ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kruse, Jörn

Working Paper

Das Monopol für demokratische Legitimation Zur konstitutionellen Reform unserer staatlichen und politischen Strukturen

Diskussionspapier, No. 50

Provided in Cooperation with:
Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Helmut-Schmidt-Universität (HSU)

Suggested Citation: Kruse, Jörn (2006) : Das Monopol für demokratische Legitimation Zur konstitutionellen Reform unserer staatlichen und politischen Strukturen, Diskussionspapier, No. 50, Helmut-Schmidt-Universität - Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg,
https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:705-opus-16895

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/23637

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Download unter www.hsu-hh.de/kruse

Das Monopol für demokratische Legitimation [1]

Zur konstitutionellen Reform unserer staatlichen und politischen Strukturen

Jörn Kruse

Teil A : Problemanalyse

1 Einleitung
2 Institutionelle Struktur des Staates
3 Staatliche Aufgaben, spezifische Fachkompetenz und Präferenztransfer
4 Legitimationsmonopol und mangelnde Gewaltenteilung
5 Wählerwille und demokratische Wahlprozesse
6 Zwischenfazit

Teil B : Reformperspektiven

7 Gewaltenteilung und Aufhebung des Legitimationsmonopols
8 Parlament und Regierung
9 Differenzierung parlamentarischer Prozesse
10 Schluss

---

1 *Diese Fassung enthält keine Literaturhinweise und verzichtet auch völlig auf eine Auseinandersetzung mit der vorhandenen Literatur, um die Grundideen einmal im Überblick darstellen zu können und den Umfang dennoch überschaubar zu halten.*

Zwar sind – soweit ich bisher sehen kann – die in diesem Papier skizzierten Reformperspektiven bisher in der Literatur noch nicht beschrieben worden (für entsprechende Hinweise bin ich sehr dankbar). Allerdings sind die zugrundeliegenden Probleme und Sachverhalte der demokratischen Systeme und politischen Prozesse in der Literatur sehr umfangreich behandelt worden - und zwar insb. aus politikwissenschaftlicher, rechtlicher und ökonomischer Sicht. Eine Auseinandersetzung damit hätte den Umfang dieses Übersichtspapiers stark ausgeweitet, was schon aus Gründen der Lesbarkeit nicht beabsichtigt war und spezielleren Papieren vorbehalten bleiben muss.

Für Kritik und Hinweise bin ich dankbar.
Jörn Kruse, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Institut für Wirtschaftspolitik, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg
Email joern.kruse@hsu-hh.de

1 Einleitung

Es ist eine weitverbreitete Wahrnehmung, dass „die Politik“ vergleichsweise schlecht funktioniert. Politiker und Parteien haben nur eine geringe Wertschätzung in der Gesellschaft. Dies gilt sowohl für die Bürger als auch für die Experten der jeweiligen Fachbiete. Die Haltungen sind eher resignativ als engagiert. Die Kluft zwischen der „politischen Klasse“ und den Bürgern ist dramatisch angewachsen.

Es ist jedoch fraglich, ob dafür wirklich die einzelnen Politiker verantwortlich sind oder vielmehr die inadäquaten Institutionen und Entscheidungsstrukturen im gesamten demokratischen, politischen und staatlichen Bereich, die inadäquate Anreizstrukturen und schlechte Ergebnisse zur Folge haben. Insofern steht im Folgenden im Mittelpunkt

* welche Mängel des politischen Systems dafür verantwortlich sind und
* wie man dieses grundlegend ändern könnte.

Es werden in Teil A nicht lediglich Details kritisiert, sondern grundlegende Konstruktionsprinzipien des politischen Systems, wie wir es in Deutschland (und in ähnlicher Form auch in anderen Ländern) vorfinden. Um die Betrachtung zu vereinfachen, wird im Folgenden von dem gegebenen System der Bundesrepublik Deutschland ausgegangen.

Im Mittelpunkt stehen drei Kernprobleme, die im Folgenden genauer adressiert werden:

* unzureichende Gewaltenteilung;
* mangelnder Präferenztransfer von den Bürgern zu den handelnden Politikern;
* inadäquate Delegation und mangelnde Allokation von Fachkompetenz.

Die Ausgangsthese ist, dass sich die Probleme im Wesentlichen auf ein Monopol für demokratische Legitimation zurückführen lassen.

Man könnte es auch anders formulieren: Die gegebenen politischen und institutionellen Strukturen der Politik sind den komplexen Sachproblemen und den differenzierten Präferenzen der Bürger in modernen Gesellschaften nicht mehr gewachsen. Insofern ist ein politisches System, das auf einem Monopol für demokratische Legitimation des Parlaments (und damit der Parteien) aufbaut, nicht hinreichend in der Lage, die vielfältigen Steuerungsaufgaben adäquat wahrzunehmen.

Auch die Reformperspektiven in Teil B sind radikal. Sie intendieren im Wesentlichen mehr Einflussmöglichkeiten der Bürger, eine effektivere Gewaltenteilung und eine differenziertere Struktur der staatlichen Institutionen und Delegationsprozesse. Die erste der drei grundlegenden Reformperspektiven, die sich auf das Verhältnis des Politikkerns zu den anderen staatlichen Institutionen bezieht und das Legitimationsmonopol beendet, ist mit einem moderaten Reformbedarf machbar, hat bereits gravierende Vorteile für die Ergebnisse der politischen und staatlichen Prozesse und ist aus meiner Sicht unabdingbar notwendig. Die anderen beiden Reformperspektiven beinhalten deutlich radikalere Eingriffe in den Kern der parlamentarischen Demokratie.

Im Folgenden werden in Teil A in aller Kürze die analytischen Grundlagen und die Hauptkritikpunkte am gegenwärtigen System skizziert. Abschnitt 2 beschreibt eine stark vereinfachte institutionelle Struktur des demokratischen Staates als Grundlage sowohl der Analyse als auch der Reformvorschläge. Abschnitt 3 skizziert die normativen und theoretischen Grundla-

gen der Analyse. Abschnitt 4 diskutiert den Zusammenhang von Legitimationsmonopol und mangelnder Gewaltenteilung. Abschnitt 5 zeigt, dass der Wählerwille in den demokratischen Wahlprozessen nur unzureichend zur Wirkung gelangt. In Abschnitt 6 wird ein Zwischenfazit gezogen.

In Teil B werden drei Reformperspektiven aufgezeigt, die insgesamt erhebliche Veränderungen des tradierten politischen Systems zur Folge haben. In Abschnitt 7 handelt es sich um die Grundlegung einer effektiven Gewaltenteilung mittels Etablierung eines Senats, das heisst einer zweiten Institution mit direkter demokratischer Legitimation. In Abschnitt 8 geht es um die Separierung von Parlament und Regierung. In Abschnitt 9 wird eine Differenzierung der demokratischen Delegation im politisch-normativen Kernbereich der Legislative beschrieben.

2 Institutionelle Struktur des Staates

2.1 Institutionen und Delegation

Unter „Institutionen“ werden hier lediglich handelnde (bzw politische und staatliche Entscheidungen tätigende) Einheiten verstanden (gleichgültig, ob dies Einzelpersonen, kleine Gremien oder große Organisationen sind).

In der Abb 1 (und später in der Abb 2a) soll die institutionelle Struktur der Gesamtheit staatlicher Institutionen und Entscheidungen grob skizziert werden.[2] Dabei steht das politische System in Deutschland im Mittelpunkt.[3] Ebenfalls aus Vereinfachungsgründen beschränken sich die Erörterungen auf die Bundesebene, auf der die meisten und wichtigsten Entscheidungen des Staates getroffen werden. Föderale und europäische Aspekte bleiben also im Folgenden außer Betracht.

Die Aufgaben und Tätigkeiten einzelner Institutionen werden in zwei Klassen unterteilt, nämlich (a) Primärentscheidungen und (b) Entscheidungen im Kontext einer Direktsanktion.[4]

(a) Einige Institutionen treffen bestimmte inhaltliche Entscheidungen „in der Sache“. Wir nennen diese im folgenden **Primärentscheidungen** (PE).

Diese sind für die Zwecke der Vereinfachung in Abb 1 und 2a in vier Typen von staatlichen Primärentscheidungen kategorisiert:

---

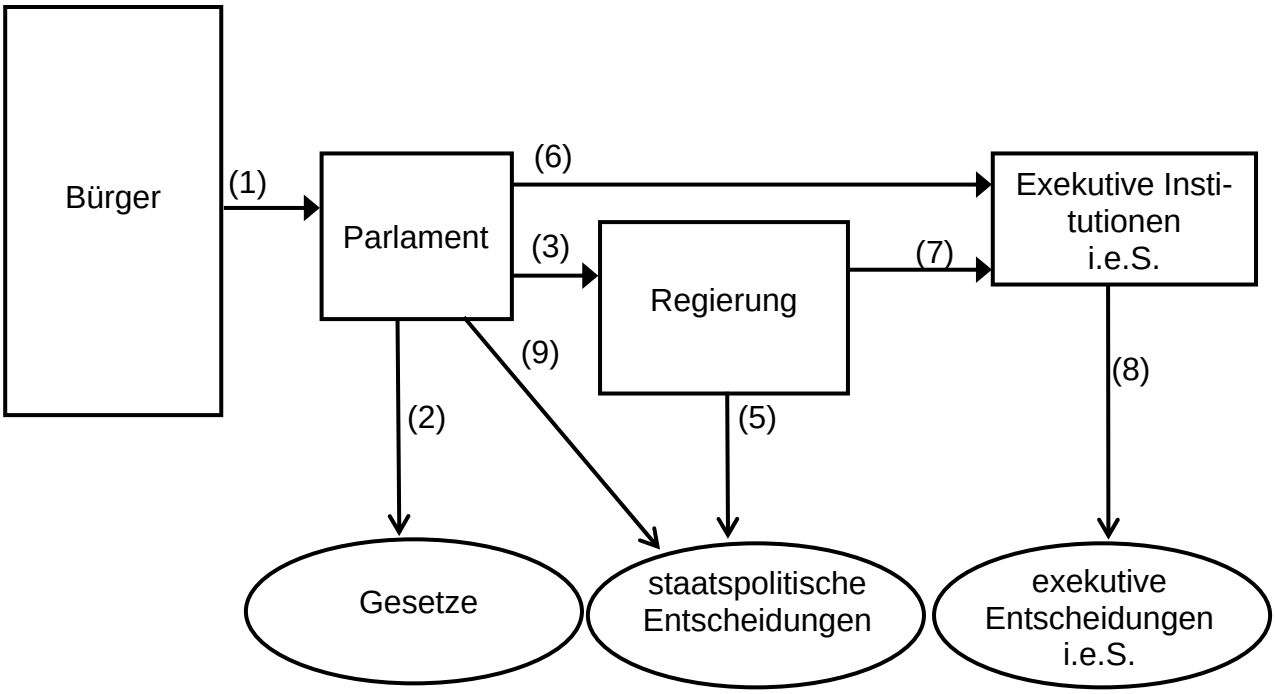
2 Die Abbildungen 1 und 2 skizzieren die Strukturen und Delegationsprozesse für politische (und allgemein staatliche) Entscheidungen in der parlamentarischen Demokratie in Deutschland.

Die inhaltlichen Entscheidungen sind dabei durch runde Elemente und die Institutionen durch eckige Elemente dargestellt.

3 Allerdings lassen sich die meisten Analysen und Ergebnisse auf andere parlamentarische Demokratien übertragen.

4 Primärentscheidungen sind im folgenden durch einfache Pfeile gekennzeichnet, Direktsanktion (Delegation von Aufgaben an Institutionen) durch fette Pfeilköpfe.

Abb. 1 Politische Entscheidung und Institutionen



- Gesetze (d.h. Beratung und Verabschiedung von Gesetzen). Gesetze sind dabei mittel- und längerfristig geltende generelle Vorschriften, die in der Regel nicht auf eine einzelne (bzw. kurzfristige) Entscheidungssituation beschränkt sind.
- „Staatspolitische Entscheidungen“ ist hier der Sammelbegriff für politische Entscheidungen, die sich auf einzelne Sachverhalte und Entscheidungssitutionen des Staates (operative Entscheidungen) beziehen. [5]
- Unter „exekutiven Entscheidungen“ (bzw. „exekutiven Entscheidungen im engeren Sinne“) werden Einzelfallentscheidungen verstanden, die auf der Basis von Gesetzen

---

[5] Staatspolitische Aufgaben sind alle Aufgaben, die üblicherweise als „Regieren“ beschrieben werden. Dazu gehört unter anderem auch die Vertretung des Staates nach innen und außen.

Auch einige Einzelentscheidungen (z.B. die Verabschiedung des Haushalts etc) zählen hierzu, selbst wenn sie in der gegenwärtigen Praxis die formale Form eines „Gesetzes“ haben.

getroffen werden.[6] Dies schließt alle Einzelfallentscheidungen von Behörden und Ämtern ein.

- Verfassungs- und Regelentscheidungen. Die Regeln, die die demokratischen Prozesse bestimmen und die formalen Kompetenzen der einzelnen Institutionen definieren, sind in einschlägigen Verfassungsartikeln, dem Wahlrecht und einigen spezifischen Gesetzen, Verordnungen und Geschäftsordnungen kodifiziert.[7]

(b) Unter einer „**Direktsanktion**“ wird der Sachverhalt verstanden, dass eine Institution A die Hierarchiespitze (Top-Ebene) einer anderen Institution B einsetzt (d.h. über die betreffenden Personalien für bestimmte Stellen, Ämter bzw. Funktionen entscheidet), diese bezüglich ihrer Amtsführung und Performance kontrolliert und gegebenenfalls abberuft. Dies kann in einzelnen Fällen (in denen dies nicht anderweitig festgelegt wird) die Entscheidungen über Entlohnungen, Karrieren, Ressourcen und Kompetenzen einschließen.

