷ ein Zweig der Politikwissen-

²⁵ Die aus dem Auslassen von Parteien und Verbände folgende Ausblendung der eigentlichen Probleme reproduziert sich in anderen zeitgenössischen Werken der Philosophie, z.B. *Otfried Höffe*, Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat, Frankfurt a.M. 1987.

²⁶ *Fritz W. Scharpf*, Grenzen institutioneller Reform, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1987, 111 (120 ff.).

schaft von „Rationalitätsfallen“.²⁸ Im Ansetzen an den Institutionen liegt ein Weg, der einerseits den Zugang zu den Problemen erleichtert, der andererseits aber auch besonders tragfähig und fruchtbar erscheint: Einerseits lassen sich institutionelle Mängel oft leichter feststellen als die Unrichtigkeit konkreter Entscheidungen. Andererseits tendiert die Inadäquanz von Institutionen dazu, auf alle in ihnen getroffenen einzelnen Entscheidungen auszustrahlen, also einen fatalen Multiplikatoreffekt zu haben.²⁹ Umgekehrt haben dann aber auch institutionelle Verbesserungen eine entsprechende – positive – Multiplikatorwirkung, weshalb es sich besonders lohnt, gerade an ihnen anzusetzen und auf diese Weise sozusagen *institutionelle Steuerung* zu betreiben.³⁰

b) Zusammenbruch des östlichen Gegenmodells, Nachlassen des Wachstums, neue Herausforderungen, Reformblockade

Den Menschen (einschließlich der Wissenschaftler) die zentrale Rolle von Institutionen ins Bewußtsein zu bringen, war auch eines der – ungewollten – Resultate des Kommunismus. Spätestens seit seinem Zusammenbruch ist es in unser aller Bewußtsein übergegangen, daß etwa die Ostdeutschen in der Zeit der DDR nicht deshalb wirtschaftlich so zurückgefallen waren, weil es ihnen an Intelligenz, Fleiß und Erfindungsreichtum gefehlt hätte. Entscheidend für ihren Mißerfolg waren vielmehr die Institutionen der Zentralverwaltungswirtschaft, welche die Verantwortung verwischten und Leistung, Initiative und Innovationsbereitschaft nicht belohnten, sondern bestrafte und zur Verschwendung geradezu anreizten. Im Bereich der Wirtschaft wurde also unübersehbar, daß die besten Eigenschaften der Menschen nichts nützen, wenn die Institutionen ungeeignet sind. Warum aber sollten die Institutionen nur für den Bereich der Wirtschaft entscheidende Bedeutung haben? Warum zögern wir, die Erkenntnis auch auf den Bereich der Politik zu erstrecken? Gilt hier im Prinzip nicht Ähnliches? Daß diese Fragen offensichtlich Suggestivfragen sind, machte bereits der Vergleich zwischen den politischen Institutionen östlicher Diktaturen einerseits und denen westlicher Demokratien andererseits deutlich. Die unübersehbare (wenn auch nur relative) Überlegenheit der westlichen Institutionen hatte jedoch eine Kehrseite, weil sie lange die Frage gar nicht aufkommen ließ,

²⁷ Christian Watrin, Einführung zu: Brennan/Buchanan, Die Begründung von Regeln, a. a. O., S. XII f.

²⁸ Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 1985, 323.

²⁹ von Arnim, Staatslehre, a. a. O., S. 195 f.

³⁰ Hans Herbert von Arnim, Demokratie ohne Volk, München 1993, S. 133 f. Dort ist allerdings statt von institutioneller, von „systemischer Steuerung“ die Rede, ohne daß darin jedoch ein sachlicher Unterschied läge.

ob es nicht auch im Westen institutionelle Mängel gäbe. Erst der Wegfall des östlichen Gegenmodells ermöglichte schließlich den unverstellten Blick auf die Problematik, die durch das Nachlassen des Wirtschaftswachstums, die wachsenden politischen Herausforderungen (insbesondere die Veränderungen der Altersstruktur und die strukturelle Arbeitslosigkeit mit ihren gravierenden Folgen) und ein zunehmend als solches empfundenes Mißverhältnis zwischen den Herausforderungen und der Problemlösungsfähigkeit der Politik („Reformblockade“) verschärft wurde. Weitsichtige Beobachter hatten schon vor Jahrzehnten vorausgesagt, die Bewährungsprobe für die bundesdeutschen Verfassungsinstitutionen käme erst dann, wenn die Schönwetterzeit vorbei sei, die kommunistische Ideologie im Osten zusammenbreche und im Westen das Wirtschaftswachstum der ersten bundesrepublikanischen Jahrzehnte nachlasse.³¹

VI. Bewertungsmaßstäbe

Wie dargelegt, kommt institutionelles Denken nicht ohne Wertungen aus. Die Maßstäbe dafür zu gewinnen, ist allerdings nicht leicht. Der Versuch, sie aus dem Grundgesetz herauszudestillieren, erscheint vor allem aus zwei Gründen denkbar schwierig: Zum einen ist die Auslegung des Grundgesetzes, das eigentlich die politischen Akteure begrenzen und lenken sollte, durch den Einfluß ebendieser Akteure inzwischen teilweise erheblich verzerrt. Zum anderen bedarf es auch der Maßstäbe für die Schaffung und für Änderungen von Verfassungen, also für die *Verfassungspolitik*, die aber aus dem zu ändernden Gegenstand selbst nur schwer zu gewinnen sind. Hier helfen im Ergebnis wohl nur zwei Ansätze:

Entweder versucht man, ausschließlich auf die (zu aggregierenden) Willen und Präferenzen der Bürger zurückzugehen. Die in der Lincolnsche Formel angesprochene doppelte Zielrichtung der Demokratie: Regieren für *und* Regieren durch das Volk, fällt dann in eins. Die Bürger sollen selbst bestimmen, was für sie gut ist. Dann kommt es allein darauf an, die Institutionen möglichst durchlässig für den Willen der Bürger und des Volkes insgesamt zu machen. Dies ist der Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie und der Konstitutionellen Politischen Ökonomie, die ausschließlich auf die Präferenzen der (Mehrheit der) Menschen abheben.³²

Oder man versucht, die Grundlagen unserer Verfassungen festzustellen und daraus tragfähige Grundwerte abzuleiten, die als Richtlinien für die

³¹ Werner Weber, in: Beutler/Stein/Wagner (Hg.), *Der Staat und die Verbände*, Heidelberg 1957, S. 49.

³² So z. B. Eichenberger in diesem Band (unten S. 259 ff.).

Bewertung von Institutionen dienen können. Dieser zweite Weg soll im folgenden in aller Kürze skizziert werden.

Die bundesdeutschen Verfassungen (des Bundes und der Länder) sind von vier großen Ideen beherrscht: der rechtsstaatlichen, der sozialen, der demokratischen und der bundesstaatlichen. Alle vier haben ihren Niederschlag in bestimmten Verfassungsinstitutionen gefunden.

So sollen etwa die beiden wichtigsten *rechtsstaatlichen* Prinzipien, Gewaltenteilung und Grundrechte, die Bürger – negativ – vor möglichem Mißbrauch der Staatsmacht schützen, also verhindern, daß schlechte Herrscher großen Schaden anrichten, und – positiv – dazu beitragen, daß die unterschiedlichen Akteure sich gegenseitig zu möglichst großer „Richtigkeit“ steigern.³³

Das *Sozialstaatsprinzip* fordert den Schutz der Schwachen. Es ist ursprünglich Antwort auf den bürgerlich-liberalen Staat, von dem Karl Marx noch meinte, er befinde sich in der Hand der „Kapitalistenklasse“, die auf diese Weise das Proletariat nur um so konsequenter auszubeuten in der Lage sei. Und so falsch erschien Marx' Auffassung im 19. Jahrhundert ja nicht: Gewerkschaften waren verboten, und vom politischen Wahlrecht war das Proletariat ausgeschlossen. Allein vom Besitzbürgertum gewählte Parlamente schienen aber zu sozialen Reformen kaum fähig. Diese hätten ja zu Lasten ihrer Wählerschaft gehen müssen.³⁴ Marx' Kernthese lief also – wenn man es einmal in heutiger Diktion sagen will – auf eine Theorie des institutionell bedingten Reformstaus hinaus.

