

## Note

1. These multiple decisions could, for example, be used as data for an analysis using Boolean algebra to test various theories about the policy process.

## References:

- Eckstein, H. (1975) The Case Study, in F. I. Greenstein and N. W. Polsby, eds., *Political Science: Scope and Method* (Reading, MA: Addison-Wesley).
- Freeman, G. P. (1985) National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variations, *Journal of Public Policy* 5, 467-96.
- Majone, G. (1996) *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions* (Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute)
- Peters, B. G. (1999) *Comparative Politics: Theory and Method* (Basingstoke: Macmillan).
- Ragin, C. and H. Becker (1992) *What is a Case?* (Cambridge: Cambridge University Press).

WILHELM HENNIS: *Regieren im modernen Staat: Politikwissenschaftliche Abhandlungen I*. Tübingen: J C B Mohr (Siebeck), 1999.

I den mån svenska politiker och forskare på senare år intresserat sig för Tyskland gäller det knappast landets författning. Det ambitiösa arbete för att återställa det parlamentariska folkstyret som inleddes efter 1945 har självfallet bemötts med respekt. Men det kvalificerade vetenskapliga intresset från vår sida har inskränkt sig till någon enda avhandling. Få tycks i Sverige ha varit beredda att riktigt efter förtjänst uppskatta den rättsstatligt intressanta och politiskt stabiliserande insats som 1949 års västtyska grundlag utgör. Förbundsrepubliken Tysklands från oss förvisso avvikande federala uppbyggnad kan bara delvis ge nyckeln till denna svaga reaktion. En omständighet till som säkert har hållit intresset begränsat är att det tyska förlitandet på en naturrättslig tradition har tyckts främmande för svenskt politiskt liv, och i varje fall för våra författningsutredningar. Medan den tyska grundlagen starkare framhäver folkstyrets indirekta, representativa drag, och även innehåller fler in-

slag av maktindelning, såg Sverige under intryck av 1970-talets politiska stämningar inte skäl att begränsa folkmakten t ex genom utförligare rättighetsparagrafer eller grundlagsfästa motvikt till riksdagen.

I Tyskland har förutsättningarna på flera sätt varit andra. Efter att politisk opposition under Hitleråren varit olaglig strävade upphovsmännen bakom den tyska grundlagen 1949 att med tillämpning av västvärldens centrala författningstraditioner infoga Tyskland i folkstyrens krets. Det var dock inte bara fråga om att återföra utvecklingen till före 1933, utan även om att överge de rester av konstitutionell monarki och korporativ överhetsstat som hade kvarstått ännu i Weimar författningen från 1919. Enligt denna behövde t ex ingen regering i princip framgå ur en parlamentarisk majoritet. I Weimartyskland hade ett av partierna, DVP, t o m monarkins återinförande som en tung utgångspunkt i sitt program. Tyskland 1945 hade mycket osäkra förutsättningar i utgångsläget. Demokratien var inte på samma sätt som i Storbritannien, USA m fl länder en beprövad beslutsmetod, och det fanns inte samma vana som i de anglosaxiska länderna att göra fria sammanslutningar till en skola för frihet och politiskt självbestämmande. Den nya grundlagen fick i denna omgivning drag av experiment.

Den tyske rätts- och statsvetaren Wilhelm Hennis gör i sin bok *Regieren im modernen Staat: Politikwissenschaftliche Abhandlungen I* (Tübingen: Mohr Siebeck, 1999, 428 s) ett stimulerande försök att ringa in den moderna tyska författningsutvecklingens förlopp och egenart. Hans bok rymmer belysande uppsatser och tal från det halva århundrade som denna grundlag varit i funktion. Skarp sinnigt speglas egenheter i den tyska grundlagen och dess samband med tidigare regelverk och inhemska rättstraditioner.

Vad som skapades 1949, menar Hennis, var starkt beroende av Tysklands historia och ej minst dess roll av "försenad nation". Det var en nyordning t ex redan att en tillträdande förbundskansler framlägger sitt regeringsförslag för själva förbundsdagen, inte som tidigare för statschefen. Även partierna tedde sig allttjämt i det sena 1940-talets Tyskland på visst sätt som ovana företeelser. Det berodde inte bara på att de

fått nyskapas efter diktaturåren utan på att det under Weimartiden aldrig hunnit utveckla sig någon fastare partipraxis.