Die Zielfunktion einer solchen Institution B wird typischerweise entweder exogen durch bestimmte Vorschriften (Gesetze etc) definiert oder sie steht im Kontext einer Delegationsbeziehung, in der sie als Agent bestimmte Aufgaben vom Prinzipal A übertragen bekommt. Die Agenten sind dann gehalten, im Sinne der Präferenzen des Prinzipals zu handeln und dessen Anliegen wahrzunehmen.

Mit einer solchen Prinzipal-Agent-Beziehung sind grundsätzlich die üblichen Probleme verbunden, ein Abweichen des Agenten von den (explizit oder implizit) vorgegebenen Zielen zu vermeiden bzw. entsprechende Anreize zu setzen. Das Gleiche gilt für den Fall, dass die offiziellen Ziele des Agenten exogen (z.B. gesetzlich etc) definiert sind.

In jedem Fall erfordert dies bestimmte Informations- und Sanktionsmöglichkeiten (also sowohl formale Rechte als auch tatsächliche Möglichkeiten) des Prinzipals, der die Direktsanktion wahrnimmt. Die dazu erforderlichen formalen Rechte zur Direktsanktion werden im staatlichen Bereich häufig durch Verfassungsbestimmungen, Gesetze, Verordnungen oder Geschäftsordnungen definiert, können in einzelnen Fällen aber auch durch den Prinzipal selbst konstituiert werden. Die tatsächlichen Möglichkeiten des Prinzipals zur effektiven, erfolgreichen Ausübung seiner Rolle hängen stark von der spezifischen Delegationsbeziehung, der Komplexität der Aufgaben, der Operationalisierbarkeit der Anreizstruktur und der Fachkompetenz des Prinzipals ab.

2.2 Institutionelle Struktur

Typischerweise wählt das Parlament die Regierung (bzw. den Regierungschef). Es übt die Direktsanktion (Pfeil 3 in Abb. 1) aus und delegiert eine Reihe von Primärentscheidungsaufgaben (5) und weitere Aufgaben zur Direktsanktion (z.B. 7) an diese.

Das Parlament seinerseits trifft eine Reihe von Entscheidungen selbst (Primärentscheidungen), insbesondere in der Gesetzgebung (2) und bei einigen staatspolitischen Entscheidungen (9).

---

6 Die „exekutiven Entscheidungen im engeren Sinne“, die in der Regel von spezifischen Institutionen außerhalb der Regierung (Verwaltung) getroffen werden, werden also von den staatspolitischen Entscheidungen abgegrenzt.

7 Dies betrifft insb (jedoch nicht nur) politikimmanente Spielregeln zwischen den einzelnen Parteien und den von ihr repräsentierten Institutionen innerhalb und außerhalb des Politikkerns (sowie der Judikative, Exekutive etc).

In Abweichung vom üblichen Gebrauch des Wortes „Exekutive“ wird diese hier in die „Regierung“ und „exekutive Institutionen im engeren Sinne“ (oder „andere exekutive Institutionen“ oder „Verwaltung“) unterteilt. Es erfolgt vereinfacht also eine Trennung der Exekutive in Regierung und Verwaltung.

Die Regierung besteht aus dem Kabinett und denjenigen Teilen der Ministerien, die staatspolitische Aufgaben wahrnehmen (siehe oben) oder die „Referentenentwürfe“ für Gesetzesvorhaben formulieren.

Als „Verwaltung“ (oder „exekutive Institutionen im engeren Sinne“) werden zusammenfassend alle exekutiven Institutionen bezeichnet, die auf der Basis gesetzlicher Bestimmungen im Einzelfall tätig werden.[8] Solche exekutiven Institutionen i.e.S. bzw. Verwaltungseinheiten sind prinzipiell (mehr oder minder) eigenständig geführte Organisationseinheiten,[9] die in der Regel (a) über feldspezifische Fachkompetenz verfügen und (b) funktional und hierarchisch organisiert sind (und häufig entsprechende Karrierewege beinhalten).

Inhaltlich (bezüglich Aufgaben, Zielsetzung und (externe und interne) Kompetenzzuweisung) ist die Arbeit solcher Institutionen durch Gesetze etc definiert. Zur Kontrolle ihrer Arbeit (Effizienz, Gesetzeskonformität etc) und zur Setzung und Realisierung entsprechender Anreizsetzung ist von außen nur die Direktsanktion der Institutionsspitze erforderlich, das heisst die Auswahl fachlich geeigneter Personen und die laufende Kontrolle und eventuelle Abberufung des Top-Personals (d.h. je nach konkreter Ausprägung etwa des Vorstandes oder eines Aufsichts-/Verwaltungsrates).

In Abb. 2a werden noch drei weitere Arten von staatlichen Institutionen aufgeführt, deren Zusammenhang mit den vorher genannten erst in Abschnitt 4 problematisiert wird. Die Judikative umfasst die gesamte Gerichtsbarkeit, wobei hier insbesondere das Bundesverfassungsgericht und die anderen obersten Bundesgerichte relevant sind.

Im folgenden sollen (in Abweichung von der üblichen Zuordnung) auch die Staatsanwaltschaften zur Judikative zählen.

Kontroll- und Beratungs-Institutionen. Eine Reihe von Institutionen haben Beratungsfunktionen (z.B. Sachverständigenrat, Monopolkommission etc.) und sind zur Nutzung unabhängiger Fachkompetenz und eines exogenen Blicks als eigene Institutionen eingerichtet werden. Einige wenige Institutionen (außerhalb der Judikative) haben Kontrollfunktionen gegenüber den politischen Akteuren. Hierzu gehört z.B. der Bundesrechnungshof.

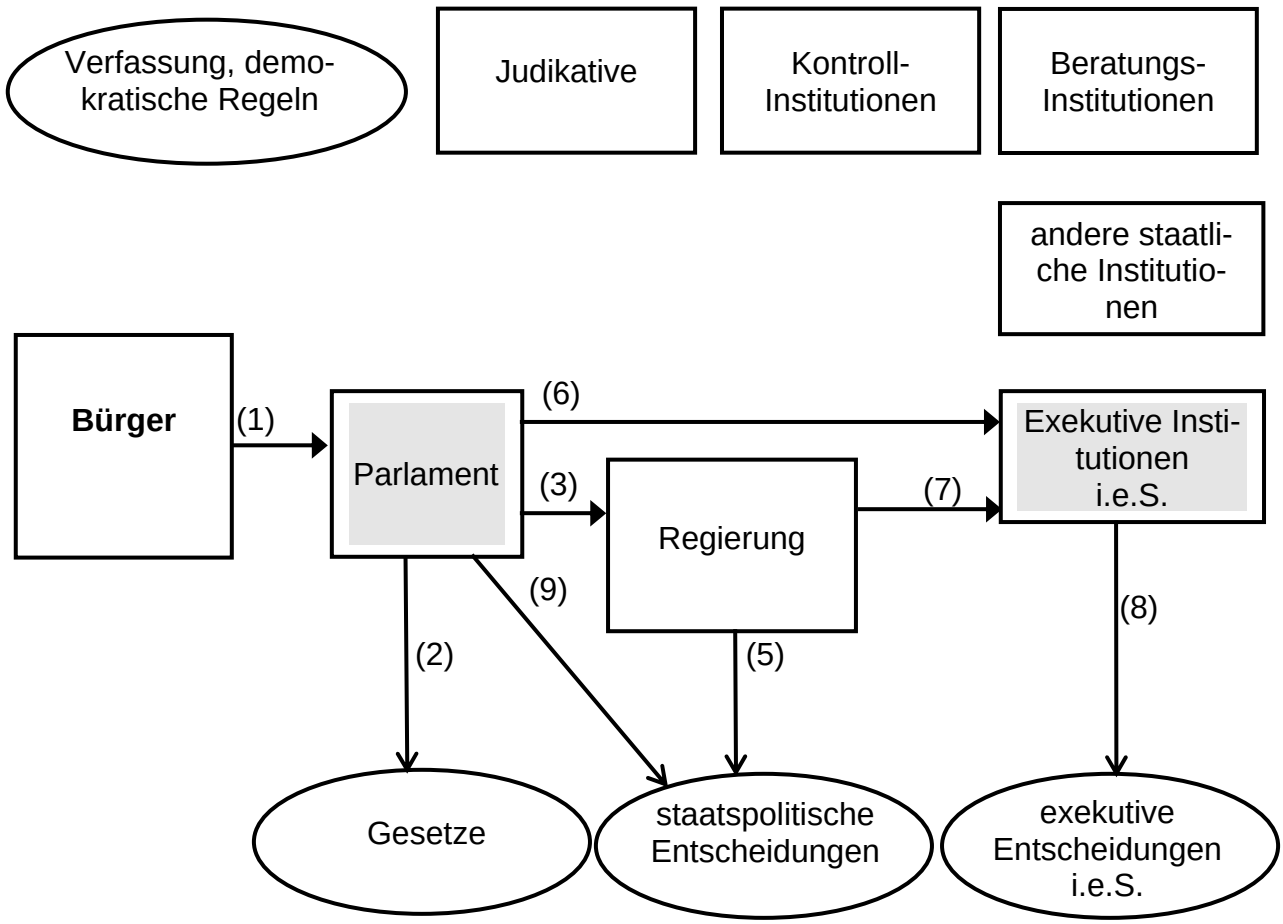
Unter dem Begriff „andere staatliche Institutionen“ werden alle sonstigen Institutionen zusammengefasst, in denen der Staat in irgendeiner Weise tätig ist bzw. Einfluss ausübt. Dazu gehören z.B. Unternehmen in verschiedenen Rechtsformen, die ganz oder teilweise im staatlichen Eigentum (oder sonst im staatlichen Einfluß) sind, z.B. staatliche Banken, staatliche Industriebeteiligungen, Post, Bahn etc.

---

8 Die Entscheidungen solcher Institutionen werden generell als exekutive Entscheidungen bezeichnet und insofern begrifflich von staatspolitischen Entscheidungen abgegrenzt.

9 Dazu gehören alle eigenständig geführten Verwaltungen und diverse staatliche Einrichtungen und Institutionen mit exekutiven Aufgaben und Institutionen, sowie z.B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungsbehörden, etc.

Abb. 2a Staatliche Institutionen



3 Staatliche Aufgaben, spezifische Fachkompetenz und Präferenztransfer

In diesem Abschnitt werden (relativ theoretisch) einige Anforderungen für das „gute Funktionieren“ des Gesamtsystems staatlicher Institutionen formuliert.

3.1 Aufgaben und Anforderungen

Alle Einzelbereiche oder Problemfelder, in denen der Staat tätig wird, in denen er Aufgaben erfüllt und Entscheidungen trifft, werden im Folgenden zur Vereinfachung pauschal unter dem Begriff „Aufgabe“ (oder Aufgabenfeld) zusammengefasst.[10] Im Einzelfall, in dem ein bestimmter Diskussions- oder Entscheidungsinhalt gemeint ist, wird dies auch als „Thema“ bezeichnet.

Aufgaben (Entscheidungen, Problemlösungen) werden von Institutionen erledigt, die dazu adäquater Anreize und Fähigkeiten bedürfen, die der Art der Aufgabe und der Zielfunktion angemessen sind. Die Existenz einzelner Institutionen, ihre formalen Kompetenzen und Abhängigkeiten sind in einem staatlichen Gesamtsystem grundsätzlich variabel und Gegenstand der folgenden Überlegungen.

Wenn wir die verschiedenen Aufgaben in ihrer Gesamtheit betrachten, wird deutlich, dass diese sich inhaltlich in einer Reihe von Dimensionen und Anforderungen deutlich unterscheiden, von denen wir die drei wichtigsten kurz beleuchten wollen, nämlich (a) die Fristigkeit, (b) der Zielgehalt und (c) die Fachkompetenz. Diese sind bedeutsam für die adäquate institutionelle Struktur, das heisst für die geeignete Allokation von formalen Kompetenzen und Entscheidungsaufgaben auf bestimmte Institutionen.

(a) Kurzfristige und langfristige Entscheidungswirkungen

Die einzelnen staatlichen Entscheidungen haben sehr unterschiedliche zeitliche Horizonte. Während eine Reihe von staatspolitischen und exekutiven Entscheidungen einzelfallbezogen bzw. eher aktueller, tagespolischer, und kurzfristiger Natur sind, haben andere Entscheidungen langfristige Auswirkungen bzw. sind bereits für generellere und längerfristige Wirkungen konzipiert. Zu letzteren gehören insbesondere die Gesetze, die in der Regel nicht nur kurzfristig gelten sollen, und vor allem die Verfassung und die sonstigen Gesetze, die die Spielregeln für die demokratischen und staatlichen Institutionen festlegen.

Im Kern kommt es aber nicht auf die Intention der Entscheidungsträger, sondern auf die effektiven Auswirkungen an. Selbst wenn eine bestimmte Entscheidung als solche kurzfristig revidiert werden könnte, hat sie möglicherweise längerfristige Effekte. Dies gilt z.B. für eine

---

[10] Der Umfang der Staatstätigkeit wird im Folgenden nicht problematisert, sondern aus Vereinfachungsgründen als vorgegeben betrachtet.

Reihe von wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Staates, die langfristige Auswirkungen auf die Wirtschaftssubjekte und ihr Verhalten haben. Es ist dafür geradezu typisch, dass viele Entscheidungen, die kurzfristig vorteilhaft erscheinen, sich längerfristig als nachteilig darstellen und umgekehrt.