Das *Demokratieprinzip* verlangt, daß die Menschen, und zwar möglichst alle Menschen in gleicher Weise, möglichst weitgehenden Einfluß auf die politische Willensbildung besitzen. Eine wichtige Ausprägung des Demokratieprinzips ist in der repräsentativen Demokratie das allgemeine, gleiche, freie und unmittelbare Wahlrecht. Das Demokratieprinzip verlangt die Herstellung von möglichst großer Durchlässigkeit der politischen Institutionen für den Volkswillen. Dem entspricht der Ansatz der Politischen Ökonomie, die deshalb für die Einführung direktdemokratischer Institutionen (und für die Erleichterung ihrer Handhabung) einzutreten pflegt. Im Unterschied dazu befürwortet ein eher repräsentativ geprägtes Grundverständnis keine so enge Rückbindung „der Politik“ an die Bürger. Im Gegenteil, gute Politik setzt danach einen Freiraum voraus, um im wohlverstandenen Interesse

³³ Hans Herbert von Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, Frankfurt a.M. 1977; *ders.*, *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, München 1984, S. 32 ff., S. 500 ff.

³⁴ von Arnim, *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, a. a. O., S. 73 ff. – Zu Lorenz von Steins Reformkonzept, das auf dem Gedanken eines „sozialen Königtums“ beruhte, ebenda, S. 76 f.

der Bürger auch Projekte durchzusetzen, welche die Bürger aus Kurzsichtigkeit mehrheitlich ablehnen, was wiederum voraussetzt, daß Politiker und Parteien klüger und weiser sind als die Bürger selbst (eine Voraussetzung, welche die Politische Ökonomie ihrerseits nachdrücklich bestreitet).

Interessant ist, daß die Verallgemeinerung des Wahlrechts auch die „Soziale Frage“ zu überwinden half. Die Erweiterung des Wahlrechts auch auf Arbeitnehmer und andere wirtschaftlich Abhängige, die sich nach dem Ersten Weltkrieg überall durchsetzte, versetzte nämlich erst die Parlamente zu Reformen zugunsten der Schwachen in vollem Umfang in die Lage, „entfesselte“ die Gewerkschaften und löste eine umfangreiche Arbeitnehmerschutz- und Sozialgesetzgebung aus.³⁵

Das *Bundesstaatsprinzip* soll seiner Idee nach die Grundsätze des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips stützen und verstärken.

Den genannten Prinzipien entsprechen bestimmte Grundwerte, die sich jeweils in Reaktion auf bestimmte historische Mißstände herausgebildet und verdeutlicht haben: Dem Rechtsstaat entspricht der Grundwert „Sicherheit und Ordnung“, dessen Bedeutung im Zeitalter der englischen und französischen Bürgerkriege offensichtlich geworden war. Dem Sozialstaatsprinzip entspricht der Grundwert „soziale Gerechtigkeit“, der sich im Zeitalter des Manchesterliberalismus mit seinen großen sozialen Mißständen herausbildete. Dem Demokratieprinzip entspricht der Grundwert der „Selbst- bzw. Mitbestimmung“ der Bürger, deren Fehlen besonders in der Zeit des Absolutismus schmerzlich empfunden wurde. Beim Föderalismusprinzip liegen die Verhältnisse insofern anders, als es seine Entstehung nicht der Reaktion auf einen Mißstand verdankt, sondern der Berücksichtigung der bestehenden Machtverhältnissen: Die nationale Einigung im Jahre 1871 war – angesichts der Existenz einer großen Zahl selbständiger monarchischer Staaten – nur in einem bundesstaatlichen Gemeinwesen möglich, das den Gliedstaaten ihre Staatsqualität beließ, nicht in einem Zentralstaat. Ähnlich – wenngleich ohne die dynastische Komponente – war die Gründungssituation 1776 in den USA und 1848 in der Schweiz. Die Ideen zur Rechtfertigung des Bundesstaates wirken nicht ganz zufällig bisweilen – jedenfalls bis zu einem gewissen Grad – nachgeschoben. Es wundert deshalb auch nicht, daß die dem Bundesstaat zugrunde liegenden Grundwerte letztlich in andere (Demokratie und Rechtsstaat) einmünden.

Die genannten großen Ideenkomplexe stimmen in zweierlei überein: Sie gehen zum einen von den einzelnen Menschen und ihren Wünschen und Interessen aus, was sich letztlich daraus erklärt, daß die dahinterstehenden philosophischen und staatsrechtlichen Lehren sämtlich auf vertragstheore-

³⁵ *Hans Herbert von Arnim*, Demokratie ohne Volk, München 1993, S. 125 ff.

tischen Grundlagen beruhen.³⁶ Zum zweiten sehen sie im Staat und in allen seinen Erscheinungsformen keinen Eigenwert, sondern ausschließlich Instrumente, den Menschen zu dienen. Allein darin liege seine Rechtfertigung und seine Existenzberechtigung. Diese zugleich anthropozentrische und instrumentale Grundauffassung, die dem Staat und seinen Funktionären jedes Eigeninteresse verwehrt und ihnen nur eine Dienstfunktion im Interesse der Menschen zuerkennt (die sich im übrigen auch in der Personen-zentriertheit des ganzen deutschen Rechts³⁷ widerspiegelt), hat seinen Niederschlag auch im Grundgesetz gefunden. Nach Art. 1 GG ist der Staat um der Menschen willen da, nicht umgekehrt.³⁸ Die Grundfrage aller Staatswissenschaften, ob man den Sinn und die Rechtfertigung des Staates von oben oder von unten her deutet, also aus der Perspektive der Mächtigen oder der Bürger,³⁹ wird vom Grundgesetz eindeutig im letzteren Sinne beantwortet.

VII. Das Aufkommen macht- und eigeninteressenorientierter Kollektivakteure

Das allgemeine, gleiche Wahlrecht und die dadurch ausgelöste Entwicklung der Massendemokratie setzten ihrerseits aber eine neue Dynamik in Gang, indem sie (in Verbindung mit der nunmehr grundrechtlich gesicherten Assoziationsfreiheit) das Entstehen von außerstaatlichen, aber um so mächtigeren Großorganisationen wie der politischen Parteien und Interessenverbände begünstigten. Diese (bzw. ihre Führungen) sind zu den wichtigsten kollektiven Akteuren aufgestiegen. Ihr Wirken überlagert die überkommenen verfassungsrechtlichen Grundsätze, ohne daß es bisher aber ausreichende Barrieren gäbe, die sie disziplinierten und kanalisieren. Es fehlt noch an institutionellen Vorkehrungen, die den neuen Gegebenheiten gewachsen wären. Die mangelnde Kontrolle von Parteien und Interessenverbänden – daneben auch der Medien und der Verwaltung – markiert eine

³⁶ *Hasso Hofmann*, Die klassische Lehre vom Herrschaftsvertrag und der „Neo-Kontraktualismus“, in: Engel/Morlok (Hg.), a. a. O., S. 257 (258 ff.).

³⁷ *Helmut Schelsky*, Die Soziologen und das Recht, Opladen 1980; *Hasso Hofmann*, a. a. O.

³⁸ So ausdrücklich die Formulierung im Entwurf von Herrenchiemsee, deren Sinn durch den schließlich beschlossenen anderen Wortlaut nach herrschender Auffassung nicht berührt wurde. Dazu *von Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt a. M. 1977, S. 13 ff. m. w. N.

³⁹ Diese Frage hat z. B. Wilhelm Hennis gestellt (Wie wären die „eigentlichen Kernbereiche“ der Politikwissenschaft heute zu definieren?, in: Hartwich (Hg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1985, S. 122 [178]). Aufgegriffen von *von Arnim*, Zur normativen Politikwissenschaft, Der Staat 1987, S. 477.

der zentralen Verfassungsfragen am Ende des 20. Jahrhunderts. Das institutionelle Kernproblem liegt in folgendem: Die überkommene Verfassungsordnung geht von der Verpflichtung der Akteure auf das Gemeinwohl (im Sinne einer Konkretisierung der oben skizzierten Bewertungsmaßstäbe und ihrer Anwendung auf die jeweilige Situation) aus, und die Staatsrechtslehre pflegt in ihrer Hilflosigkeit zu unterstellen, daß die Amtsträger sich „irgendwie“ auch an diese Verpflichtung halten. Das aber wird zunehmend zum Wunschenken, das die eigentlichen Probleme zu verkleistern droht. Die kollektiven Akteure, vor allem Interessenverbände und Parteien, sind nach den Gesetzen, nach denen sie angetreten sind, gerade *nicht* vom Gemeinwohl, sondern schwerpunktmäßig und typischerweise von den Eigeninteressen ihrer Mitglieder, besonders ihrer hauptamtlichen Funktionäre, erfüllt und in ihrem Handeln bestimmt.⁴⁰ Das ist für die meisten Interessenverbände, besonders die in der Praxis dominierenden, ohnehin klar,⁴¹ gilt aber auch für die politischen Parteien, wie übrigens Max Weber schon früh diagnostiziert hat. Er hat das Eigeninteresse der Akteure sogar in seine Definition der Partei hineingenommen.⁴²