Partierna skyddas desto starkare i den nu gällande grundlagen – kanske, med facit i hand till och med alltför starkt. Hennis hävdar att Förbundsrepubliken genom sin demokratiska ambition låtit en ”partistat” uppstå. Denna har relativt sett försvagat den parlamentariska kontrollen. Det finns praktiska förklaringar härtill. 1945 rekryterades högre politiker och tjänstemän från de politiska kretsar, som framstod minst berörda av samverkan med den fallna regimen. Närmast tillhands låg då en liten krets som varit partiaktiva före 1933. Men även andra hänsyn till partiernas önskemål har tagits. Det har t ex varit viktigt för att få de förbundstyska partiernas stöd för grundlagen, att ett parti har kunnat inneha makten i en delstat, även när det befunnit sig i opposition i förbundsdagen. Detta var av stor betydelse ej minst för SPD under de båda decennier när det borgerliga CDU med Adenauer styrde landet.

Hennis granskar inte bara författningen som en juridisk och logisk helhet. Han ser i sin lärofader Max Webers anda även med sociologiska och historiska ögon på den tyska grundlagen. Weber talade ju lyhört om författningens liksom om det ekonomiska livets ”kulturproblem”, och sökte alltid beakta ”omständigheternas kedjemönster”. Hennis framhåller i den andan hur främmande det för tysk föreställning t ex varit att hävda att politisk viljebildning skall utgå från folket som en abstrakt enhet. Det gällde i Tyskland, ännu in på 1900-talet, snarast att inlemma folket och dess klasser och konkreta ”förband” i författningsspelet. Rättigheter fanns nog, men de kunde bara införas och ändras enligt konkreta, partikulära behov och med monarkens medgivande. Inte heller författningen beslutades av ”folket”, utan infördes genom en kunglig ”reform”. De olika sociala sammanslutningarna fick därigenom ”nådigt” tillstånd att medverka i de centrala besluten. Den gamla preussiska författningen skildras av Hennis som en för vår uppfattning förvånande opolitisk bildning, ett slags registratur för de faktiska samhällsmakterna, där kyrka, universitet och ridderskap bildade den första kammaren, medan de olika borgerliga

grupperna återfanns i den andra. Det rörde sig alltså om en fördemokratisk, monarkiskt präglad praxis, men som likväl inte har något alls att göra med den senare diktaturen.

I art 1 i 1919 års författning hette det (erinrande om vår nuvarande svenska grundlag) att ”All statsmakt utgår från folket”. Ändå hade den tyske rikspresidenten vida befogenheter. Han ägde makt att upplösa riksdagen, hade att konstrasignera nya lagar, utnämna resp avskeda högre tjänstemän, likaså att benåda dömda, bära det högsta ansvaret för den yttre säkerheten samt leda krigsmakten. Rikspresidentens roll bar ännu påtagliga drag av den gamla preussiska monarkin.

Jämfört med detta tyska arv ter sig de anglosaxiska författningarna minst sagt annorlunda. De är långt mer praktiska och öppna, samt utmärker sig genom sin successiva, prövande och förhållandevis oproblematiske tillkomst. För dessa författningar är inte minst rättigheterna långt mer centrala. Nya samhällsgrupper tar också del av rättigheterna utan särskilt medgivande. Förenings- och yttrandefriheten sörjer för en ständig rörlighet och förnyelse som verkar stabiliserande även politiskt. Detta bäddar för vitalitet, men främjar kanske inte överskådlig eller begriplighet. ”Don’t even try to understand our system!” brukar ju engelsmän och amerikaner med rätta varna européer.