Dies hat bedeutsame Konsequenzen für die Allokation von Entscheidungskompetenzen. In aller Regel ist es für die Gesellschaft nicht ratsam, Entscheidungen mit längerfristigen Auswirkungen an Institutionen zu delegieren, die nur einen kurzfristigen Zielhorizont haben (kurzfristige Anreizstrukturen, kurzfristige Interessen).

(b) Zielgehalt

Wir gehen davon aus, dass die Präferenzen und Interessen der Bürger in ihrer Gesamtheit den Maßstab für alle staatlichen Entscheidungen in einer Demokratie darstellen sollen. Die Ziele der Bürger sollen sich in den Entscheidungen der Politiker und anderer staatlicher Akteure möglichst gut widerspiegeln. Wir nennen dies „Präferenzreliabilität“.[11] Bei vielen Themen sind die politischen Ziele und Präferenzen der Bürger keineswegs identisch, sondern sie unterscheiden sich voneinander und decken ein mehr oder minder weites Spektrum (mit mehr oder minder großer Varianz) ab. Außerdem sind die Präferenzen der Bürger zu einzelnen Themen in der Realität häufig nicht nur apriori nicht bekannt, sondern eventuell apriori nicht einmal vorhanden. Das heisst, sie müssen sich erst in einem Informations- und Diskussionsprozess herausbilden, in dem die Bürger mit einem Thema konfrontiert werden, Informationen und Standpunkte aufnehmen und sich ihre Meinung bilden, bevor wir von ihren Präferenzen sprechen können.

Wenn dies in hohem Maße der Fall ist (das heisst, wenn die Präferenzen stark unterschiedlich und/oder unbekannt sind), sprechen wir von einem hohen Zielgehalt eines Themas.[12] Das heisst, schon die Ermittlung einer kollektiven Zielfunktion für eine Aufgabe ist für die Entscheidungsträger (Institutionen) häufig alles andere als trivial. Das andere Extrem eines „geringen Zielgehalts“ liegt vor, wenn im Einzelfall die Präferenzen der Bürger relativ gleichgerichtet und transparent sind. Das heisst die Ermittlung der kollektiven Zielfunktion stellt kein Problem dar.

Um dies bestmöglich zu erreichen, muss innerhalb des politischen (/demokratischen/) Systems erstens ein Mechanismus vorhanden sein, der die Zielfunktion der Bürger zu den Entscheidungsträgern transferiert (d.h. übermittelt) und damit (idealerweise) deren Zielfunktion definiert. In dem Maße, wie dies für die Qualität der Entscheidung von Bedeutung ist, sprechen wir vom normativen Gehalt einer Entscheidung. Dies ist deshalb relevant, weil in einigen Fällen die Ziele der Bürger ganz eindeutig und transparent sind, diese in anderen Fällen jedoch erst ermittelt bzw. operationalisiert (oder überhaupt erst herausgebildet) werden müssen.

(c) Fachkompetenz

---

11 Die Präferenzreliabilität gekennzeichnet das Maß der Übereinstimmung der Politikergebnisse mit den Präferenzen der Bürger, d.h. wie gut deren Präferenzen in politische Entscheidungen umgesetzt werden. Bei Abweichungen davon sprechen wir von geringer Präferenzreliabilität bzw. von „Präferenzmängeln“ in den politischen Ergebnissen.

12 An anderer Stelle wird dies auch als „ normativer Gehalt“ bezeichnet.

Grundsätzlich sollen die gewünschten jeweiligen Ziele/Präferenzen der Bürger mit möglichst geringen Kosten erreicht werden, das heisst mit möglichst geringem Verzicht auf die Erreichung anderer Ziele. Dies wird als „Leistungskriterium“ bezeichnet.[13]

Damit ist vor allem die professionelle Qualität der Entscheidungsträger (in der Institution) angesprochen. Dafür ist gerade in politischen Bereichen eine hohe Fachkompetenz erforderlich.

Bei vielen Entscheidungen ist der sachlogische Zusammenhang zwischen alternativen Entscheidungsmöglichkeiten und deren jeweilige Konsequenzen nicht evident, sondern Gegenstand von kognitiven Prozessen der Entscheidungsfindung, die einen entsprechenden fachlichen Background und einen aktuellen Informationsstand erfordern.

Die hohe Komplexität moderner Gesellschaften und globaler Zusammenhänge und der stark angewachsene wissenschaftliche, technologische und gesellschaftliche Erkenntnisfortschritt hat die Relevanz dieses Kriteriums vor allem für politische Entscheidung stark erhöht.

3.2 Aufgaben, Zielgehalt und Fachkompetenz

Allerdings sind sowohl der Zielgehalt als auch die erforderliche Fachkompetenz (professionelle Anforderung) bei verschiedenen Arten von politischen und staatlichen Entscheidungen ganz unterschiedlich. Das heisst, die Gesamtmenge aller politischen und staatlichen Entscheidungen stellt sehr unterschiedliche Anforderungen an die Fachkompetenz der Entscheidungsträger und an deren zielorientierte Anreizstruktur.

Wenn wir nun die verschiedenen Politikfelder und Entscheidungsaufgaben in ein Raster der beiden Kriterien einordnen, entsteht Abb. 3.[14] Betrachten wir hier nur die vier extremen Entscheidungstypen E, N, K und S.

Bei Politikfeldern bzw. Entscheidungsproblemen in den Bereichen E und K sind die Ziele und Präferenzen weitgehend bekannt und transparent (geringer Zielgehalt).[15] Für eine gute Zielerreichung ist jedoch bei K eine hohe Fachkompetenz der Entscheidungsträger nötig, während dies bei E nicht der Fall ist.

Wir können daraus schlussfolgern, dass der Bereich K Fälle repräsentiert, in denen es vor allem auf die Fachkompetenz ankommt und die Gesellschaft gut daran tut, die Entscheidungen weitgehend den Experten (d.h. einer fachkompetenten Institution) zu überlassen. Die Zielfunktion ist transparent und operational und lässt sich z.B. in einem Gesetz etc formulieren. Die institutionelle Aufgabe besteht dann „nur“ noch darin, den Experten adäquate Anreizstrukturen (Karriere, Einkommen etc.) vorzugeben, so dass sie tatsächlich im Sinne der Zielfunktion handeln, d.h. die Direktsanktion anreizkompatibel zu gestalten.

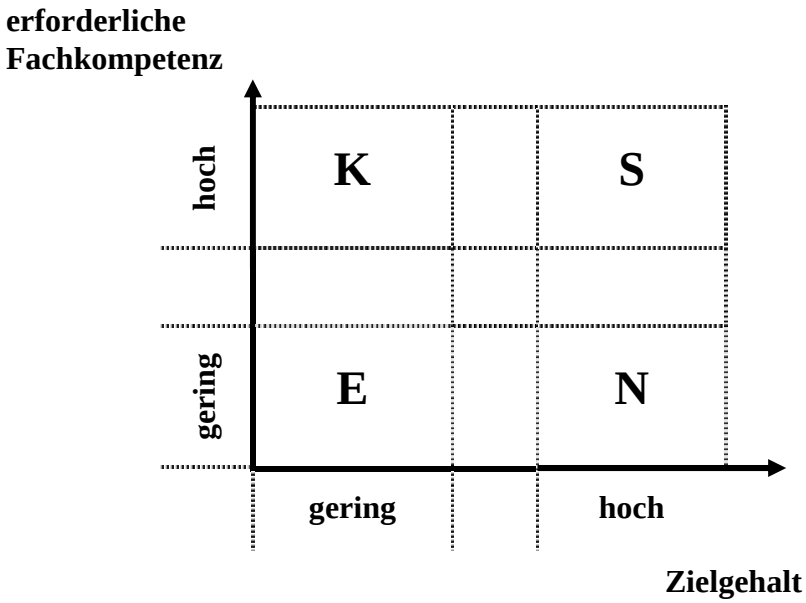
---

13 Die Leistung bezieht sich auf die fachliche, professionelle Qualität der politischen Entscheidungen. Sie misst die Effizienz der Politik in dem generellen Sinne eines Zielerreichungsgrades.

14 In Abb. 3 ist der Zielgehalt (normativer Gehalt) in einem konkreten Entscheidungsbereich auf der Abszisse und die erforderliche Fachkompetenz auf der Ordinate abtragen.

15 Ein geringer Zielgehalt bedeutet keineswegs eine geringe Relevanz der Ziele, sondern nur, dass die Ermittlung/Kenntnis bzw. Aggregation der Zielfunktion keine Probleme verursacht.

Abb. 3 Staatliche Aufgabenfelder nach Zielgehalt und erforderlicher Fachkompetenz



Feld N enthält politische Themen, in denen es sehr stark auf die unterschiedlichen politischen Präferenzen ankommt, die möglicherweise nicht evident sind und sich eventuell unter den Bürgern stark unterscheiden, so dass sie erst evaluiert werden müssen. Allerdings sind hier die sachlichen Zusammenhänge des Entscheidungsfeldes relativ klar und erfordern keine besondere Fachkompetenz.

Demgegenüber repräsentiert das Feld S politische Entscheidungsaufgaben mit hohem Zielgehalt, in denen außerdem eine hohe Fachkompetenz erforderlich ist. Hierbei handelt es sich also um den schwierigsten Fall von politischen Entscheidungsaufgaben, das heisst um eine problematische Interaktion von Fachkompetenz und Präferenzen. Solche Entscheidungsaufgaben sollte man weder allein den Experten überlassen noch einem politischen Gremium ohne ausreichende Fachkompetenz.[16]

3.3 Feldspezifische Fachkompetenz und Präferenztransfer

Angenommen, zwei beliebige politische Themen würden beide in das in Feld S der Abb. 3 eingeordnet. Dies heißt dann natürlich keineswegs, dass beide Themen inhaltlich – insbesondere bezüglich der Art der erforderlichen Fachkompetenz – viel gemeinsam haben müssen. Es

16 Speziell für politische Themen im Feld S gilt, dass eine intensive Interaktion von Fachkompetenz und „normativen Mechanismen“ erforderlich ist, um die Präferenzen zu ermitteln und rationale kollektive Entscheidungen zu treffen.

ist nämlich gerade das Wesen hoher Fachkompetenz, dass sie stark spezialisiert (d.h. feldspezifisch) ist.[17]

Der eminente wissenschaftliche, technologische und gesellschaftliche Erkenntnisfortschritt auf vielen (immer stärker differenzierten) Feldern und die stark angewachsene Komplexität moderner Gesellschaften und globaler Zusammenhänge machen es praktisch unmöglich, dass Einzelne noch mehrere (oder gar viele) Fachgebiete durchschauen und intellektuell beherrschen können.[18]

In ähnlicher Weise gilt dies auch für Parlamente mit ihrem sehr umfassenden Aufgabenbereich und ihrer Macht, über fast alles zu entscheiden. In fachlicher Hinsicht sind notwendigerweise bei vielen Themen (insbesondere solche in Feld S) viele Abgeordnete überfordert,[19] das heisst auf (möglichst neutrale und fachkompetente) Beratung angewiesen.

Ein Parlament wird nicht automatisch dadurch fachkompetent für alle relevanten Gebiete, dass ihm Experten für einzelne Themen angehören (wenngleich dies schon eine gute Voraussetzung ist). Es ist nämlich ein wesentlicher Unterschied, ob die (intern oder extern) vorhandene Fachkompetenz in einem ergebnisoffenen Diskurs zur Ermittlung der bestmöglichen Entscheidung oder z.B. nur zur nachträglichen Begründung anderweitig (z.B. aufgrund ideologischer Positionen oder Partialinteressen) motivierter Entschlüsse genutzt wird.

Wenn wir dies etwas umfassender für den gesamten staatlichen Bereich betrachten, hängt die Qualität staatlicher Entscheidungen von der adäquaten Nutzung der in der Gesellschaft vorhandenen Fachkompetenz und von der adäquaten Organisation der Entscheidungsprozesse ab.

Eine adäquate Prozessorganisation und Kompetenzzuweisung an Institutionen muss gewährleisten, dass sowohl die Fachkompetenz adäquat genutzt wird, als auch die Präferenzen der Bürger reliabel evaluiert werden. Dies ist eine Kernaufgabe für die institutionelle Struktur. Es ist auch eine Frage der adäquaten Delegation von Aufgaben an dafür geeignete Institutionen.

Es ergeben sich zwei zentrale Anforderungen an die institutionelle Struktur des staatlichen politischen Systems.

(a) Matching von Aufgabe und Fachkompetenz

Die Realisierung einer adäquaten Übereinstimmung von Aufgabe und Fachkompetenz im politischen System kann zweierlei beinhalten.

Es kann einerseits bedeuten, dass die Aufgaben an solche Institutionen delegiert werden, die über einschlägige Fachkompetenz verfügen. Dann ist zu fragen, ob diese hinreichend unabhängig sind, inhaltlich gute Entscheidungen zu treffen, und ob sie über zieladäquate Anreize verfügen.

Andererseits stellt sich bei fehlender Delegation im Umfang eigener Entscheidungsmacht des Parlaments die Frage nach der einschlägigen Fachkompetenz der Abgeordneten. Gewährleis-

---

17 Auch das Wort „Universalgelehrter“ verwenden wir heute in der Regel nur für Personen, die vor Jahrhunderten gelebt haben, als einzelne Personen noch einen größeren Teil des verfügbaren Wissens überblicken konnten als heute.

18 Wenn man diese Zusammenhänge normativ für die Politik formuliert, kann man feststellen, dass im Zeitablauf zunehmende Anforderungen an die Fachkompetenz der Politiker entstanden sind. D.h. im Zeitablauf sind die Problemzusammenhänge ebenso komplexer geworden wie das in der Gesellschaft vorhandene Wissen umfangreicher.