VIII. Umwertung der Verfassung: Die Real-Verfassung hinter der Normativ-Verfassung

Auf diese neue Problemlage sind unsere Verfassungen nicht eingerichtet. Große Teile des Grundgesetzes sind wörtlich aus früheren Verfassungen übernommen, obwohl sich die Verhältnisse inzwischen völlig verändert haben. Die überkommene Verfassungsordnung paßt auf das Wirken der neuen kollektiven Akteure nur noch eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr. Die Verfassungen richten sich an die Staatsorgane. Parteien, Verbände und Medien aber gelten staatsrechtlich überwiegend als Teile der Gesellschaft und werden deshalb von den Verfassungen gar nicht direkt angesprochen, obwohl sie – sozusagen als „Verfassung hinter der Verfas-

⁴⁰ Siehe für die Parteien *Elmar Wiesendahl*, *Parteien in Perspektive*, Opladen 1998, S. 153 ff., der auch auf die Interessenunterschiede der verschiedenen Mitgliedergruppen hinweist.

⁴¹ *Helmut Schelsky*, *Funktionäre*, Stuttgart 1982; *von Arnim*, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, a. a. O.

⁴² Nach *Max Weber* (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 1. Halbband, 5. rev. Aufl., Tübingen 1972, S. 167) sind Parteien „Vergesellschaften mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle und materielle) Chancen (der Durchsetzung von sachlichen Zielen und der Erlangung von persönlichen Vorteilen oder beides) zuzuwenden. ... Die Eroberung der Stellen des Verwaltungsstabes für ihre Mitglieder pflegt ... mindestens Nebenzweck, die sachlichen ‚Programme‘ nicht selten nur Mittel der Werbung der Außenstehenden als Teilnehmer zu sein.“

sung“ – hinter den Staatsorganen stehen und diesen die Hand führen. Am deutlichsten wird die Problematik am Beispiel der politischen Parteien und ihrer Führungsgruppen. Sie werden als solche nicht (oder fast nicht⁴³) durch die Verfassung gebunden, sondern haben die Verfassungen vielmehr umgekehrt ihren Bedürfnissen und Interessen, kurz: ihren Eigengesetzlichkeiten, angepaßt und diese dadurch in ihrem Wesen völlig verändert.⁴⁴ Die Veränderungen werden manifest, die Spannung von überkommener Norm und veränderter Wirklichkeit wird besonders deutlich bei der Umbiegung einzelner Vorschriften des Grundgesetzes. Die Bedeutung wichtiger Verfassungsvorschriften wurde – entgegen ihrem Wortlaut und ihrem überkommenen Sinn – teilweise geradezu in ihr Gegenteil verkehrt:

1. Ausgewogenheits- und Richtigkeitsverheißungen des Grundgesetzes

- Was bedeutet der Grundsatz der *Gewaltenteilung* (Art. 20 Abs. 2 GG)⁴⁵ noch, wenn die Regierungsparteien auch das Parlament mehrheitlich beherrschen, wenn die Mitglieder der Regierung gleichzeitig im Parlament Sitz und Stimme haben, wenn die Parlamente, besonders die Landesparlamente, völlig „verbeamtet“ sind und wenn – darüber hinaus – Regierung und Opposition sich in Fragen, welche die Eigeninteressen der politischen Klasse⁴⁶ betreffen, fraktionsübergreifend einig

⁴³ Art. 21 GG verlangt – neben der Festlegung der Gründungsfreiheit und der Möglichkeit, bestimmte Parteien zu verbieten – lediglich, daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entspricht und daß sie öffentliche Rechenenschaft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen geben. Wie diese Grundsätze konkretisiert werden, bestimmt der Gesetzgeber, z. B. im Parteiengesetz, spricht: die Parteien wiederum selbst.

⁴⁴ Siehe dazu die klassischen Darstellungen von *Gerhard Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Frankfurt a.M. 1974, Neuausgabe der 3., erweiterten Auflage 1967, S. 78 ff., und *Werner Weber*, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl., Berlin 1970.

⁴⁵ Zur Idee der Gewaltenteilung: *Charles-Louis de Montesquieu*, Vom Geist der Gesetze, in neuer Übertragung eingeleitet und herausgegeben von Ernst Forsthoff, Tübingen 1951, 11. Buch, 6. Kapitel, S. 214 ff. Zur Verfassungswirklichkeit der Gewaltenteilung schon *Werner Weber*, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: ders., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, a. a. O., S. 152 ff.

⁴⁶ Zum Begriff der „politischen Klasse“ neuerdings zum Beispiel *Christine Landfried*, Parteifinanzien und politische Macht, 1990, 2. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 144 ff., S. 271 ff.; *Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels* (Hg.), Politische Klasse und politische Institutionen, Opladen 1991; *Leif/Legrand/Klein*, Die politische Klasse in Deutschland, Bonn 1992; *Klaus von Beyme*, Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt a.M. 1993; *Jens Borchert/Lutz Golsch*, Die politische Klasse in westlichen Demokratien: Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, Politische Vierteljahresschrift 1995, 609 ff.; *Hilke Rebenstorf*, Die politische Klasse, Frankfurt a.M. 1995; *von Arnim*, Fetter

sind,⁴⁷ wie der ganze Bereich der Politikfinanzierung beispielhaft zeigt?⁴⁸

- Und wie sollen *verbeamtete Parlamente*, ja eine verbeamtete politische Klasse insgesamt, noch die nötige Distanz aufbringen, um grundlegende Reformen der Verwaltung und des öffentlichen Dienstes zu konzipieren – von der Durchsetzung ganz zu schweigen?⁴⁹
- Was bedeutet es, wenn das Grundgesetz zwar den altehrwürdigen Grundsatz betont, daß Beamten- und Richterstellen nur nach persönlicher Qualifikation und fachlicher Leistung vergeben werden dürfen (Art. 33 Abs. 2 GG), sich tatsächlich aber „*Parteibuchwirtschaft*“ zunehmend breitmacht?⁵⁰
- Wenn aber Schlüsselstellungen im Staat, in Gerichten, in öffentlich-rechtlichen Medien und in der öffentlichen Wirtschaft mit Parteigenossen besetzt werden, was wird dann aus dem Grundsatz der *Gesetzmäßigkeit der Verwaltung* (Art. 20 Abs. 3 GG), aus dem Gebot, daß *alle Bürger* von Staat *gleich* zu behandeln sind (Art. 3 GG)?
- Was bedeutet die der pluralistischen Demokratie zugrunde liegende Erwartung eines *ausgewogenen Interessenausgleichs* noch, wenn spezielle Interessen besser organisierbar sind als allgemeine Interessen und der Einfluß organisierter Interessen auf die Politik deshalb tendenziell zu einem Unterpflügen gerade der wichtigsten, nämlich der von allen geteilten Interessen, führt? Und ganz grundsätzlich: Wenn Interessen um so weniger politische Berücksichtigung finden, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das dann nicht praktisch auf einen „Mechanismus umgekehrter Demokratie“ hinaus?⁵¹
- Und besteht eine ähnliche Unausgewogenheit des politischen Prozesses nicht auch hinsichtlich *künftiger Interessen* des Volkes? Kommen nicht auch sie – angesichts des Kurzfristhorizonts der Parteien- und Verbändedemokratie – leicht zu kurz, wie in der Zunahme der Staatsverschul-

Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, München 1997.

⁴⁷ Hans Herbert von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, a. a. O., durchgehend.

⁴⁸ Hans Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl., München 1996.

⁴⁹ Fritz Vilmar, Gegen die Verbeamtung der Parlamente. Gutachten für die Partei „Graue Panther“, Essen 1994; Hans Herbert von Arnim, Reformblockade der Politik, ZRP 1998, S. 138 ff. (139 f.).

⁵⁰ Hans Herbert von Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, Wiesbaden 1980; Horst Häuser, Ämterpatronage: Artikel 33, jeder Deutsche hat gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt, Darmstadt 1997; Stefan Ulrich Pieper, Verfassungsrichterwahlen, Berlin 1998.