I de anglosaxiska författningarna begränsas den offentliga makten av tradition genom en skarp gräns mellan statliga och privata uppgifter. Att bestämma offentligt ansvar och befogenheter på sådant sätt att de berörda parterna blir eniga har i Tyskland visat sig svårt. Varför skall inte statens ansvar för trygghet, omsorg och individers livschanser också stadfästas i grundlagen, menar många. Den seglivade diskussionen om så kallade ”materiella rättigheter” ger prov på denna åsikt. Men ges en grundlag ett så pass vitt social- eller utbildningspolitiskt uppdrag som den tyska blir det mycket svårt att regera och att utkräva ansvar av dem som styr, påminner Hennis om. Missnöje och frustration kommer att följa politiken.

I tysk debatt brukar man tala om ”författning och författningsverklighet”. Detta är en självklarhet. Författningen ger principiella riktlinjer,

medan praxis kan ta olika vägar. Det finns dock, menar Hennis, en unikt tysk benägenhet att se den rådande författningen inte bara som skild från praxis, utan som moraliskt falsk. Grundlagen avfärdas av somliga som ”ett pappersark”. Medan andra nationers statstänkare – Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu, Jay och Madison, ja t o m Rousseau – framstår som konstruktiva åtminstone i den meningen att de strävar att förbättra de politiska regelverken, ser sig många tyska författningstänkare som profeter och avslöjare av en urartad och till sin natur förfallen grundlag. När en som ansvarsfull betraktad intellektuell som Hans Magnus Enzensberger kan skriva (1968) att grundlagen är ”ett löfte som skall infrias genom revolution”, eller när hans författarkollega Günter Grass beklagar att det saknas radikala demokrater ”som tar grundlagen på orden och genomför vad den lovar: den parlamentariska sociala demokratin” är det samma i grunden romantiska eller utopiska anda som bär dem.

Historiskt sett har inte bara marxister utan även en rad liberala nationalisterna och idealisterna drivit författningssidan på detta kategoriska och högpända sätt. De politiskt oroliga åren kring 1848 var detta sätt att se författningen mycket vanligt. Senare, på 1870-talet, kunde historikern och politikern Heinrich von Treitschke skriva om 1600-talstänkaren Pufendorf: ”Lögner, inget annat än lögnen: – det är det första och sista intryck som varje ärlig iakttagare av vår sönderfallande riksförfattning får . . . Överallt en skriande, olöslig motsägelse mellan rättsens former och historiens levande krafter. Över denna spöklika maskerad hänger ett tungt moln av fraser, lika osanna som vårt rättssystem självt. . . Som ett renande åskväder för nu 1667 genom den vetenskapliga sagovärldens kvava luft denna lilla bok.” Det är visserligen en historisk iakttagelse som von Treitschke gör. Skillnaden mellan detta synsätt och senare kritiska iakttagares är ändå litet. I sitt verk Grundsätze der Realpolitik förde den f d radikalliberalen von Rochau (som 1833 hade deltagit i den berömda stormningen i Frankfurt) fram samma skoningslösa antingen-eller lära. Han drömde om ”en överlägsen kraft som kan ena de övriga”. Rochaus teser sågs ha drabbat den unga generationen

”som en blyxt” och lärt dem att instinktivt förakta politiska ”fraser”.

Jämfört med denna problematiske tyska benägenhet att se författningen som en social universalsmedicin äger, menar Hennis, fransmän, engelsmän och amerikaner i regel en mer snäv och formell syn på vad en författning kan vara. Det finns hos dem däremot inte samma inbyggda sprängkraft av missnöje och förväntningar. Av betydelse för denna mer sakliga attityd är bl a den större homogenitet som präglade England och Amerika vid den tid då dessa fick sina grundlagar. Tyskland får däremot anses ha varit heterogent, ja har skildrats som ett ”monsterliknande statsväsen”. Landet kan inte inräknas under något av de gängse statsformerna, har det också hetat, varför det tycks dömt till återkommande inre konflikter. Arvet från de olika styrelseskickorna och lagverken i det äldre Tyskland har gjort det till en utmaning även för en så pass lös och federativ politisk form som den av år 1949 att nå bestående förankring.