19 Dies ist keine Wertung über die Qualität der Abgeordneten, sondern ein Resultat der zunehmenden Komplexität.

tet die Rekrutierungsfunktion der Parteien,[20] dass dies gegeben ist? Bestehen in den Parteien hinreichende Anreize, Politiker nach dem Gesichtspunkt der Fachkompetenz auszuwählen oder wird dies von anderen Kriterien und Motiven dominiert?

Bestehen adäquate Anreize für Politiker, Fachkompetenz zu erwerben oder sind andere Verwendungen der verfügbaren Zeit (z.B. Networking in der Partei, Interessengruppen, Medien etc) für die politische Karriere förderlicher? Ist Fachkompetenz überhaupt ein wesentliches Karriere-Kriterium in der Politik?

Man könnte die Frage auch andersherum stellen: Bestehen auch dann für fachkompetente Personen hinreichende Anreize, für das Parlament zu kandidieren, wenn sie nicht von einer organisierten Interessengruppe „entsandt" werden? [21]

(b) Demokratischer Präferenztransfer

Auch der demokratische Präferenztransfer kann von zwei Seiten betrachtet werden. Einerseits betrifft es den Transfer der jeweiligen Präferenzen der Bürger zu den einschlägigen Institutionen. Andererseits impliziert es das Postulat, dass die Delegation von Aufgaben nur an solche Institutionen erfolgen soll, für die der demokratische Präferenztransfer realisiert werden kann.

Der demokratische Präferenztransfer kann in die Informationsfunktion und die Sanktionsfunktion zerlegt werden. Bei der Informationsfunktion geht es darum, die Präferenzen der Bürger bezüglich eines Themas so zu evaluieren, dass die Entscheidungsträger die Präferenzen der Bürger kennen. Dies kann grundsätzlich über primäre, sekundäre und tertiäre Informationsprozesse erfolgen,[22] die sich nach Informationsgehalten[23] und Anreizerfordernissen unterscheiden.

---

20 Die Parteien haben in einer Demokratie eine wesentliche Funktionen für die Rekrutierung geeigneter Personen für politische Ämter. Es besteht die Erwartung, dass die Parteien geeignete Personen vorselektieren und den Bürgern als Kandidaten präsentieren, so dass diese die Qualifikation und Eignung der einzelnen Kandidaten bei den Wahlen nicht selbst überprüfen müssen (was sie in der Regel auch gar nicht könnten), sondern sich auf normativ-politische Fragen konzentrieren können.

21 Grundsätzlich ist zu fragen, ob die verschiedenen Fachkompetenzen im Parlament adäquat repräsentiert sind. Dies wäre dann nicht der Fall, wenn bestimmte Fächer, Ausbildungen, Berufe, Backgrounds etc asymmetrisch unter- oder überrepräsentiert sind.

22 Primäre Informationen sind solche, die mittels der Funktionsweise eines Systems quasi automatisch entstehen. In einem marktlichen System sind dies zum Beispiel die Preise und Mengen der gehandelten Güter, in einem demokratischen System die Wahlergebnisse.

Sekundäre Informationen beschafft sich der Informationsempfänger durch eigene Aktivitäten, auf Produktmärkten zum Beispiel durch Marktforschung, im politischen Bereich durch demoskopische Erhebungen etc. Sekundäre Informationsprozesse verursachen Kosten (abhängig von dem intendierten Informationsgehalt und der Verläßlichkeit) und bedürfen deshalb spezifischer Anreize.

Tertiäre Informationen werden einem Entscheidungsträger von einer dritten Informationsquelle (z.B. Kunden, Wähler, Medien, Interessengruppen etc) geliefert, ohne dass diese speziell angefordert wurden. Auf Produktmärkten sind dies z.B. Beschwerdebriefe, im politischen Feld z.B. Meinungsumfragen von Medien, wissenschaftlichen Instituten oder Interessengruppen, Verbandsaktivitäten (Lobbyismus) im weiteren Sinne, spontane oder organisierte Proteste etc. Das Hauptproblem besteht darin, daß die Inhalte der Informationen in vielen Fällen von den Interessenlagen der Informationsquellen bestimmt sind und ihre Verlässlichkeit damit besonders fraglich ist..

23 Ein hoher Informationsgehalt bedeutet, dass viele, präzise, zutreffende, relevante Informationen vom System bzw. vom jeweiligen Informationsprozess erzeugt werden.

Bei der Sanktionsfunktion geht es um die Frage, ob die Institutionen (Entscheidungsträger) genügend starke Anreize haben, tatsächlich im Sinne der Bürger zu handeln. Dies heisst insbesondere: Hat die bestmögliche Umsetzung der Bürgerpräferenzen tatsächlich positive Karrierewirkungen für die jeweiligen Politiker? Haben signifikante Abweichungen vom Wählerwillen negative Auswirkungen auf die Karriere? Oder werden solche eventuell. durch wirksamere Anreize (z.B. aus der eigenen Partei oder einschlägigen Interessengruppen) überlagert?

Wenn ein institutionelles System seinen Akteuren (Agenten) starke Anreize liefert, tatsächlich im Sinne der Zielfunktion des Systems (bzw. des Prinzipals) zu handeln, sprechen wir von einer hohen „Sanktionskraft".

4 Legitimationsmonopol und mangelnde Gewaltenteilung

Im Mittelpunkt der Demokratie in Deutschland (und vielen anderen Ländern) steht das Parlament, das von den Bürgern gewählt wird.[24] Die Wahl des Parlaments durch die Bürger schafft für dieses eine demokratische Legitimation. Da keine andere Institution von Bedeutung durch die Bürger gewählt wird, hat das Parlament (Bundestag)[25] ein „Monopol für demokratische Legitimation".

Diese auf den ersten Blick triviale Tatsache hat indes in der politischen Praxis eine Reihe von Folgewirkungen, die zu den Problemen des Staates (bzw. der Politik) ganz erheblich beitragen. Die beiden bedeutsamsten Problemkomplexe werden in diesem und dem folgenden Abschnitt skizziert. Zunächst geht es um die mangelhafte Gewaltenteilung und in Abschnitt 5 um die eingeschränkte inhaltliche Funktionsfähigkeit der Wahlprozesse

Als Folge des Legitimationsmonopols wird die Gewaltenteilung in der politischen Praxis tendenziell (mehr oder minder weitgehend) aufgehoben bzw. eingeschränkt.

Von einer Gewaltenteilung zwischen zwei Institutionen können wir (in einem strikten Sinne) nur dann sprechen, wenn diese nicht direkt voneinander oder von der gleichen dritten Institution abhängig sind. Eine Abhängigkeit ist insbesondere dann gegeben, wenn die eine Institution weitreichende (insb diskretionäre) Direktsanktionsrechte gegenüber der anderen Institution hat oder über signifikante Primärentscheidungsrechte in deren Bereich verfügt.[26] Dies ist in vielen Fällen jedoch weniger eine formale als eine inhaltliche Frage konkreter Anreizstrukturen und Machtausübung.

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist auch für einen modernen demokratischen Staat ein rationales institutionelles Grundelement.[27] Einerseits ist eine Gewaltenteilung eine wesentliche

---

24 Dieser Wahlvorgang ist der Ausgangspunkt aller nachfolgenden Delegationsvorgänge und somit – direkt oder indirekt – aller demokratischen, politischen und staatlichen Entscheidungen.

25 Föderale Aspekte (Landes-, Gemeinde-Ebene etc) bleiben zur Vereinfachung außer Betracht.

26 In einem moderaten Sinne können wir von zunehmender Gewaltenteilung sprechen, je unabhängiger die Institutionen inhaltlich sind und je weniger Primärentscheidungs- und Direktsanktions-Rechte vorhanden sind und genutzt werden.

27 Klassisch (Montesquieu) ist die Aufteilung in die drei Bereiche Legislative, Exekutive und Judikative.

Im folgenden werden die Bereiche, zwischen denen die Gewaltenteilung betrachtet werden soll, etwas anders definiert, nämlich 1. in die vier Bereiche (durch Teilung der Exekutive in Regierung und Verwal-

Voraussetzung für die Kontrolle und Begrenzung der Macht einzelner Akteure und Institutionen. Auch machtbegrenzende Verfassungsbestimmungen und andere Regeln bedürfen konkreter Institutionen für die Realisierung, Kontrolle und Sanktion.

Andererseits sind die Entscheidungen, die im staatlichen Bereich zu treffen sind, bezüglich wesentlicher Anforderungen derartig unterschiedlich (vgl. Abschnitt 3), dass es für die Entscheidungsqualität vorteilhaft ist, die Entscheidungen unterschiedlichen Institutionen zuzuweisen, die nicht voneinander abhängig sind. Die Rationalität einer Gewaltenteilung lässt sich also auch durch die unterschiedlichen Typen und Eigenschaft von politischen Entscheidungen begründen.

Betrachten wir die These der stark eingeschränkten Gewaltenteilung und ihrer negativen Folgen in mehreren Schritten (a) bis (f).

(a) Parlament, Regierung, Parteien und „Politikkern“

Prinzipiell ist es die Aufgabe des Parlaments als Legislative, länger geltende Gesetze zu verabschieden. Dagegen ist es die Aufgabe der Regierung**,** operative staatspolitische Entscheidungen zu treffen, den Staat nach außen zu vertreten und seine Interessen im In- und Ausland wahrzunehmen.

In der politischen Praxis ist die Trennung von Legislative und Regierung allerdings eher eine Fiktion als ein relevantes Prinzip. Das Parlament ist (in der Gestalt der jeweiligen Mehrheitsfraktion bzw. der Koalitionsfraktionen) eher ein Instrument zur Mehrheitsbeschaffung und Machterhaltung für die jeweilige Regierung.

Den Parteien kommt in einer parlamentarischen Demokratie zentrale Bedeutung zu. Einerseits erfüllen sie wesentliche und unverzichtbare Funktionen für das politische System, wie z.B. die „Markenartikelfunktion“[28] gegenüber den Wählern und die „Rekrutierungsfunktion“ für politische Ämter. Andererseits ist ihre politische Dominanz aber auch ursächlich für einige der hier thematisierten Funktionsmängel.

Von wesentlicher Bedeutung ist diesbezüglich die Funktion der Parteien als Karriere-Gatekeeper für alle politischen, andere staatliche und zahlreiche sonstige Positionen und Ämter in der Gesellschaft.

Die Ursache hierfür ist wiederum das Monopol für demokratische Legitimation des Parlament, das in eine demokratische Legitimation der Fraktionen und damit der Parteien (insb. der Mehrheits-Fraktionen und -Parteien) umgesetzt wird. Dies wiederum ermöglicht es, die Macht auf andere Institutionen auszudehnen und die dortigen Positionen mit Parteimitgliedern oder anderen genehmen Personen zu besetzen, was im Folgenden noch weiter erörtert wird.

Eine Folge der Karriere-Gatekeeper-Funktion der Parteien für weite Bereiche politischer, staatlicher bzw öffentlicher Ämter ist die Disziplinierungswirkung auf die eigenen und andere

---

tung) Legislative, Regierung, Verwaltung und Judikative, und 2. durch einzelne abweichende Zuordnungen.

28 „Markenartikelfunktion“ bedeutet, dass die Parteien bestimmte politische Werthaltung in einem Programm bündeln, dass eine gewisse zeitliche Konstanz, und bestimmte Ziele längerfristig verfolgt, somit den (insb. weniger informationsfreudigen) Bürgern die Wahlentscheidung erleichtert.

Akteure, die für zukünftige Karriereschritte die Parteiprotektion erhoffen oder mindestens deren Widerstand vermeiden wollen.[29]

Deshalb haben in aller Regel insbesondere die Abgeordneten der Regierungsparteien starke Anreize, auch unabhängig von ihrer inhaltlichen Meinung, entsprechend der Regierungsvorlage abzustimmen (faktischer Fraktionszwang), wodurch die Gewissensfreiheit des Abgeordneten zwar nicht formal, aber faktisch, relativiert wird. Da die Meinungsbildung über Gesetzesvorhaben in den Regierungsparteien stattfindet, sind ergebnisoffene Diskussionen und Abstimmungen im Parlament eher die Ausnahme.

Diese Praktiken sind so selbstverständlich geworden, dass die damit verbundene Einschränkung bzw. Aufhebung der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung gar nicht mehr als Problem wahrgenommen oder sogar zu einem konstitutiven Prinzip erklärt wird. Die enge Interaktion zwischen Parlament und Regierung hat unter den institutionellen Bedingungen einer parlamentarischen Demokratie natürlich auch Vorteile für die Macht und Stabilität einer Regierung, was durchaus ein wichtiges Element darstellt.

Aus diesem Grunde wird dies hier auch nicht zum Hauptkritikpunkt gemacht und die aufgehobene Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung (vorerst)[30] im wesentlichen „akzeptiert“. Dann ist es jedoch nur konsequent, den institutionellen Komplex bestehend aus dem Parlament (vor allem in Gestalt der Mehrheitsfraktionen) und der Regierung als Gesamtheit zu betrachten. Dies wird im Folgenden als „Politikkern“ (vgl. Abb. 2b) bezeichnet.

(b) Politikkern und „exekutive Institutionen im engeren Sinne“

Exekutive Institutionen i.e.S. haben rechtlich definierte Aufgaben (die nach unserer Klassifikation in die Felder E und K in Abb. 3 fallen). Ihre Zielfunktionen sind in der Regel gesetzlich o.ä. ebenso vorgegeben wie ihre formalen Kompetenzen (juristische Handlungsrechte). Die Angehörigen einer solchen Institution verfügen in der Regel über die erforderlichen feldspezifischen Fachkompetenzen und grundsätzlich auch über leistungsorientierte Anreizstrukturen.