⁵¹ Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968; Hans Herbert von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a. a. O.

derung, in der mangelnden Vorsorge für die künftige Alterssicherung, in der Überbesteuerung von Investitionen in Betrieben und in der steuerlichen Benachteiligung der Erziehung von Kindern (verstanden ebenfalls als Investition in zukünftige Generationen) zum Ausdruck kommt?

2. Entmündigung des Souveräns

- Was bedeuten die *Grundsätze der Freiheit und Unmittelbarkeit der Wahl* von Parlamentsabgeordneten durch die Bürger (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 38 Abs. 1 Satz 1 GG) noch, wenn die Wähler in Wahrheit denjenigen Kandidaten, die auf sogenannten sicheren Listenplätzen nominiert sind, nichts mehr anhaben können, diese also bereits mit der Nominierung praktisch gewählt sind?⁵²
- Was bedeutet die allen verheißene majestätische *Gleichheit des passiven Wahlrechts* (Art. 3, 28 Abs. 1 Satz 2 und 38 Abs. 1 Satz 1 GG) noch, wenn man nur nach unendlicher Ochsentour die Chance bekommt, von einer Partei als Parlamentskandidat nominiert zu werden, dies sich nur „Zeitreiche und Immobiler“ leisten können und deshalb Beamte und vor allem Lehrer die besten Voraussetzungen besitzen, um eine Rolle in Partei, Parlament und Politik zu spielen?⁵³
- Was bedeuten die Grundsätze der *Offenheit des politischen Wettbewerbs* und der *Chancengleichheit* im Kampf um die Macht noch, die für die Demokratie schlechthin konstitutiv sind, wenn eine professionalisierte politische Klasse – über die Fraktions- und die föderalen Grenzen hinweg – Kartelle bildet, um ihre eigene Existenz zu sichern und zu verbessern und sich gegen Einwirkungen der Bürger und Wähler zu immunisieren? Läuft das in letzter Konsequenz nicht auf die Umkehrung der Richtung der politischen Willensbildung hinaus, die in der Demokratie ja eigentlich von unten nach oben verlaufen sollte?⁵⁴

⁵² Heino Kaack, Wer kommt in den Bundestag? Abgeordnete und Kandidaten, Opladen 1969; Klemens Kremer, Der Weg ins Parlament. Kandidatur zum Bundestag, Heidelberg 1982; Hans Herbert von Arnim, Staat ohne Diener, München 1993, Kapitel 2 IV; ders., Fetter Bauch regiert nicht gern, a. a. O., Kapitel 2.

⁵³ Ulrich Pfeiffer, Eine Partei der Zeitreichen und Immobiler. Folgerungen für eine Strukturreform, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1997, S. 392 ff.; Peter Glotz, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36 - 37/97, S. 2 ff.; Walter, Die Woche vom 12. 9. 1997, S. 6; Hans Herbert von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, a. a. O., Kapitel 4.

⁵⁴ Vgl. hierzu: Richard S. Katz/Peter Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy – The Emergence of the Cartel Party, Party Politics 1995, 5 ff.; Marc Reichel, Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der politischen Parteien, Berlin 1996; Danilo Zolo, Die demokratische Fürstenherrschaft, Göttingen 1997; Hans Herbert von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, a. a. O., Kapitel 6.

3. Entmündigung der Volksvertreter

- Was bedeutet der Verfassungsgrundsatz des *freien Mandats der Abgeordneten* (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) noch, wenn die Abgeordneten in die sogenannte Fraktionsdisziplin eingebunden sind und, falls sie Entscheidungen wirklich „nach ihrem Gewissen“ treffen, befürchten müssen, bei der nächsten Wahl nicht mehr aufgestellt zu werden?⁵⁵
- Was bedeuten die *Richtlinienkompetenz* von Kanzler und Ministerpräsidenten und die verfassungsrechtlich gewährleistete *Autonomie von Regierungen, Fraktionen und Parteien* noch, wenn Koalitionsvereinbarungen von wenigen Parteiführern ausgehandelt werden und die Regierungsmitglieder, Fraktionen und Parteigremien diese nur noch nachträglich abnikken und während der Legislaturperiode abarbeiten können, wenn sie das ganze Paket und damit das Zustandekommen und die Fortführung der Koalition nicht gefährden wollen?⁵⁶

⁵⁵ Kritisch z.B. *Hildegard Hamm-Brücher*, *Der Politiker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr Freiheit*, München 1983; *dies.*, *Der freie Volksvertreter – eine Legende?*, München 1990. Gegenposition etwa bei *Eberhard Schütt-Wetschky*, „Fraktionszwang“: Kritik und Gegenkritik, in: Peter Haungs/Eckhard Jesse (Hg.), *Parteien in der Krise?*, Köln 1987, S. 237 ff. – Dagegen argumentiert Patzelt, die Abgeordneten hielten sich im eigenen Interesse an die Fraktionsdisziplin, weil ein einheitliches Erscheinungsbild ihre gemeinsame Schlagkraft in der Öffentlichkeit und ihre gemeinsamen Chancen bei Wahlen erhöhe – ähnlich einer Sportmannschaft, in der sich jedes Mannschaftsmitglied im eigenen Interesse den Anforderungen an ein erfolgreiches Mannschaftsspiel fügen müsse (*Werner W. Patzelt*, *Wider das Gerede vom „Fraktionszwang“!*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1998, 323). Wir stimmen Patzelts Argumentation zu, belegt sie doch genau das, auf was es uns ankommt: Es geht heute in Wahrheit nicht mehr um die Einwirkung „der Parteien“ auf Abgeordnete und andere Amtsträger. Die Abgeordneten sind vielmehr selbst zentrale Willensbildner in den Parteien geworden – und sie geben bei ihren Entscheidungen im Zweifel ihren Eigeninteressen Vorrang, hier vor allem dem Interesse am Erwerb und Erhalt der Macht. Näheres unten S. 31 f., 33 f.

⁵⁶ *Wolfgang Rudzio*, Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik*, Band 2, Opladen 1991, S. 125 ff.; *Waldemar Schreckenberger*, Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Oligarchie der Spitzenpolitiker der Parteien, in: Karl Dietrich Bracher u. a. (Hg.), *Staat und Parteien*, Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 133 ff.; *ders.*, Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1994, S. 329 ff.; *Hans Herbert von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern*, a. a. O., Kapitel 3.

4. Alimentation statt Entschädigung

- Was bedeutet es noch, wenn die Verfassungen den Abgeordneten „eine ihre Unabhängigkeit sichernde *Entschädigung*“ versprechen (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG), obwohl tatsächlich die Abgeordneten eine einheitliche Alimentation erhalten, die für solche, die in Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft erfolgreich sind, eine Einbuße an Einkommen, für Zeitreiche und Immobile dagegen in der Regel eine enorme Einkommensverbesserung darstellt, so daß die materiellen Anreize, ein Mandat anzustreben, nicht nur ganz unterschiedlich ausfallen, sondern tendenziell auch noch die Falschen angelockt und die Richtigen abgeschreckt werden?⁵⁷

5. Verflüchtigung von politischer Verantwortung und Politikblockade

- Hat nicht der *Bundesrat*, der eigentlich der Wahrnehmung von Länderinteressen dienen soll, durch seine parteipolitische Instrumentalisierung eine neue, ihm eigentlich von den Verfassungsvätern gar nicht zuge dachte Rolle erhalten und wird dadurch im Falle unterschiedlicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat die bundespolitische Handlungsfähigkeit nicht unangemessen eingeschränkt?⁵⁸ Gewiß, die Aktualität dieser Frage ist mit der Bildung einer rot-grünen Bundesregierung im Herbst 1998 zunächst wieder zurückgetreten. Das prinzipielle Problem bleibt aber bestehen, wie schon die hessische Landtagswahl Anfang 1999 gezeigt hat.
- Muß nicht auch die sonstige Ausprägung des *Föderalismus* in Deutschland überprüft werden? Welche Rückwirkungen hat das Agieren der Ministerpräsidenten auf Bundesebene im Bundesrat (und/oder der sonstigen Mitgliedern der Exekutive in den fast 1000 (!) Gremien der Zwischen-Länder-Koordination [„dritte Ebene“] und der Bund-Länder-Koordination [„vierte Ebene“]) auf die Gewichtsverteilung *im* Land, zum Beispiel auf die Landesparlamente und die Rolle der Landtagsabgeordneten? Welche Auswirkungen hat das Auseinanderfallen von

⁵⁷ Lothar Determann, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Entschädigung von Abgeordneten, BayVBl. 1997, S. 385 ff.; Dirk Meyer, Abgeordnetenentschädigung – ein Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion aus ökonomischer Sicht, PVS 1998, S. 345 ff.; Werner Lachmann, Die Diätenregelung für Abgeordnete des Deutschen Bundestages, in: Wulf Gaertner (Hg.), Wirtschaftsethische Perspektiven, Band 4, Berlin 1998, S. 307 ff.; Hans Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, a.a.O., S. 241 f.; ders., Reform der Abgeordnetenbezahlung, PVS 1998, S. 345 ff.