Det var inte självklart att den tyska utvecklingen efter 1945 skulle leda till harmoni och stabilitet. Det ”ekonomiska undret” skapades som bekant mot stora gruppers skepsis och motstånd, av en liten klarsynt och praktisk krets med Ludwig Erhard och hans marknadsliberala medarbetare Walter Eucken och Karl Schiller i täten. På det författningpolitiska området kan man knappast urskilja motsvarande personligt avgörande insatser. Ändå har den grundlag som just firar sitt halvsekeljubileum bestått provet väl. Den har skänkt det sargade landet trovärdighet såväl inrikes- som utrikespolitiskt, och har möjliggjort det ekonomiska och sociala uppsving som vi känner. Äran för detta tillkommer, menar Hennis, ytterst det tyska folk som godtagit den nya författningen. Avgörande är att ett så pass starkt förtroende har väckts att det politiska experimentet kunnat genomföras och grundlagen befästas i samförstånd.

Men detta samförstånd betyder inte att det saknats författningpolitiska utmanare. Hos en av dem, Jürgen Habermas, ser Hennis alltså spår av den gamla lusten att ifrågasätta och provocera som självändamål. Mot Habermas idé om ”den nya offentligheten” riktade Hennis vid 1970-talets mitt ett kritiskt utfall. Han spårar hos

Habermas motsvarande svaghet för intellektuell spekulation som hos Weimartidens författningsfilosofiske dissident Carl Schmitt. Habermas sätter ej oliket denne upp ett parlamentariskt ideal som sägs skilja sig från den politiska verkligheten, men gör inte klart varför detta ideal skulle vara bättre än den levande författningen eller de vägar som skapats för att modifiera den.

Viktigt är i ett längre perspektiv, att så många tyska intellektuella efterhand ändå kunnat godta och värdesätta huvudragen i landets grundlag. Yttranden som de nyss återgivna av Enzensberger och Grass hör trots allt hemma i ett tidigare skede. 1949 års författning är faktiskt ett av de mest långlivade och bäst förankrade styrinstrumenten i den tyska politikens historia. Den har även i vidare jämförelse haft snabb framgång. En utveckling som det i England tog ett århundrade att genomföra, från parlamentsregering till premiärministerstyre, tog Tyskland faktiskt endast fyra år på sig för att klara av – från 1949 till 1953.

Finns då inga moln på horisonten? Hennis anför viss oro inför de parlamentariska utredningar som gjorts på 1990-talet, bl a för att bedöma hur grundlagen kan ändras för att underlätta det politiska arbetet efter återföreningen. Att utforma de nya delstaternas roll och inflytande erbjuder här en delikat uppgift. En ökande befolkning ställer i sig nya författningpolitiska krav. Hennis menar att kommissionen varit olyckligt styrd av sin politiska sammansättning liksom av hän-

syn till sina uppdragsgivare. Han saknar även den villighet att samverka med akademisk grundlagsexpertis som präglade den tidiga Förbundsrepubliken. Praktiskt menar han att dagens Tyskland har svag beredskap för att hantera centrifugala tendenser i delstater eller regioner där krav på självbestämmande eller t o m tillbakaträde kan väntas av ett slag som andra europeiska stater har upplevt. Hennis varnar för att se folkomröstningar som en standardlösning. Sådana kan menar han inte uppväga brister i de regelverk som ändå främst måste inrikta sig på det centrala beslutsfattandet.

Wilhelm Hennis (född 1923) framstår med sin erfarenhet av krigstidens Tyskland och som nära iakttagare av den nya författningens tillkomst som utomordentligt brett orienterad. Han har dels verkat som medarbetare i förbundsdagen (som assistent till Arno Arndt), dels uppehållit flera professurer i Tyskland, även gästprofessurer i USA, och är väl orienterad i engelsk och amerikansk författningsutveckling. Som vittne till det komplicerade tyska legitimerings- och författningsarbete som nyss firat sitt halvsekeljubileum är han värd att läsa. Av hans bok påminns man igen om att Tyskland, som det europeiska författningsexperimentet är, borde ha åtskilligt att lära ett EU vars politiska strukturproblem i dag är långt ifrån lösta.

*Carl Johan Ljungberg*