Derartige Institutionen funktionieren im Normalfall „aus sich heraus“. Allerdings ist es erforderlich, dass die Institutionsspitze einer Direktsanktion unterliegt, die diese kontrolliert und dafür sorgt, dass sie nicht ihre Kompetenzen überschreitet, sowie dass sie fachlich gut und effizient arbeitet. Dazu gehört, dass gegebenenfalls Funktionsträger abberufen, Vakanzen mit geeigneten Personen gefüllt und zielkompatible Karriereanreize gesetzt werden.

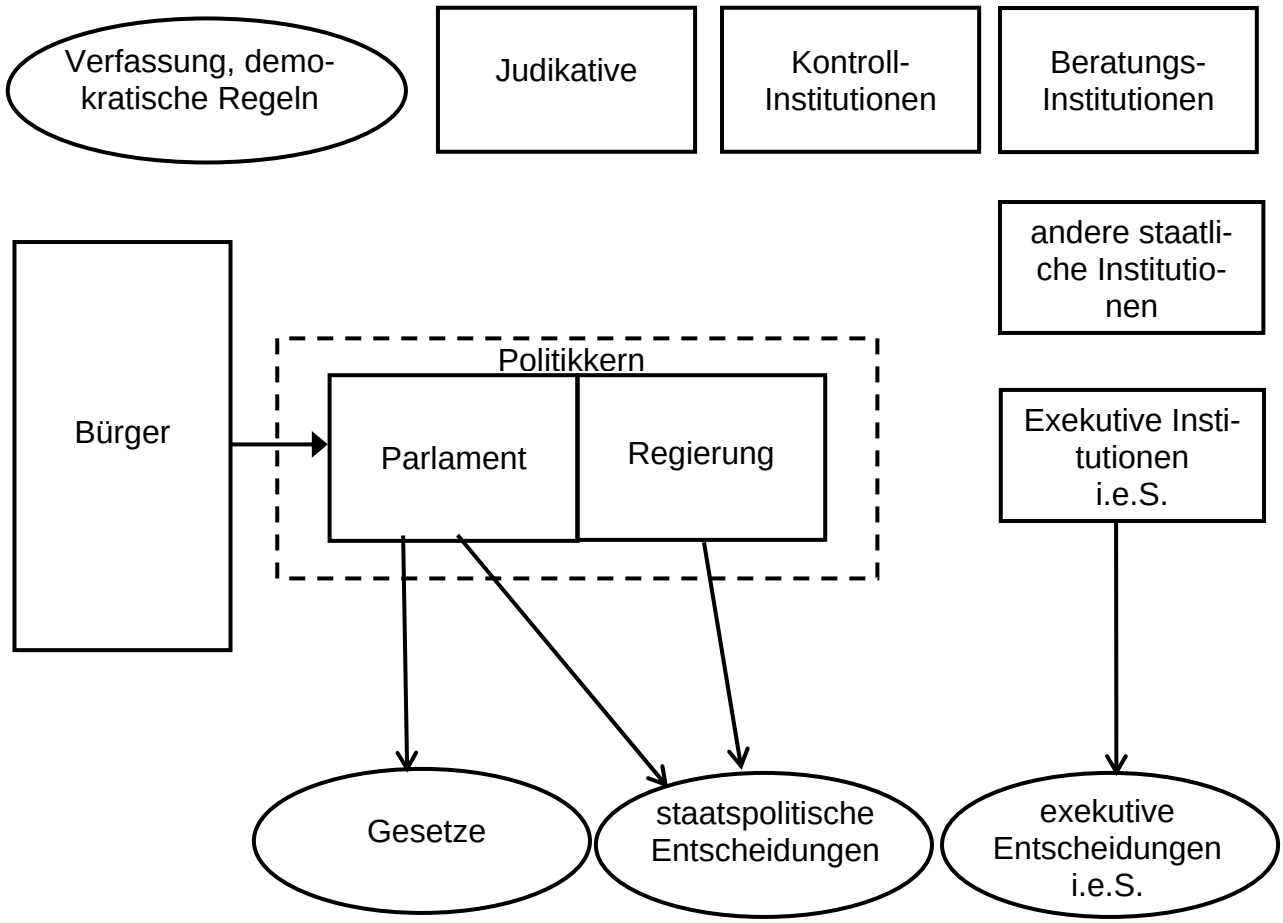
Die Autonomie der einzelnen Institutionen vom Politikkern ist stark unterschiedlich – und somit auch der diesbezügliche Grad der Gewaltenteilung.

---

29 Die Parteien als die Karriere-Gatekeeper für politische (und viele andere staatliche) Ämter setzen in diesem Kontext die Anreize für die meisten Akteure, direkt oder indirekt, so dass die einzelnen Akteure wissen, dass die betreffenden Parteien über ihre eigenen Vorteile in Form von Karriere, Macht, Einkommen usw. entscheiden. Damit setzen sie entsprechende Anreize der Parteikonformität in einzelnen Fragen, über die im Parlament etc. zu entscheiden ist.

30 Vgl. hierzu Abschnitt 8.

Abb 2b Staatliche Institutionen und Politikkern



Dies könnte man anhand von Direktsanktions- und Primärentscheidungsrechten (und Praktiken) des Politikkerns gegenüber diesen exekutiven Institutionen festmachen.

Die Direktsanktion der Institutionsspitze (d.h. je nach konkreter Ausprägung etwa des Vorstandes) erfolgt unter den gegenwärtigen Bedingungen in aller Regel durch Mitglieder des Politikkerns, das heisst durch Parteipolitiker oder durch ein politisches Gremium mit einer spezifischen Parteienmehrheit (vgl. Abb. 4).

Der entscheidende Grund dafür ist das Monopol für demokratische Legitimation des Parlaments (bzw. der Mehrheitspartei). Da nur sie über eine demokratische Legitimation verfügen, haben die Akteure des Politikkerns (der Mehrheitspartei) die Macht, solche Entscheidungen zu treffen und entsprechende Geschäftsordnungen etc. zu beschließen.

Solche Rechte zur Direktsanktion werden aus machtpolitischen Gründen nicht selten genutzt (missbraucht)

1. um bestimmte inhaltliche Positionen durch „genehme“ Personen (z.B. eigene Parteifreunde) zu fördern oder
2. um Versorgungs- und Belohnungsposten für Parteigänger zu erhalten.

Wegen des Monopols für Legitimation hat der Politikkern nicht nur die Möglichkeit, über die Ausübung der Direktsanktion im Einzelfall zu entscheiden, sondern auch darüber, wie umfangreich solche Rechte sind, indem sie die Gesetze machen, die dies definieren.

Das Gleiche gilt im Grundsatz auch für denkbare Primärentscheidungsrechte des Politikkerns gegenüber exekutiven Institutionen. Ein Recht zu Primärentscheidungen des Politikkerns ist in solchen Institutionen grundsätzlich nicht nur nicht erforderlich, sondern in der konkreten Praxis in der Regel nachteilig, da damit deren fachliche Qualität reduziert wird.

Primärentscheidungen der Politiker (in exekutiven Institutionen) sind jedoch in der Regel kein sehr bedeutsames Problem, da sie meistens rechtlich nicht vorgesehen sind. Primärentscheidungsrechte könnten von den Politikern für sich selbst direkt oder indirekt geschaffen werden (weil sie die Kompetenz-Kompetenz haben), was jedoch meistens nicht erfolgt. Denn die Direktsanktionsrechte beinhalten elegantere Möglichkeiten, grundsätzlich die gleichen Ziele zu erreichen.

Wenn der Institutions-Vorstand weiss, dass er bei „politisch nicht genehmen Entscheidungen“ abberufen werden (oder nicht erneut bestellt werden) kann, hat dies ähnliche Effekte. Außerdem kann die Berufung von Parteifreunden (bzw von Personen aus Karriere-Seilschaften) politisch unerwünschten Entscheidungen vorbeugen, so dass Primärentscheidungsrechte für die Politiker entbehrlich sind.

Dies schafft kurzfristige opportunistische Anreize für die Mitglieder solcher Institutionen, insbesondere für die Führungspersonen. Dadurch wird die politische Macht der Parteien über den Politikkern hinaus auf andere Institutionen ausgedehnt.

(c) Politikkern und die „Regeln der Demokratie“

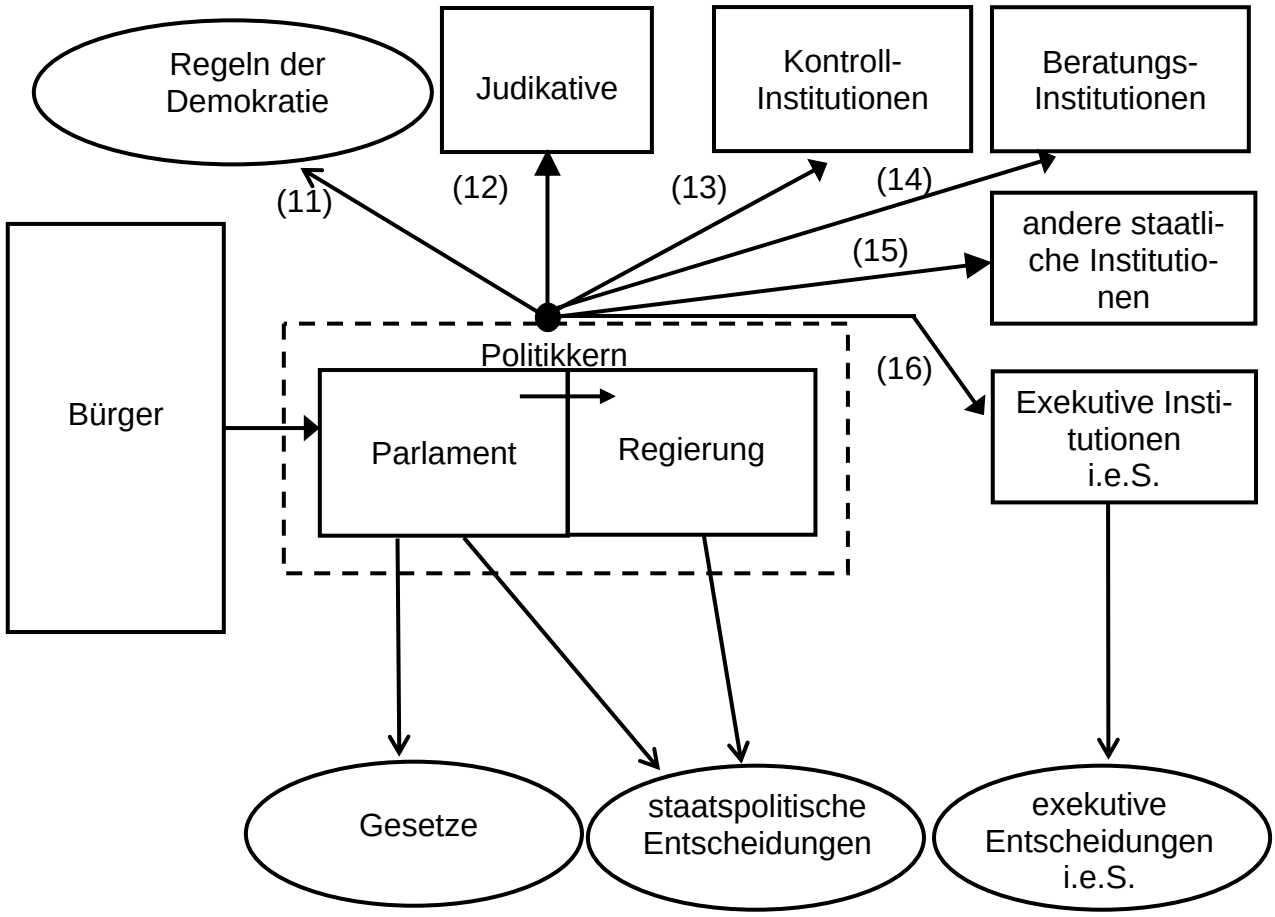
Die Regeln, die die demokratischen Prozesse bestimmen und die formalen Kompetenzen der einzelnen Institutionen definieren, sind in einschlägigen Verfassungsartikeln, dem Wahlrecht und einigen Gesetzen und Geschäftsordnungen kodifiziert.

Dieser rechtliche Rahmen wird im Wesentlichen von den gleichen Politikern bestimmt, die in ihm agieren (Pfeil (11) in Abb. 4). Das heisst, sie haben selbst die Kompetenz-Kompetenz und machen sich ihre eigenen Spielregeln. Außerdem entscheiden sie über ihre eigene Bezahlung und Ressourcenausstattung.

Dies betrifft jedoch nicht nur die politikimmanenten Spielregeln zwischen den einzelnen Parteien und den von ihnen repräsentierten Institutionen innerhalb und außerhalb des Politikkerns (sowie der Judikative, Exekutive etc). Es betrifft auch die Kompetenzen der „politischen Klasse“ gegenüber dem Rest der Gesellschaft und damit die Macht der Parteien.

Der einzig ersichtliche Grund für die fehlende Trennung zwischen Spielern und Regelsetzern ist das Monopol des Parlaments für demokratische Legitimation.

Abb 4 Fehlende Gewaltenteilung: Macht des Politikkerns



(d) Politikkern und Judikative

Die Trennung der Judikative von der Legislative und der Exekutive gehört zu den klassischen Postulaten der Gewaltenteilung. Die inhaltliche Unabhängigkeit der Judikative in Deutschland (zu der nicht nur zahlreiche Gerichte verschiedener Fachrichtungen und Instanzen gehören, sondern insb. auch das Bundesverfassungsgericht) soll hier keineswegs in Frage gestellt werden.