⁵⁸ Hans Herbert von Arnim, Reformblockade der Politik, ZRP 1998, S. 138 ff. (140 f.).

Entscheidungsmacht und Finanzlast und die daraus folgende Verdünnung der politischen Verantwortung, zu der unser Verbundföderalismus tendiert?⁵⁹ Welche Folgen hat die prinzipielle Unvereinbarkeit der parlamentarischen Konkurrenzdemokratie mit dem sich immer mehr ausbreitenden Verhandlungsföderalismus?⁶⁰

Die vorstehenden Beispiele zeigen: Zentrale Vorschriften des Grundgesetzes stehen bloß auf dem Papier und muten, wenn man nur den überkommenen Wortlaut ins Auge faßt, fassadenhaft und überholt an. Sie haben aufgrund veränderter tatsächlicher Verhältnisse einen grundlegenden Verfassungswandel erfahren. Dementsprechend können sie ohne Einbeziehung der hinter der Normativ-Verfassung stehenden Real-Verfassung gar nicht mehr verstanden oder sinnvoll interpretiert werden. Dieses ist allerdings keine neue Situation, sondern ein Problem, dem sich Verfassungsinterpreten schon immer gegenüber gesehen haben, wenn sie in die Jahre gekommene Verfassungen auszulegen hatten. Das eigentliche moderne Problem⁶¹ besteht nicht in der Anpassung der Verfassungsinterpretation an die geänderten Verhältnisse als solcher, sondern darin, *wie* diese Anpassung meist erfolgte: Die Verfassung wurde nämlich im Bereich des organisatorischen Verfassungsrechts nicht derart interpretiert und durch Verfassungsergänzungen fortentwickelt, daß sie die modernen intermediären Kräfte möglichst in Schranken hält und sinnvoll steuert (wie es der Funktion der Verfassung an sich entspräche), sondern sie wurde häufig entschärft und damit letztlich umgekehrt den Eigengesetzlichkeiten und Eigeninteressen der politischen Akteure unterworfen. Diese Verkehrung wird in der offiziellen Lesart meist allerdings nicht offen eingeräumt, weder von der herrschenden Staatsrechtslehre noch von der herrschenden Politikwissenschaft und schon gar nicht von der politischen Bildung, sondern tendenziell verschleiert – mit entsprechenden Folgen für die Analysekraft, die Problemnähe und die Leistungsfähigkeit der Wissenschaften von Politik und Staat und damit auch der gesamten politischen Bildung.

⁵⁹ Zur Föderalismusdebatte z.B. *Fritz Ossenhühl*, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, DVBl. 1989, S. 1230 ff.; *Christian Storloz*, Bedrückende Entwicklungsperspektiven des Föderalismus im vereinigten Deutschland, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1997, S. 311 ff.; *Hans Herbert von Arnim*, Staat ohne Diener, München 1993, Kapitel 8.

⁶⁰ *Gerhard Lehbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 2. Aufl., Opladen 1998; *Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel*, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976; *Heidrun Abromeit*, Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Opladen 1993.

⁶¹ Zum Problem: *Josef Isensee*, Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 1987, § 13 Rn 135.

IX. Die Schlüsselrolle der institutionellen „Spielregeln“

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen sei die eingangs angesprochene Unterscheidung zwischen Spielregeln und Spiel innerhalb der Regeln wieder aufgegriffen, weil sie uns den Weg für weiterführende institutionelle Überlegungen weist. Diese auf die Politische Ökonomie zurückgehende Begrifflichkeit trennt scharf zwischen zwei Ebenen: der Ebene der „choice of the rules“ und der Ebene der „choice within the rules“.⁶² Einige Gründe für die fundamentale Bedeutung dieser Unterscheidung haben wir oben bereits genannt (Multiplikatoreffekt von Institutionen, leichtere Feststellbarkeit von institutionellen Mängeln). Es kommt aber noch etwas hinzu, was auch begrifflich stärker anklingt, wenn man von „Regeln des Machterwerbs und des Machterhalts“ spricht: Diese Regeln sind einerseits für die Gemeinschaft besonders wichtig, weil von ihrer befriedigenden Ausgestaltung die Legitimation des politischen Systems insgesamt abhängt. Sie sind andererseits besonders gefährdet, weil Politiker versucht sind, die Regeln nach ihren Eigeninteressen zu gestalten (wobei es, genaugenommen, nicht nur um das Interesse der Akteure an Macht, sondern auch um ihr Interesse an persönlicher Sicherheit, an Status, Posten und Einkommen geht). Die Interessen, welche die Akteure mit politischen Institutionen verbinden, können aber von denen der Gemeinschaft abweichen, und da die Akteure selbst unmittelbar an den Hebeln der staatlichen Entscheidungen sitzen, können sie jene Hebel auch in ihrem eigenen Sinne bedienen. Berücksichtigt man, daß die Ausgestaltung der politischen Institutionen fast stets auch die Eigeninteressen von Politikern direkt oder indirekt berührt, ist es eigentlich nicht überraschend, daß hier ein zentrales Problem liegt. Vielmehr überrascht, daß der „mainstream“ der einschlägigen Wissenschaften an diesem Problem bisher vorbeigesehen hat. Auf jene spezifische Problemlage – besondere Wichtigkeit bei gleichzeitiger besonderer Gefährdung von politischen Institutionen –, die bei *Greven* immerhin anklingt,⁶³ hat die deutsche Staatsrechtslehre – ebenso wie die deutsche Politikwissenschaft – noch keine Antwort gefunden, ja sie haben die Problematik vielfach noch gar nicht erkannt.⁶⁴ (Dagegen macht die Neue Politische Ökonomie einschließlich der Neuen Konstitutionellen Ökonomie derartige Fragen

⁶² *Brennan/Buchanan*, a. a. O., S. 8.

⁶³ Oben Fußn. 8.

⁶⁴ Eine Ausprägung der besonderen Wichtigkeit bei gleichzeitiger besonderer Gefährdung politischer Institutionen findet sich allerdings im Zusammenhang mit der Gleichheit des Wahlrechts. Hier ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Gleichheitssatz „formal“, d. h. besonders streng, anzuwenden (*Hans Herbert von Arnim*, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, S. 85). Die Staatsrechtslehre hat aber die Verallgemeinerungsbedürftigkeit dieses Gedankens bisher noch nicht erkannt.

zu ihrem Hauptgegenstand, was den unerhörten Aufschwung dieser Wissenschaftsrichtung, vorerst allerdings vornehmlich noch im englischsprachigen Ausland, erklärt.) Die überkommene staatsrechtliche Unterscheidung zwischen (schwerer abänderbarer und vorrangiger) Verfassung und einfachem Gesetz trifft die Problematik schon deshalb nicht, weil Teile der Regeln, um die es hier geht, nicht in der formellen Verfassung enthalten sind, sondern im materiellen Verfassungsrecht. Darüber hinaus kann auch die Zugehörigkeit zur formellen Verfassung dann nicht schützen, wenn Regierung und parlamentarische Opposition sich einig sind (zum Beispiel zu Lasten der außerparlamentarischen Opposition oder der Bürger und Steuerzahler insgesamt). Denn für Regierungs- und Oppositionsfraktionen *gemeinsam* sind die qualifizierten Mehrheiten, die für die Änderung der formellen Verfassung erforderlich sind (siehe Art. 79 Abs. 2 GG), kein Hindernis mehr. Dann könnte nur noch die (interpretatorische) Verankerung bestimmter Grundsätze, die man dem Zugriff der politischen Klasse entziehen will, in den unabänderlichen Teilen der Verfassung (Art. 79 Abs. 3 GG) helfen,⁶⁵ eine Fragestellung, die von der Staatsrechtslehre und der Verfassungsrechtsprechung aber bislang noch kaum als Problem erkannt ist.