Insbesondere das Bundesverfassungsgericht (aber auch andere höchstinstanzliche Gerichte) trifft gelegentlich Entscheidungen mit großer politischer Wirkung, indem es Entscheidungen des Parlaments und anderer demokratischer Institutionen kontrolliert und gegebenenfalls für nichtig erklärt, bzw. Auflagen und Fristen für den Gesetzgeber etc. formuliert.

Unter diesen Bedingungen wäre es besonders dringend erforderlich, dass die Ernennung von Verfassungsrichtern (und anderen Richtern) unabhängig von den Politikern erfolgt, die sie kontrollieren sollen. In der Praxis ist dies jedoch nicht der Fall (Pfeil (12) in Abb. 4). Die Parteien haben bei der Berufung von Verfassungsrichtern (über Bundestag und Bundesrat) einen dominierenden Einfluss. Sie sind sich der politischen Bedeutung dieser Positionen sehr wohl bewusst und agieren entsprechend.[31] Sie weiten damit (d.h. mittels Direktsanktionsrechten der Ernennung) ihre Macht tendenziell sogar auf judikative Entscheidungen aus.[32]

Eine solche Verletzung des Prinzips der Trennung von Spieler und Schiedsrichter ist ein gravierender Verstoß gegen die Gewaltenteilung. Ihre Praktizierung beruht ebenfalls auf dem Fehlen einer alternativen Institution mit demokratischer Legitimation, die die Ernennung der Verfassungsrichter unabhängig von den Parteien durchführen könnte.

(e) Politikkern und Kontrollinstitutionen

Einige wenige Institutionen außerhalb der Judikative haben Kontrollfunktionen gegenüber den politischen Akteuren. Hierzu gehört z.B. der Bundesrechnungshof.

Doch auch die Mitglieder solcher Kontrollinstitutionen werden typischerweise von der Regierung bzw. den (Mehrheits)fraktionen des Parlaments ernannt. Damit setzen die zu kontrollierenden Politiker ihre eigenen Kontrolleure ein und gegebenenfalls auch ab. Durch das Instrument der Direktsanktion besteht wiederum ein starker Einfluss des Politikkerns auf ihre Kontrolleure.

Noch bemerkenswerter ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass es so nur so wenige Kontrollinstitutionen gibt und dass diese nur geringe formale Kompetenzen und kaum faktische Wirkungen haben. Insofern bleiben auch die Erkenntnisse und Empfehlungen z.B. des Bundesrechnungshofs nahezu folgenlos für die politischen Akteure.

Bei der Gestaltung solcher Kontrollinstitutionen und ihrer Ausstattung mit formalen Kompetenzen liegt es natürlich im Interesse der Politiker, sich ihre Macht nicht durch unabhängige Kontrolleure einschränken zu lassen.

(f) Politikkern und Beratungsinstitutionen

Einige Beratungstätigkeiten sind zur Nutzung unabhängiger Fachkompetenz (und eines exogenen Blicks) als eigene Institutionen eingerichtet werden. Hierzu gehören z.B. der Sachver-

---

31 In der Vergangenheit sind sogar aktive Parteipolitiker zu Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichtes berufen worden.

32 Das Gleiche kann man im Grundsatz auch für die Besetzung von Richterwahlausschüssen und die Berufung von Staatsanwälten sagen (wenngleich letztere eigentlich zur Exekutive gehören).

ständigenrat, die Monopolkommission etc. Hinzu kommen (wenngleich bezüglich der Besetzung nur mit Einschränkungen hierzu zu zählen) temporäre Beratungsgremien zu einzelnen Themen wie z.B. Experten-Kommissionen, „Runde Tische“ etc.

Derartige Beratungsinstitutionen haben trotz ihrer hohen Fachkompetenz nur einen sehr geringen Einfluss auf die politischen Entscheidungen in Parlament und Regierung. Ihre Aussagen werden zitiert, wenn dies für den jeweiligen Politiker opportun ist, und ignoriert, wenn das nicht der Fall ist.

Zudem werden ihre Mitglieder typischerweise von der Regierung oder den (Mehrheits)fraktionen des Parlaments ernannt, gelegentlich auch unter Proporzgesichtspunkten und zur Beteiligung von Verbänden.[33] Durch die Direktsanktion besteht wiederum ein starker Einfluss des Politikkerns auf die Beratungsinstitutionen.

Durch die genannte Art der institutionellen Anbindung verlieren derartige Beratungsinstitutionen einen Teil des Wertes für die Beratung von Parlament, Regierung und anderen staatlichen Institutionen, den sie bei unabhängigerer Installierung haben könnten.

(g) Andere staatliche Institutionen

Unter dem Begriff „andere staatliche Institutionen“ werden alle sonstigen Institutionen zusammengefasst, in denen der Staat sonst noch in irgendeiner Weise tätig ist bzw. Einfluss ausübt. Dazu gehören z.B. Unternehmen (gleichgültig, ob in privater oder öffentlicher Rechtsform, erwerbswirtschaftlich oder gemeinwohlorientiert), die ganz oder teilweise im staatlichen Eigentum sind oder in denen der Staat in anderer Weise Einfluss ausübt oder Positionen bekleidet. Hierzu gehören z.B. staatliche Banken, staatliche Beteiligungen in Industrieunternehmen, bei Post und Bahn etc.

Es sind in solchen Institutionen häufig Aufsichtsratspositionen etc (oder gar Leitungsfunktionen) zu besetzen, die für den Staat in der Regel von Politikern des Politikkerns besetzt werden. Für die Politiker ist dies aus mindestens zwei Gründen attraktiv.

Erstens können in solchen Institutionen (Unternehmen) gelegentlich Spielräume genutzt werden, eigene politische Ziele zu verfolgen bzw. materielle Ressourcen für politische Ziele zu mobilisieren.

Zweitens sind derartige Positionen häufig mit attraktiven Entlohnungen und sonstigen materiellen und sonstigen Vorteilen, Kontakten und Chancen verbunden. Mit anderen Worten: In einigen Fällen erhöht schon die Aussicht auf attraktive Positionen dieser Art, die indirekt über die eigene Partei vergeben werden, die Bereitschaft sich im politischen Prozess parteikonform zu verhalten.

Fazit

Grundsätzlich gilt also, dass das Monopol des Parlaments für demokratische Legitimation es ermöglicht, dass die Parteien (als Akteure des Politikkerns) ihre Macht auf zahlreiche andere Institutionen ausdehnen und damit die Gewaltenteilung reduzieren (aufheben).

Im Ergebnis werden damit die politischen Funktionen gegenüber anderen Institutionen, die zum Teil längerfristige Zielsetzungen haben, ein Stück weit zu einem Mittel kurzfristiger

---

33 Da sich die jeweilige Regierung ohne inhaltliche Diskussion über die „Ratschläge“ von Fachkompetenz-Beratungsinstitutionen hinwegsetzen können, kann man es sich auch leisten, „andere Meinungen“ zu berufen (Alibi-Funktion).

politischer Opportunität, was zu Lasten langfristiger Ziele geht und in aller Regel (direkt oder indirekt) die Entscheidungsqualität reduziert.

Konkreter: Zwar haben die genannten Institutionen selbst häufig kurzfristig orientierte Aufgaben zu erledigen oder Einzelfallentscheidungen zu treffen. Die Funktion, die der Staat als Akteur der Direktsanktion zu erfüllen hat, hat jedoch eine eher längerfristige Perspektive, nämlich für fachliche Qualität, professionnelles Funktionieren und Unbestechlickeit der Institutionen zu sorgen, um damit das Renommé und die Akzeptanz der Institution zu erhalten und zu erhöhen.

Jede Einflussnahme des Politikkerns in solchen Institutionen beinhaltet die Gefahr, dass längerfristige Anliegen der Gesellschaft kurzfristiger politischer Opportunität geopfert werden.

5 Wählerwille und demokratische Wahlprozesse

Das zentrale Element der Konstituierung der demokratischen Legitimation des Parlaments (und damit indirekt auch aller davon delegierten staatlichen Institutionen) ist die Wahl des Parlaments durch die Bürger.

Bei einer Parlamentswahl handelt es sich um einen Delegationsvorgang, bei dem die Wähler (Prinzipal) Entscheidungsbefugnisse, Macht etc an die Abgeordneten (Agenten) delegieren.[34]

Die formalen Kompetenzen der Wähler, ihre Prinzipal-Rolle auszuüben, sind begrenzt auf ihre Stimmabgabe alle vier Jahre. Nur bei der Bundestagswahl besteht (für die Wähler in ihrer Gesamtheit) eine gewissse Möglichkeit, eine Direktsanktion gegenüber ihren Agenten auszuüben.

Dagegen sind Primärentscheidungen der Bürger (Volksabstimmungen) in der deutschen Verfassung generell ausgeschlossen. Alle formalen Rechte und faktischen Möglichkeit der Bürger, dafür zu sorgen, dass die Abgeordneten bzw. Parteien in ihrem Interesse handeln, konzentrieren sich also auf die Stimmabgabe bei den Wahlen.

Wenn man die demokratische Legitimation des Parlaments nicht nur formal, sondern auch inhaltlich betrachtet, stellt sich die Frage nach der diesbezüglichen Funktionsfähigkeit der Wahlen. Die Funktionsfähigkeit betrifft einerseits den Informationsgehalt[35] und andererseits die Sanktionskraft[36] der Parlamentswahlen (was nachfolgend erörtert wird).

Bei den Wahlen zum Parlament handelt es sich um eine „Pauschalwahl“. Darunter wird hier der Sachverhalt verstanden, dass jeder Bürger bei jeder Bundestagswahl nur eine einzige

---

34 Realistischer ist die Aussage, dass die Wähler die Macht an Parteien delegieren, deren jeweilige Fraktionen im Parlament dann die Agenten der Bürger sind.

35 Eine Parlamentswahl hat einen hohen „Informationsgehalt“, wenn sie viele, präzise, zutreffende, relevante Informationen über die politischen Präferenzen der Bürger erzeugt.

36 Eine hohe „Sanktionskraft“ (hier der Parlamentswahlen und der damit zusammenhängenden Mechanismen) bedeutet, dass die Akteure (Politiker) starke Anreize haben, tatsächlich im Sinne der Zielfunktion der Bürger zu handeln und bei Zuwiderhandlung signifikante Nachteile zu erleiden.

Stimme (für die Gesamtheit aller Themen) hat, obwohl es viele Themen (bzw Politikfelder) gibt, für die er einzeln möglicherweise unterschiedliche Parteien wählen würde.[37]

Die Stimmabgabe ist auch insofern pauschal, als dabei de facto sowohl über Sachthemen als auch über Personen abgestimmt wird. Das heisst, die positive oder negative Sanktionierung einzelner Politiker (oder ganzer Parteien) für Leistungen oder Fehler in der Vergangenheit (z.B. gebrochene Wahlversprechen) kann ebenfalls nur über diese eine Stimmabgabe stattfinden.

In alternativer Formulierung kann man diesen Sachverhalt auch als „sehr großen Delegationsumfang“ einer Wahl bezeichen, da mit einem einzigen Delegationsvorgang (d.h. der Stimmabgabe) sehr viele Präferenzelemente (bzw. politikrelevante Motive) der Bürger zu diversen Themen (über die im Parlament Entscheidungen getroffen werden) transportiert werden müssen.

Wenn die einzelnen Bürger bei diversen Themen (eigentlich) unterschiedliche Parteien präferieren, müssen sie - bei nur relativ wenigen zur Wahl stehenden Parteien – bezüglich verschiedener politischer Problemfelder notwendigerweise Kompromisse machen. In der Folge wählen viele Bürger de facto eine Partei, die bei einigen Themen Positionen haben, die nicht ihren eigenen Präferenzen entsprechen. D.h. sie wählen bei einigen Themen, was sie gar nicht wollen. Dies wird noch in dem Maße verschärft, in dem bei den Wählern personenbezogene Wahlmotive relevant sind.

Die direkten Folgen dieser Tatsache sind:

1. Der primäre Informationsgehalt der Wahlen über die Präferenzen der Bürger bezüglich einzelner Themen ist gering. Dies kann jedoch durch sekundäre Informationsprozesse geheilt werden, wenn dafür adäquate Anreize bestehen.

2. Die Sanktionskraft der demokratischen Wahlen für Politiker bezüglich einzelner Themen und Politikfelder ist gering.

Letzteres ist wesentlich gravierender. Die Parteien und Politiker müssen bei den meisten Themen und Politikfeldern kaum fürchten, bei der nächsten Wahl dafür sanktioniert zu werden, wenn sie sich in Parlament oder Regierung anders verhalten als sie vor der Wahl angekündigt haben oder wenn sie generell gegen die Präferenzen der Bürger handeln.

Andere Wahlmotive wie längerfristige ideologische Orientierung, oder Faktoren wie Vergesslichkeit, Intransparenz der politischen Verhaltensweisen etc tragen dazu bei, dass die Parteien und Politiker als Agenten sich weitgehend unabhängig von den Prinzipalen (Bürgern) verhalten können.

Dies gilt vielleicht nicht ganz so stark für die ganz wenigen zentralen Hauptthemen der Politik, die vor Wahlen stark medial präsent sind, wohl aber für die große Mehrzahl aller Themen.

Insofern besteht auch nur ein geringer Druck, die Ergebnisse sekundärer Informationsprozesse (insbesondere Demoskopie) über die Präferenzen der Bürger in politische Entscheidungen umzusetzen.