X. Zur Durchsetzbarkeit von Reformen

Angesichts der Verwobenheit der Institutionen mit den Eigeninteressen der Akteure wird die Frage nach der Erneuerbarkeit der politischen Institutionen und nach der Durchsetzbarkeit institutioneller Reformen zur Kernfrage. *Rawls* rekurriert hinsichtlich der Frage, wie angemessene Institutionen geschaffen werden können, auf eine (vorgestellte) Situation der Verfassungsgebung, in welcher die Akteure die Auswirkungen der verschiedenen Alternativen auf ihre eigenen Interessen noch nicht kennen, also insofern sozusagen einen Schleier des Nichtwissens („veil of ignorance“) tragen,⁶⁶ und *Brennan* und *Buchanan* übernehmen dieses Bild.⁶⁷

Eine gewisse Parallele zur Unterscheidung von Regeln und Spiel innerhalb der Regeln könnte man im Bereich der Verfassungslehre in der klassischen auf *Siéyès* zurückgehenden Unterscheidung zwischen der Verfassungsgebung durch den „pouvoir constituant“ und der Gesetzgebung im Rahmen der Verfassung durch den „pouvoir constitué“ sehen (wobei zur Gesetzgebung innerhalb der Verfassung auch Verfassungsänderungen nach

⁶⁵ Zu dieser Problematik – am Beispiel des Versuchs der politischen Klasse, den Diätenartikel des Grundgesetzes (Art. 48 III) zu ihren Gunsten zu ändern – *Hans Herbert von Arnim*, „Der Staat sind wir!“, 1995, S. 137ff.; *ders.*, Das neue Abgeordnetengesetz, Speyerer Forschungsbericht 1997.

⁶⁶ *Rawls*, a. a. O., S. 34 ff.

⁶⁷ *Brennan/Buchanan*, a. a. O., S. 40: „Veil of uncertainty“.

den in der Verfassung niedergelegten Regeln gehören). Nach überkommener Lehre ist die Verfassungsgebung in der Demokratie in besonderer Weise Sache des Volks: Das Volk muß eine verfassungsgebende Versammlung berufen, und deren Vorschlag bedarf der Zustimmung des Volks. Danach kann die Verfassung ohne Volksabstimmung also nicht wirksam werden. Vielleicht ließe sich insoweit eine gewisse Parallele zur Konzeption von *Rawls* und *Brennan/Buchanan* ziehen, als man davon ausgehen kann, daß das Volk dazu tendiert, gute Leute, die sein Vertrauen genießen, in die verfassungsgebende Versammlung zu wählen, und weiter auch dahin tendiert, sich bei der Abstimmung von Kriterien der Gerechtigkeit und Richtigkeit leiten zu lassen.

XI. Vermachtung des Parlamentarischen Rates – und danach

Tatsächlich sind die überkommenen Regeln der Verfassungsgebung in Deutschland außer Gebrauch gekommen, weniger allerdings bei Schaffung der Landesverfassungen, um so mehr aber bei der Entstehung des Grundgesetzes, das – angesichts der Konzentration der politischen Gestaltungskompetenz beim Bund – besonders wichtig ist, und bei der europäischen „Verfassung“,⁶⁸ die ja bekanntlich immer wichtiger wird. Das Grundgesetz ist weder durch eine zu diesem Zweck vom Volk gewählte verfassungsgebende Versammlung erarbeitet noch vom Volk angenommen worden. Letzteres war von den Alliierten ausdrücklich verlangt worden,⁶⁹ wurde aber von den deutschen Akteuren nicht realisiert unter dem Vorwand, sonst würde die – angesichts der deutschen Teilung betonte – Vorläufigkeit des Grundgesetzes konterkariert. Die fehlende demokratische Legitimation des Grundgesetzes wurde aber auch nach der Wiedervereinigung nicht nachgeholt. Dieser grundlegende Mangel hat nicht nur formale Aspekte, sondern auch inhaltliche Auswirkungen: Der Parlamentarische Rat war so zusammengesetzt,⁷⁰ daß ihm in vieler Hinsicht der – die Eigeninteressen neutralisierende – Schleier des Nichtwissens fehlte: Einige Ministerpräsidenten hatten großen Einfluß auf die Verfassungsgebung und sicherten sich so ihre dominante Stellung, insbesondere durch Bevorzugung des Bundesratsmodells, in welchem die Landesregierungen (sprich: die Ministerpräsidenten selbst) sitzen, anstelle des Senatsmodells aus spezifisch gewählten Mitgliedern. Der

⁶⁸ In Anführungszeichen gesetzt, weil die Staatsrechtslehre sich bisher nicht darauf einigen kann, ob die Regelungen, welche die Europäische Union konstituieren, eine „Verfassung“ im staatsrechtlichen Sinne darstellen.

⁶⁹ Siehe „Frankfurter Dokumente“ Nr. 1 vom 1. Juli 1948, abgedruckt bei *Heinz Laufer/Ursula Münch*, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998, S. 362f.

⁷⁰ *Werner Soergel*, Konsensus und Interessen, Stuttgart 1969.

Umstand, daß der Parlamentarische Rat selbst völlig „verbeamtet“ war – zwei Drittel seiner Mitglieder kamen aus dem öffentlichen Dienst –, erklärt, warum das Grundgesetz keine wirksamen Vorkehrungen gegen ein Überhandnehmen beamtenhafter Strukturen und Mentalitäten enthält, und legte so den Keim für die Verbeamtung auch der künftigen Parlamente des Bundes und vor allem der Länder. Der Umstand, daß der Parlamentarische Rat ausschließlich aus parteipolitisch gebundenen Mitgliedern bestand, erklärt, warum das Grundgesetz nur die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung festlegt (Art. 21 Abs. 1 GG), aber umgekehrt kaum Vorkehrungen gegen den Mißbrauch von Parteienherrschaft enthält,⁷¹ ein durch Eigeninteressen bedingter Mangel, der sich nach der deutschen Vereinigung in der Gemeinsamen Verfassungskommission sehr deutlich wiederholte.⁷² Vor diesem Hintergrund findet auch die Ablehnung von Volksbegehren und Volksentscheid durch den Parlamentarischen Rat eine Erklärung. Direktdemokratische Institutionen bilden immer noch den besten Schutz gegen Parteienmißbrauch. Ihre Ablehnung mit den angeblich schlechten Weimarer Erfahrungen durch den Parlamentarischen Rat war vorgeschoben. Daß derartige Befürchtungen nicht berechtigt waren, zeigen neuere wissenschaftliche Untersuchungen.⁷³ Und der Umstand, daß alle vor-grundgesetzlichen Landesverfassungen direktdemokratische Elemente enthalten, bestätigt, daß die Väter des Grundgesetzes sich hier ein Argument zurechtlegten, um zu verdecken, daß es ihnen in Wahrheit (zumindest auch) auf anderes ankam. Von daher dürften direktdemokratische Institutionen eine Schlüsselstellung für die Durchsetzbarkeit von Reformen von politischen Institutionen erhalten. Das gilt nicht nur für die bereits bestehenden direktdemokratischen Institutionen in den Ländern und den Kommunen. Es gilt auch für den – in seiner grundlegenden Bedeutung bisher noch kaum erkannten – Ansatzpunkt, den auf Bundesebene Art. 146 GG eröffnet. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Diskussion um die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene, die durch die Koalitionsab-sprache der rot-grünen Bundesregierung neuen Schub erhalten hat, gesteigerte Bedeutung.

⁷¹ Einige wenige solche Vorkehrungen hat das Bundesverfassungsgericht – gewissermaßen verfassungsersetzend – im Laufe der Zeit zu entwickeln versucht, etwa mit dem strengen Gleichheitssatz bei Wahlen (siehe oben Fußn. 64) und im Bereich der Parteienfinanzierung durch Setzung der „absoluten Obergrenze“ (BVerfGE 85, 264 [290 ff.]). Diese besagt, daß die staatliche Parteienfinanzierung nicht höher sein darf als die in den letzten vier Jahren vor Erlaß des Urteils den Parteien durchschnittlich zugewendeten Mittel, wobei geldentwertungsbedingte Anpassungen nicht eingeschlossen werden.

⁷² von Arnim, Reformblockade der Politik?, a. a. O., S. 144.

⁷³ Otmar Jung, Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen der direkten Demokratie, Opladen 1994.