---

37 Betrachten wir folgende Analogie: Jeder Bürger müsste sich für die nächsten vier Jahre auf einen Lieferanten für alle Konsumgüter seines Haushalts festlegen, ohne dass er genau weiß, welche Güter er überhaupt im einzelnen benötigen wird und wie das Angebot potentieller Lieferanten für die einzelnen Güter sein wird.

Die Pauschalwahlen verleihen im Ergebnis den Entscheidungen der an die Macht kommenden Politiker zwar eine umfassende demokratische Legitimation formaler Art. Diese ist aber wegen des übergroßen Delegationsumfangs inhaltlich nicht substantiiert.

Damit entstehen für die Politiker und die Parteien große diskretionäre Freiräume, abweichend von den Wünschen der Bürger eigene Ziele und Interesse zu verfolgen, bestimmte Ideologien umzusetzen (soweit sie von den Wünschen der Bürger abweichen) und insbesondere die Ziele „nahestehender Interessengruppen“ zu fördern.

6 Zwischenfazit

Der zentrale Ausgangspunkt aller demokratischen Prozesse, nämlich die Wahl durch die Bürger, hat im politischen System Deutschlands einerseits eine sehr große formale Bedeutung und Wirksamkeit und ist andererseits inhaltlich nur begrenzt funktionsfähig.

Da (auf Bundesebene) für sämtliche Themen und Aufgaben nur eine einzige Wahl existiert, nämlich diejenige zum Bundestag, und das auch nur alle vier Jahre, haben die gewählten Parlamentarier ein Monopol für demokratische Legitimation.

Dieses ermöglicht ihnen, ihre Macht auf fast alle Institutionen des Staates mehr oder minder weit auszudehnen, und zwar nicht nur auf die Regierung, was noch akzeptabel ist, sondern auch auf exekutive Institutionen (Verwaltung), andere staatliche Institutionen, sowie Kontroll- und Beratungs-Institutionen und in einem gewissen Umfang sogar auf die Judikative.

Dies findet in den meisten Fällen nicht über Primärentscheidungen (in der Sache) statt (die in der Regel formal ausgeschlossen sind), sondern über Direktsanktionsvorgänge (Auswahl des Top-Personals) gegenüber solchen Institutionen.

Aufgrund ihres Monopols für demokratische Legitimation haben die Akteure des Politikkerns (in Parlament und Regierung) die Kompetenz-Kompetenz im politischen System, das heisst sie bestimmen die Spielregeln (bis hin zur Verfassung) ebenso selbst wie die Formalia und die Inhalte der Delegationsvorgänge und die Art der Nutzung von Fachkompetenz für die politischen Entscheidungen.

Diese große formale Bedeutung der Parlamentswahlen steht in einem auffälligen Missverhältnis zu ihrer begrenzten inhaltlichen Funktionsfähigkeit.

Der Pauschalcharakter der Stimmabgabe, das heisst der übergroße Delegationsumfang,

(1) verhindert eine differenzierte Präferenzbekundung der Bürger zu politischen Themen bei den Wahlen, was einen geringen primären Informationsgehalt der Wahlergebnisse zur Folge hat, und, was bedeutsamer ist,

(2) reduziert die Sanktionskraft der Wahlen für die politischen Akteure erheblich bzw. macht die Sanktionswirkung unspezifisch und undifferenziert.

Die Kombination beider Sachverhalte, nämlich das formale Machtmonopol und die geringe Sanktionskraft der Wahlen, sind die Grundlage der großen diskretionären Macht der Parteien, auch unabhängig von den Bürgerpräferenzen (und manchmal gegen diese) zu agieren.

Hinzu kommen noch die Aspekte (a) der Kurzfristigkeit und (b) der mangelnden Einbindung von spezifischer Fachkompetenz.

(a) Während viele Entscheidungen langfristige Auswirkungen haben und in einigen Bereichen längerfristig geltende Regeln zur Effizienz und Stabilität des Systems erheblich bei-

tragen, sind politischer Opportunismus und Partialinteressen meistens kurzfristig relevant und wirksam. Die skizzierte institutionelle Struktur des staatlichen Systems tendiert dazu, dass längerfristige Vorteile der Gesellschaft von kurzfristigen politischen Aspekten verdrängt werden.

(b) Die Komplexität der inhaltlichen Felder, auf denen der Staat (bzw die Politik) Entscheidungen unterschiedlicher Art trifft, hat im Laufe der Zeit stark zugenommen, ebenso die immer stärkere Spezialisierung der Fachkompetenz.

Die politischen und staatlichen Strukturen und Prozesse haben dieser Entwicklung nicht hinreichend Rechnung getragen.

Für die politischen Entscheidungen im Parlament bedeuten die Aufgaben (insbesondere in Feld S der Abb. 3), dass der große Delegationsumfang (d.h. der umfassende Zuständigkeitsbereich des Parlaments) die Abgeordneten notwendigerweise überfordert und die Entscheidungsqualität reduziert.

Externe Fachkompetenz wird in der Regel nicht ergebnisoffen, sondern nach kurzfristiger parteipolitischer Opportunität genutzt - oder auch nicht.

Auch für andere Institutionen des Staates (insbesondere solche mit langfristiger Orientierung oder hoher erforderlicher Fachkompetenz) kann man davon ausgehen, dass die Funktionsfähigkeit in dem Maße reduziert bzw. in Frage gestellt wird, wie (in der Regel mittels Direktsanktionsvorgängen) politische Opportunität und kurzfristige Motive Einfluss gewinnen.

Insgesamt muss man außerdem konstatieren, dass das Maß der politischen Partizipation der Bürger gering und ihre Distanz zur „politischen Klasse“, die vom Berufspolitikertum hervorgebracht wurde, groß ist.

Die Parteien dominieren – wenn nicht gar blockieren – den Zugang zu politischen Funktionen, da dies fast ausschließlich über Parteikarrieren möglich ist. Zwar werben die Parteien um neue Mitglieder. Die Attraktivität ist jedoch selbst für solche Bürger gering, die sich durchaus für einzelne Politikfelder oder unter anderen institutionellen Bedingungen politisch engagieren würden.

Teil B Reformperspektiven

Im Folgenden werden nun einige Reformperspektiven skizziert, die auf der Problemanalyse aus Teil A aufsetzen.

Dabei werden in den Abschnitten 7 bis 9 drei Reformperspektiven skizziert, die eine unterschiedliche Radikalität und Eingriffsintensität in das tradierte politische System beinhalten.

In Abschnitt 7 handelt es sich um die Herstellung einer effektiven Gewaltenteilung mittels Etablierung (mindestens) einer zweiten Institution, des Senats, mit direkter demokratischer Legitimation. Dies impliziert die Reorganisation der Direktsanktion solcher Institutionen, die aufgrund ihrer spezifischen Aufgaben nicht zum normativen Kern der Politik gehören.

In Abschnitt 8 geht es um eine Aufspaltung des Politikkerns in Parlament und Regierung, das heisst um eine echte Gewaltenteilung zwischen diesen.

In Abschnitt 9 wird eine Differenzierung der demokratischen Delegation im politisch-normativen Kernbereich des Parlaments beschrieben.

Der Schwerpunkt der Reformintentionen liegt in der Aufhebung des Monopols für demokratische Legitimation in Abschnitt 7.

7 Gewaltenteilung und Aufhebung des Legitimationsmonopols

Wie Abschnitt 3 gezeigt hat, sind die politischen Entscheidungen und Institutionen sehr unterschiedlich bezüglich ihres normativen Gehalts, bezüglich der Anforderungen an die Fachkompetenz der Entscheider, bezüglich der zeitlichen Perspektive und der Reichweite der Entscheidungen.

Das Prinzip der ersten Reformperspektive besteht in einer institutionellen Separierung
(a) der allgemein-politischen, normativen Prozesse und Institutionen des Politikkerns von
(b) den regelsetzenden, judikativen, kontrollierenden und beratenden Funktionen und Institutionen sowie den exekutiven Funktionen und Institutionen (außerhalb der Regierung).

Man kann dabei mehrere radikale und eine moderate Variante unterscheiden, wobei letztere im Vordergrund der Erörterung steht.

Die moderate Variante des Reformvorschlages beinhaltet die Schaffung eines separaten Gremiums (eine Art zweiter Kammer), das im Folgenden als „Senat“ bezeichnet wird.

Der Senat wird direkt von den Bürgern gewählt und verfügt damit über eine eigene demokratische Legitimation. Die Wahlen und die Kandidaten unterscheiden sich wesentlich von allgemeinen Parlamentswahlen:

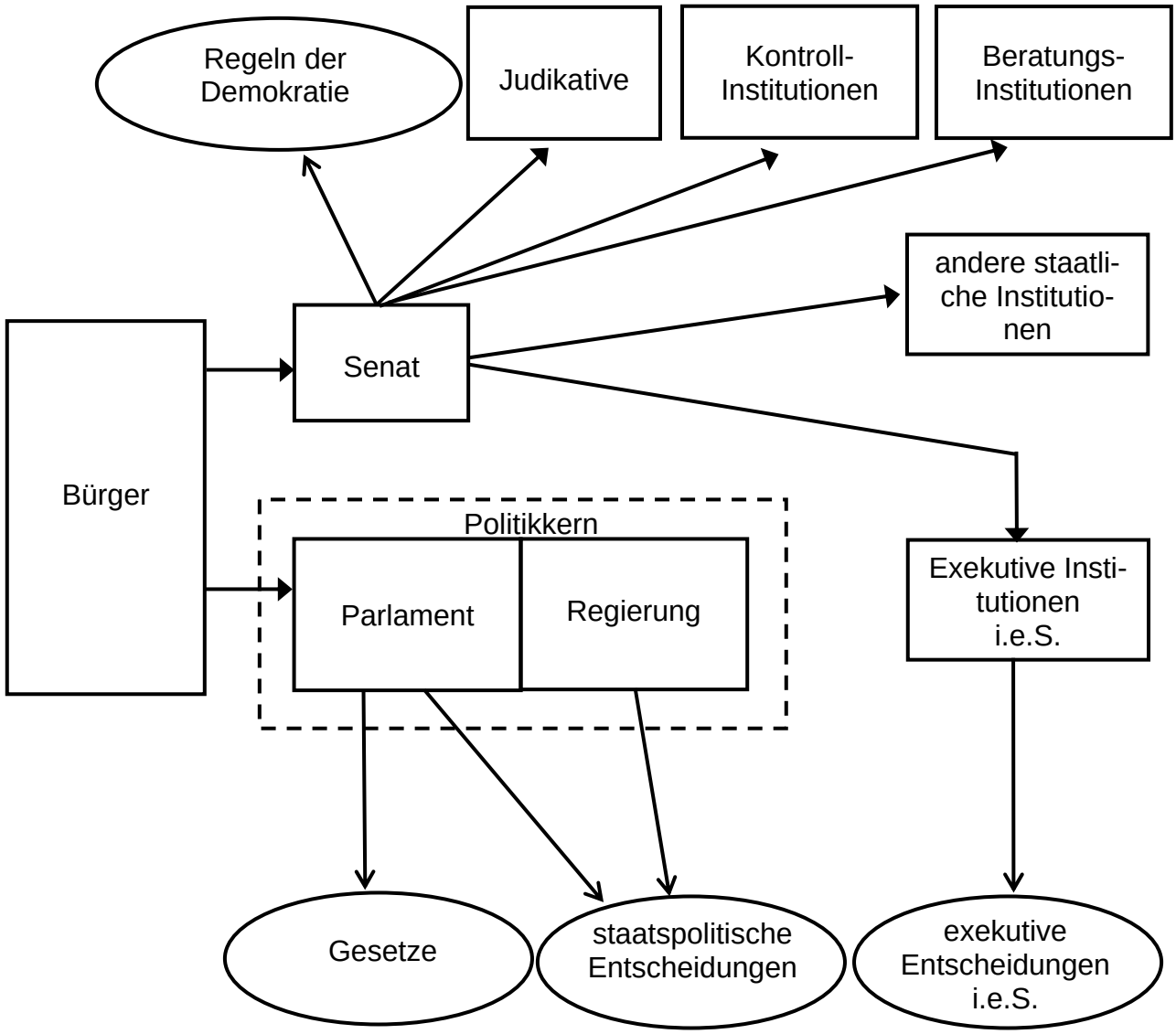
* Der Senat wird revolvierend gewählt, d.h. es wird jeweils nur eine Teilmenge gewählt, so dass die Amtszeiten der einzelnen Senatoren überlappend sind.[38]
* Die Tätigkeit im Senat ist nicht hauptberuflich.
* Der Senat tagt nur wenige Wochen/Tage im Jahr.
* Die Kandidaturen (passives Wahlrecht) werden an bestimmte Qualifikationskriterien gebunden.
* Aktive Parteipolitiker (incl. alle Mitglieder von Parlament und Regierung) und Verbandsfunktionäre sind von der Kandidatur ausgeschlossen.[39]

---

38 Zur Erhöhung der Wahlbeteiligung könnten diese auch ganz von einzelnen Wahlterminen entkoppelt werden und schriftlich oder online erfolgen.

39 Von wesentlicher Bedeutung ist, dass die intendierte Trennung von Spielern, Schiedsrichtern und Regelsetzern möglichst konsequent praktiziert wird. Deshalb ist es sinnvoll, die Bereiche, die nicht dem unmittelbaren Politikbereich im Parlament in der Regierung angehören, möglichst unabhängig von den Parteien zu konzipieren, d.h. also auch die Institutionen, die in diesen die Direktsanktion ausüben, parteifern anzusiedeln.

Abb 5 Primärentscheidungs- und Direktsanktions-Funktionen des Senats



Die Aufgaben des Senats können in zwei Bereiche untergliedert werden (vgl. Abb. 5).