XII. Anforderungen an das Wissenschaftsverständnis

1. Einheit der Staatswissenschaften?

Aus dem Vorstehenden folgen bestimmte Anforderungen an das Wissenschaftsverständnis: Einmal verlangt der institutionelle Ansatz interdisziplinäres Arbeiten (was anderes und mehr ist als bloße Multidisziplinarität) und fordert deshalb eine Antwort auf ein zentrales Defizit des bestehenden Wissenschaftsbetriebes, nämlich seine partikularistische Zersplitterung. Die vor 200 Jahren noch vorhandene Einheit der Staatswissenschaften ist in eine Mehrzahl von spezialisierten Einzelwissenschaften auseinandergefallen, die Gefahr laufen, vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr zu sehen und damit das Wesentliche aus den Augen zu verlieren. Das Hauptdefizit besteht darin, daß Wertungen – und damit aus der Sicht der Menschen das Allerwichtigste – im Fächer der Einzeldisziplinen keinen gesicherten Platz mehr haben. Die Sozialwissenschaften haben Wertungen im Interesse der Wissenschaftlichkeit gezielt eliminiert. Die Wirtschaftswissenschaft beschränkte sich lange auf den Bereich des Wirtschaftens *in* dem politisch gesetzten Ordnungsrahmen und blendete Fragen nach der Angemessenheit jenes Rahmens aus. Die Rechtswissenschaft wurde ebenfalls von allen Wertungen „gesäubert“, um sie zu einer begrifflich „reinen“ Disziplin zu machen. Das ist zwar nie ganz gelungen, ist letztlich auch gar nicht möglich, besonders im Bereich der nicht oder nur bruchstückhaft normativ geregelten Rechtsbereiche (Verfassungsrecht, kollektives Arbeitsrecht etc.). Doch wird der zeitgenössische Jurist in seiner Ausbildung und Schulung auch heute noch kaum auf die schwierige Aufgabe rational kontrollierten Wertens vorbereitet. Das gilt teilweise selbst für Auslegungsfragen, besonders aber für den ganzen Bereich der Rechts- und Verfassungspolitik.⁷⁴ Wertungen auf erst noch zu schaffende Gesetze oder auf anstehende Verfassungsänderungen anzuwenden, also zu rationalem rechts- und verfassungspolitischen Denken, dazu fühlen sich Juristen meist nur sehr eingeschränkt in der Lage. Zum befriedigenden interdisziplinären Arbeiten gehört deshalb zuvörderst eine – auf der Höhe des Diskussionsstandes befindliche – Auseinandersetzung mit dem Wertungsproblem.⁷⁵

⁷⁴ Eike von Hippel, *Rechtspolitik*, Berlin 1992; *ders.*, *Willkür oder Gerechtigkeit. Studien zur Rechtspolitik*, Berlin 1998.

⁷⁵ Zu den Problemen der Staatslehre als interdisziplinär orientierter, auch die rational kontrollierte Erörterung von Wertungsfragen bewußt einbeziehender Integrationswissenschaft Hans Herbert von Arnim, *Ist Staatslehre möglich? Anforderungen und Schwierigkeiten einer zeitgenössischen Staatslehre*, in: Peter Haungs (Hg.), *Wissenschaft, Theorie und Philosophie der Politik*, Baden-Baden 1990, S. 309 ff., vorabgedruckt in: *Juristenzeitung* 1989, S. 157 ff.

2. *Wissenschaftsstil und Verständlichkeit*

Zum zweiten: Geht es um die Durchsetzung der Interessen der Bürger gegen die der politischen Klasse, so verlangt dies auch (und vielleicht zuallererst) eine Aufklärung der Bürger über die Zusammenhänge. Das bedeutet eine Erweiterung des Adressatenkreises der Wissenschaft. Der Forscher arbeitet dann nicht mehr allein für seine Fachkollegen, sondern möglichst auch für eine breitere Öffentlichkeit. Diese stärkere Bürger- und Öffentlichkeitsrichtung der Arbeitsweise hat Konsequenzen für Stil und Verständlichkeit der Wissenschaft, die sich nicht länger im elfenbeinernen Turm verkriechen darf, sondern in viel stärkerem Maße als bisher auch in der Lage sein muß, ihre Ergebnisse interessierten „Laien“ verständlich zu machen (was natürlich nicht mit einer Senkung der sachlich-inhaltlichen Standards⁷⁶ oder gar mit einem oberflächlichen Anbiedern verwechselt werden darf).

XIII. Institutionelle Fragestellungen

Ich kann und will die Themen, die in den kommenden Tagen behandelt werden, natürlich nicht vorwegnehmen. Lassen Sie mich im folgenden nur einige typische institutionelle Fragestellungen ansprechen, die zentrale Aspekte der Problematik illustrieren:

- Welches von verschiedenen bestehenden Staatsorganen erscheint besser gerüstet, bestimmte Entscheidungen zu treffen?

Diese Frage hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach beschäftigt, beispielsweise hat es bei der Frage, ob die Regierung oder das Parlament zuständig sei, den sogenannten Nachrüstungsbeschluß zu treffen, darauf abgehoben, wer nach seiner Organisation und Struktur besser für richtige Entscheidungen gerüstet sei.⁷⁷ Und bei der Kontrolle der staatlichen Parteienfinanzierung und der Abgeordnetenbezahlung und -versorgung läßt sich die detaillierte gesetzesvertretende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das häufig soweit ging, den Parlamenten Einzelheiten der Politikfinanzierung vorzugeben, nur damit erklären, daß das Gericht implizit davon ausgeht, ein unabhängiges Verfassungsgericht sei für solche Entscheidungen besser gerüstet als die in eigener Sache entscheidenden Parlamente.⁷⁸

⁷⁶ Es ist ein in Deutschland (ganz im Gegensatz etwa zu den USA) immer noch gern gepflegtes Mißverständnis, gute Wissenschaft müßte für Nichtwissenschaftler stets unverständlich sein. In Wahrheit ist das Gegenteil oft der Fall. Allgemeinverständliche Darstellung setzt eine besondere Souveränität in der Beherrschung des Stoffes voraus. Umgekehrt verbirgt sich hinter wissenschaftlichem Kauderwelsch nicht selten nur die Hohlheit des Inhalts.

⁷⁷ BVerfGE 68, 1 (86).

⁷⁸ von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl., 1996, S. 393 ff.

- Welche Ebene der Gebietskörperschaften erscheint besser gerüstet, bestimmte Aufgaben zu erledigen? – eine Frage, die sich auch im Verhältnis zur Europäischen Union stellt, besonders im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip.

In diesen Rahmen gehört z.B. die aktuelle Diskussion um die Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auf die Länder, wobei allerdings die Frage meist ausgeblendet bleibt, ob die Länder für die Wahrnehmung solcher zusätzlichen Aufgaben eigentlich institutionell gerüstet sind. Auch hier geht es um die Verteilung von Kompetenzen unter bestehende Einrichtungen.

Eine geradezu klassische institutionelle Frage ist die nach dem „richtigen“ Wahlrecht:

- Sollte statt der Verhältniswahl die Mehrheitswahl eingeführt werden? Sollte die auf Landes-, Bundes- und Europaebene vorherrschende starre Listenwahl durch eine flexible Listenwahl ersetzt werden (etwa durch Einführen der Möglichkeit, zu kumulieren und zu panaschieren)?

Zu dem Komplex „direkte Demokratie“ gehören alle Fragen nach möglichen direktdemokratischen Ergänzungen von bisher rein repräsentativen Demokratien bzw. nach eventuellen Erweiterungen schon existierender Volksrechte, etwa:

- Sollte in Deutschland auch auf Bundesebene (und darüber hinaus auch in der Europäischen Union) die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden eingeführt werden und, wenn ja, wie sollten diese ausgestaltet werden?
- Sollten die (ganz unterschiedlich hohen) Hürden für die auf Landes- und Kommunalebene bereits bestehenden direktdemokratischen Institutionen gesenkt oder umgekehrt erhöht werden? Sollten in Deutschland bisher meist ausgeschlossene Bereiche wie Finanzen und Abgaben einbezogen werden?

Ein anderes klassisches Thema betrifft die Schlüsselfrage

- Parlamentarische oder präsidentelle Demokratie?

Hierher gehört nicht nur die Diskussion um die Einführung der Direktwahl von Ministerpräsidenten, sondern – auf kommunaler Ebene – auch die (inzwischen erfolgte) Durchsetzung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten.

XIV. Vom Nutzen vergleichender Betrachtungen

Für den institutionellen Ansatz liegt der Nutzen, ja die Unerläßlichkeit vergleichender Betrachtungen auf der Hand.

1. USA und Schweiz

Ein Vergleich drängt sich besonders mit der Schweiz und den USA auf, die – ebenso wie die Bundesrepublik – Bundesstaaten sind. Beide unterscheiden sich von der Bundesrepublik aber vor allem dadurch, daß sie keine „Parteienstaaten“ (in dem in der Bundesrepublik gebräuchlichen Sinn) sind. Wenn und soweit es nun zutrifft, daß ein großer Teil der bundesrepublikanischen Probleme in einer übertriebenen Ausbreitung der politischen Parteien seine Wurzel hat, wie dies etwa der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker gemeint hat,⁷⁹ liegt es nahe, jene beiden Staaten – gerade auch institutionell – näher zu untersuchen. Besonders interessant ist die Feststellung, daß die USA vor hundert Jahren selbst von überzogenen Parteistrukturen überwuchert zu werden drohten. Als Reaktion darauf suchte man dort in der großen Reformphase der progressiven Ära⁸⁰ Ende des letzten Jahrhunderts bezeichnenderweise sein Heil vor allem in institutionellen Reformen. Die Herrschaft der allmächtigen „party bosses“ und ihrer „Parteimaschinen“ wurde auf zwei Wegen gebrochen: einerseits durch Einführung von Direktwahlen (des Präsidenten, der Mitglieder des Senats etc.) und durch Einfügung von Volksbegehren und Volksentscheid in die Verfassungen zahlreicher amerikanischer Gliedstaaten, also dadurch, daß das System durchlässiger gemacht wurde für den Common sense der Bürger. Andererseits wurde das bis dahin praktizierte „Beutesystem“ im öffentlichen Dienst durch ein auf Leistung beruhendes Berufsbeamtentum⁸¹ und durch Errichtung einer unabhängigen Bundeszentralbank ersetzt, also durch die Errichtung parteidistanzierter, vornehmlich der Sache verantwortlicher Instanzen.

In jüngerer Zeit wurden in den USA Volksbegehren und Volksentscheid auf Staatenebene verstärkt genutzt, um ihrerseits institutionelle Reformen durchzusetzen, welche die Eigeninteressen der dortigen politischen Klasse berühren und zu denen diese sich deshalb nicht von selbst aufrufen konnte. Auf diesem Weg wurden etwa zeitliche Begrenzungen der Amtsdauer von Politikern (term limits)⁸² und Barrieren für die Abgaben, die Verschuldung und die Ausgaben der öffentlichen Hand in die Verfassungen geschrieben.⁸³

⁷⁹ *Richard von Weizsäcker*, Richard von Weizsäcker im Gespräch, Düsseldorf 1992, S. 135 ff.

⁸⁰ Zu den Reformen in der Zeit der „Progressive Era“ insgesamt: *Richard Hoftatter*, *The Age of Reform*, New York 1955; *Lewis L. Gould*, *Reform and Regulation. American Politics from Roosevelt to Wilson*, 2nd ed., New York 1986; *David W. Noble*, in: Green, *Encyclopedia of American Political History*, vol. III, New York 1984, S. 992 ff.

⁸¹ *Ronald N. Johnson/Gary D. Libecap*, *The Federal Civil Service and the Problem of Bureaucracy. The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago/London 1994.

Vielleicht aber erweist sich die bloße Möglichkeit der Steuerzahler, steuer- und finanzpolitische Entscheidungen im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid an sich zu ziehen, als beste Bremse gegen Selbstwachstumstendenzen von Politik und Verwaltung.⁸⁴ Dieser Weg ist allerdings in Deutschland von vornherein blockiert. Hier sind selbst dort, wo Volksbegehren eröffnet sind, herkömmlicherweise – und aufgrund überkommener obrigkeitsstaatlicher Denkweise – zwei Bereiche von Volksbegehren und Volksentscheid ausgeschlossen, nämlich Abgaben und Besoldungsordnungen. In der Schweiz und in amerikanischen Gliedstaaten gehören gerade Finanzfragen zu den wichtigsten Gegenständen direkter Demokratie. Darüber hinaus werden in Deutschland bei den Quoren für Begehren und Entscheide und bei der vorgeschriebenen Art und Weise des Unterschriftensammelns oft fast prohibitiv wirkende Vorbedingungen verlangt. Hier sind Änderungen erforderlich, die aber vermutlich wiederum nur durch Volksentscheid möglich sind, da auch insoweit von der politischen Klasse selbst wenig zu erwarten ist.

2. Kommunalverfassungen

Als besonders geeignet für die vergleichende Analyse politischer Institutionen haben sich auch die Gemeinde- und Kreisverfassungen erwiesen, von denen es in Deutschland bis vor kurzem ganz unterschiedliche Typen gab. Hier haben Kommunalwissenschaftler versucht, bestimmte förderliche Wirkungen der Direktwahl des Bürgermeisters, des personalisierten Gemeindewahlrechts, des Bürgerbegehrens und anderer Institutionen der baden-württembergischen Gemeindeverfassung aufzuzeigen.⁸⁵ Inzwischen hat die süddeutsche Gemeindeverfassung Baden-Württembergs und Bayerns in ganz Deutschland geradezu einen Siegeszug angetreten. Sie wurde in allen anderen Flächenländern übernommen, wenn auch teilweise mit gewissen Abstrichen. Immerhin sind die Direktwahl der Bürgermeister und die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid inzwischen in

⁸² *Coyne/Fund*, *Cleaning House. America's Campaign for Term Limits*, 1992; *John Armor*, *Why Term Limits?*, Washington, D.C. 1994.

⁸³ *Abrams/Dougan*, *The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending*, *Public Choice* 1986 (49), S. 101 ff.; *v. Hagen*, *Journal of Public Fiscal Economics* 1991 (44), 199 ff.; *Eichgreen/Bayoumi*, *European Economic Review* 1994 (38), 783 ff.

⁸⁴ *Robert v. Weizsäcker*, in: *Borch-Supan/v. Hagen/Welfens*, *Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre*, Bd. 2, Naunstadt 1997, Kap. 2.5.

⁸⁵ *Gerhard Banner*, *Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik*, *DÖV* 1984, S. 364 ff.; *Hans-Georg Wehling/H.-Jörg Siewert*, *Der Bürgermeister in Baden-Württemberg*, 2. Aufl., Stuttgart 1987; *Hans Herbert von Arnim*, *Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene*, *DÖV* 1990, S. 85 (91, 93).

allen 13 Flächenländern eingeführt.⁸⁶ Die grundlegenden institutionellen Reformen auf kommunaler Ebene sind in ihrer Bedeutung bisher allerdings noch kaum erkannt und öffentlich behandelt worden. Das mag damit zusammenhängen, daß Fragen der Gemeindeverfassung in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit eher ein Schattendasein fristen. Es mag auch damit zusammenhängen, daß von den Parteien eine offene Diskussion vermieden wird, weil die Politiker der jeweiligen Regierung zu dieser Reform meist geradezu genötigt werden mußten und weil ähnliche Konsequenzen vielleicht auch für die staatlichen Verfassungen gezogen werden könnten. Für die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten hat ein Volksentscheid in Hessen 1991 den Anstoß gegeben, bei dem sich 82 Prozent für die Einführung der Direktwahl aussprachen – ein Ergebnis, das es auch in anderen Ländern möglich machte, schon mit dem bloßen Androhen eines Volksbegehrens den Parlamentsmehrheiten „Beine zu machen“.⁸⁷ Und zur Durchsetzung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid hat ein landesweiter Volksentscheid in Bayern beigetragen.⁸⁸

XV. Schluß

Lassen Sie mich mit einem Wort von Aristoteles schließen: „Wir können den Wind nicht ändern, aber wir können die Segel anders setzen.“ Dieses Bild macht die Bedeutung von Institutionen auf einen Blick deutlich: Wir können den Menschen mit all seinen – höchst menschlichen – Eigenschaften wahrscheinlich nicht wirklich ändern, aber wir können versuchen die Institutionen, innerhalb derer er tätig wird, so zu verbessern und die Anreize und Sanktionen so zu setzen, daß die politischen Akteure möglichst in eine für die Gemeinschaft förderliche Richtung gelenkt werden.

⁸⁶ Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gibt es darüber hinaus auch in Bremen und Bremerhaven, auf Bezirksebene auch in Hamburg. In Berlin sind auf Bezirksebene nur Bürgerbegehren möglich, nicht auch Bürgerentscheide.

⁸⁷ Vgl. hierzu *Hans Herbert von Arnim*, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?, in: Klaus Lüder (Hg.), Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1997, S. 297 ff. (299 f.).

⁸⁸ *Otmar Jung*, Der Volksentscheid über die Einführung des kommunalen Bürgerentscheids in Bayern am 1. Oktober 1995, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1996, S. 191 ff.; *Michael Seipe/Thomas Mayer*, Triumph der Bürger!, München 1997.