1. Die Hauptaufgabe des Senats besteht in der Ausübung der Direktsanktion gegenüber den staatlichen Institutionen, die nicht zum Politikkern gehören.

Das heisst, es geht im Wesentlichen darum, das Top-Personal auszuwählen und einzusetzen, zu kontrollieren und gegebenenfalls abzuberufen, sowie für eine anreizkompatible Entlohnung und entsprechende Arbeitsbedingungen zu sorgen. Dies betrifft insbesondere

a) Judikative. Hierzu gehört die Benennung von Verfassungsrichtern, die Benennung von Mitgliedern in Richterwahlausschüssen, die Benennung von Top-Staatsanwälten bzw. Gremien, die hierüber Aufsichtsfunktionen ausüben.

b) Exekutive Institutionen. Dies betrifft sämtliche Top-Positionen in der Verwaltung im weitesten Sinne.[40] Außerdem betrifft es z.B. die Bundesbank (bzw. EU-Zentralbank), das Bundeskartellamt, die Regulierungsbehörden und viele weitere etc. (bzw. der entsprechenden Aufsichts- oder Verwaltungsräte).

c) Andere Institutionen jeglicher Art, in denen der Staat Führungs- und/oder Aufsichtsratspositionen über seine Eigenschaft als Anteilseigner oder auf andere Weise zu besetzen hat.

d) Kontroll- und Beratungs-Institutionen, insbesondere Rechnungshöfe, Aufsichtsbehörden, Sachverständigenrat, Monopolkommission etc., Besetzung von Untersuchungsausschüssen.

2. Die zweite wesentliche Funktion ist die Entscheidung über die demokratischen Regeln, die die Kompetenzen und Verfahrensweisen sowohl im politischen Bereich als auch darüber hinaus bestimmen, d.h. die Kompetenz-Kompetenz. Hierzu gehören die entsprechenden Verfassungsartikel und das Wahlrecht.

Außerdem gehört dazu, bei eventuellen Kompetenzproblemen zwischen verschiedenen Institutionen zu entscheiden, ebenso (über das hier Diskutierte hinausgehend) föderale Kompetenzprobleme.

Außerdem sollten Entscheidungen über die Entlohnung (und sonstige Ressourcen) der Politiker in Parlament und Regierung vom Senat getroffen werden.

Zu den Aufgaben des Senats gehört des Weiteren gegebenenfalls die Entscheidung über die eventuell beantragte Abhaltung von Plebisziten zu spezifischen Einzelfragen.

Ob man auch Entscheidungen über eventuelle Änderungen anderer Teile der Verfassung allein dem Senat überträgt oder in Interaktion mit dem Parlament vollzieht, wäre zu diskutieren.

Der Vorsitzende (Präsident) des Senats ist der Bundespräsident, der ebenfalls direkt von den Bürgern gewählt werden sollte/könnte.

---

40 Eine gewisse Komplikation verursacht in dieser Hinsicht die tradierte Struktur von Ministerien, da diese heute häufig eine doppelte Funktion haben, die sich in verschiedenen Abteilungen unterschiedlich darstellt, nämlich sowohl Regierungstätigkeit (z.B. staatspolitische Entscheidungen und Referentenentwürfe für Gesetze) als auch reine Verwaltungsfunktionen mit einem geringen normativen Gehalt. Die bisherigen Ministerien sollten dann in dem Teil, in dem sie exekutive Funktionen i.e.S. auf der Basis bestehender Gesetze zu erfüllen haben, in selbständige Institutionen ausgegliedert werden, die dann zur Verwaltung gehören. Das politisch bedeutsame Top-Personal, das im Wesentlichen der Regierungstätigkeit dient, gehört zum Politikkern (Regierung)

Die radikaleren Varianten einer Aufhebung des Legitimationsmonopols und einer noch stärkeren Gewaltenteilung sind eher als theoretische Möglichkeiten zu verstehen.

Aus einem Wahlvorgang zu spezifischen Gremien zwei (Parlament und Senat) zu machen, ist gewissermaßen das Minimalerfordernis, wenn man das Monopol beseitigen will. Da die soeben dem Senat zugeordneten Aufgaben (vgl. Abb. 5) ebenfalls noch recht umfangreich und außerdem in sich noch ziemlich heterogen sind, könnte man dies weiter untergliedern.

Grundsätzlich könnte es von den institutionellen Anforderungen her sinnvoll sein, die Wahlen zu exekutiven Institutionen und den sogenannten anderen Institutionen von einem eigenständigen „Exekutivrat“ durchführen zu lassen. Dann würden die Bürger die Mitglieder dieses Exekutivrates direkt wählen.

Außerdem könnten die Institutionen, die im Wesentlichen regelsetzenden, kontrollierenden und beratenden Charakter haben, wie sie vorher zusammengefasst dargestellt wurden, selbständig über ein Gremium bestimmt werden, das man „Verfassungsrat“ (oder „Institutionenrat" etc) nennen könnte, und das ebenfalls von den Bürgern gewählt würde.

Der theoretische Extremfall beinhaltet dann eine eigenständige Wahl der Bürger für das Aufsichtsgremium jeder einzelnen Institution und führt damit zu einer stärkeren Differenzierung der Wahlvorgänge und zu einer Pluralisierung der demokratischen Legitimation.

Je stärker dies jedoch differenziert wird, desto mehr stellt sich die Frage, ob die Bürger dies überhaupt noch in ihren Stimmabgaben widerspiegeln könnten. Sind die Bürger überhaupt so gut informiert, dass ihr Wahlrecht mehr als ein formaler Akt wäre. Dies gilt speziell in allen Fällen, in denen die Kompetenz in der Beurteilung der Arbeit einzelnen Institutionen liegen müsste. Dies ist jedoch eher eine Aufgabe, die hohe Fachkompetenz erfordert und nur geringen Zielgehalt hat.

Man könnte davon ausgehen, dass die Entscheidungsqualität bei der Auswahl der Mitglieder solcher Aufsichtsgremien (mangels spezifischer Kompetenz und wegen fehlender Anreize der Wähler) eher abnehmen würde. Außerdem besteht die Gefahr geringer Wahlbeteiligung, was vermutlich selektive, asymmetrische Wirkungen auf die Ergebnisse erzeugen würde.

Mit anderen Worten: Die Differenzierung der Institutionen und Wahlprozesse über die Schaffung des Senats hinaus hätte an dieser Stelle eher formale als inhaltliche Vorteile und birgt eine Reihe von nennenswerten Risiken. Deshalb wird dies hier nicht befürwortet.

8 Parlament und Regierung

Bei der zweiten Reformperspektive geht es um eine stärkere institutionelle Separierung von Parlament und Regierung, das heisst um eine effektive Gewaltenteilung zwischen beiden.

Konkret bedeutet dies, dass die mittelbare demokratische Legitimation der Regierung über das Parlament durch eine direkte demokratische Legitimation durch Wahlen abgelöst wird. Dies ist ein erheblicher Eingriff in die vorherrschende Funktionsvorstellung von einer parlamentarischen Demokratie, die auf einer direkten Abhängigkeit der Regierung vom Parlament basiert.

Für eine Aufhebung dieser Abhängigkeit gibt es im Wesentlichen zwei Begründungen. Die erste besteht – im Sinne der klassischen Gewaltenteilung – in der Realisierung der Trennung von Legislative und Exekutive (hier der Regierung). Beide haben jeweils unterschiedliche

Aufgaben, nämlich die Gesetzgebung als klassische Aufgabe des Parlaments und das Regieren, die Tagespolitik und die internationale Vertretung als klassische Aufgaben der Regierung.

Die zweite Begründung ist stärker funktional und basiert auf den Anforderungen, die an das Wahlrecht zu stellen sind. Diese sind nämlich unterschiedlich, je nachdem, ob das Parlament primär die Bürger repräsentieren soll und Gesetzgebungsaufgaben hat oder ob es primär der Schaffung und Machtstützung einer funktionsfähigen Regierung dienen soll.

In einer parlamentarischen Demokratie (mit der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament) müssen die „demokratischen Regeln“[41] zwei Anforderungen gleichzeitig erfüllen: Erstens soll das Volk im Parlament möglichst adäquat repräsentiert sein. Zweitens soll das Parlament für eine möglichst stabile Regierungsmehrheit sorgen. Allerdings sind beide Zielsetzungen für die Regelsetzung hochgradig konfliktär.

Die parlamentarischen Wahlsysteme versuchen einen Kompromiss zwischen zwei unterschiedlichen, idealtypischen Funktionsprinzipien demokratischer Systeme, nämlich erstens des ideal-repräsentativen Prinzips und zweitens des dialektischen Prinzips.

Das ideal-repräsentative Prinzip geht von der Vorstellung aus, dass das Parlament bezüglich der inhaltlichen Präferenzen ein möglichst getreues Abbild der Bürger darstellen soll, das heisst es soll diesbezüglich möglichst proportional sein.

Der einzelne Bürger wählt denjenigen Kandidaten (bzw. Partei), der seine Präferenzen bezüglich der Gesamtheit der politischen Themen relativ am besten wiederspiegelt. Die einzelnen Abgeordneten vertreten dann im Parlament bei den einzelnen Themen die unterschiedlichen relevanten Meinungen der Bürger und gelangen mittels eines inhaltlichen Diskurses über die Alternativen zu einer Entscheidung via Abstimmung über alternative Vorlagen.

Dem dialektischen Prinzip liegt eine grundsätzlich andere Funktionsvorstellung zugrunde, die auf der zeitlichen Abfolge von Wahlperioden basiert. Zwischen zwei Wahlen hat eine Partei (bzw. eine Koalition) aufgrund ihrer Mehrheit im Parlament die Möglichkeit, bei allen Themen die Entscheidungen zu treffen. Sie bildet die Regierung und trägt die Verantwortung für alle Politikergebnisse. Je nach ihrer Performance und Akzeptanz bei den Bürgern wird sie bei der nächsten Wahl entweder in der Mehrheitsposition (Regierung) bestätigt oder daraus abgewählt.

Eine Opposition kritisiert die Mängel und formuliert eine Antithese zur Politik der gegenwärtigen Regierung. Im Falle von deren Abwahl korrigiert sie bestimmte Entscheidungen und Folgen der bisherigen Politik, woraus sich im Zeitablauf eine Synthese, d.h. ein bestimmtes Politikergebnis, ergibt. Für dieses trägt sie wiederum die politische Verantwortung und wird bei der nächsten Wahl von den Bürgern entsprechend bestätigt oder abgewählt.

Beide Prinzipien erfordern für eine ideale Funktionsfähigkeit eine unterschiedliche Parteienstruktur sowie (damit zusammenhängend) teilweise unterschiedliche demokratische Regeln (einschlägige Verfassungsartikel, Wahlrecht etc).

Beim dialektischen Prinzip steht die Gewährleistung einer stabilen Regierungsmehrheit im Vordergrund. Ideale Voraussetzungen hierfür liefert ein Zweiparteiensystem, bei dem die jeweilige Opposition alle Schwachpunkte aufzeigt und für den Fall der Regierungsübernahme eine Abhilfe glaubhaft versprechen kann.

---

41 Mit „demokratischen Regeln“ sind vor allem die einschlägigen Artikel der Verfassung und das Wahlrecht gemeint, evtl. auch noch die Geschäftsordnung des Parlaments.

Diesem Prinzip ist z.B. ein Verhältniswahlrecht dann förderlich, wenn hohe Zugangsbarrieren zum Parlament (insbesondere durch hohe Minimalklauseln) bestehen, ein Mehrheitswahlrecht dann, wenn über alle Wahlkreise die gleichen beiden Parteien dominieren. Ein wirksamer Fraktionszwang ist für dieses Prinzip vorteilhaft.

Vom dialektischen Prinzip gar nicht intendiert ist eine Repräsentativität der Gesamtheit der Bürger und eine ergebnisoffene Diskussion im Parlament.

Dies steht jedoch im Mittelpunkt des ideal-repräsentativen Prinzips des Parlaments. Besonders vorteilhaft ist dafür ein Vielparteien-Parlament mit besonders niedrigen (formalen und faktischen) Zugangsbarrieren für neue Parteien (z.B. keine Minimalklauseln).

Auf diese Weise hätte jede Themen-Präferenz-Kombination, die von hinreichend vielen Bürgern gewünscht wird, und von den gegenwärtigen Parlamentsparteien nicht abgedeckt wird, die Chance, bei den nächsten Wahlen durch eine neue Partei ins Parlament zu kommen. Gleichzeitig hätten die etablierten Parteien (und einzelne Politiker) Anreize, durch Aufgreifen von vernachlässigten Bürgerpräferenzen nicht nur ihren Einfluss im Parlament zu erhöhen, sondern auch den Zugang neuer Parteien zu erschweren.

Vorteilhaft ist es dafür, wenn das Wahlrecht so gestaltet ist, dass die Bürger nicht die Reihenfolge vorgegebener Parteilisten akzeptieren müssen, sondern einzelne Kandidaten aus diesen Listen wählen können, so dass die Fraktionen de facto (anders als heute) von den Bürgern bestimmt werden.

Dem repräsentativen Diskurs im Parlament ist es dann jedoch abträglich, wenn Parteien Koalitionen eingehen, da dann in der Regel inhaltliche Positionen „verkauft“ werden müssen (im Handel gegen andere). Nachteilig ist es auch, wenn für die Abgeordneten (aufgrund der Anreizwirkung seiner Partei) faktisch ein Fraktionszwang besteht.

Ein solches Parlament wird in der Regel bezüglich aller Themen nahe an der Median-Position der Bürger sein und in diesem Sinne legislative Entscheidung treffen, die den Bürger-Präferenzen recht nahe kommen.

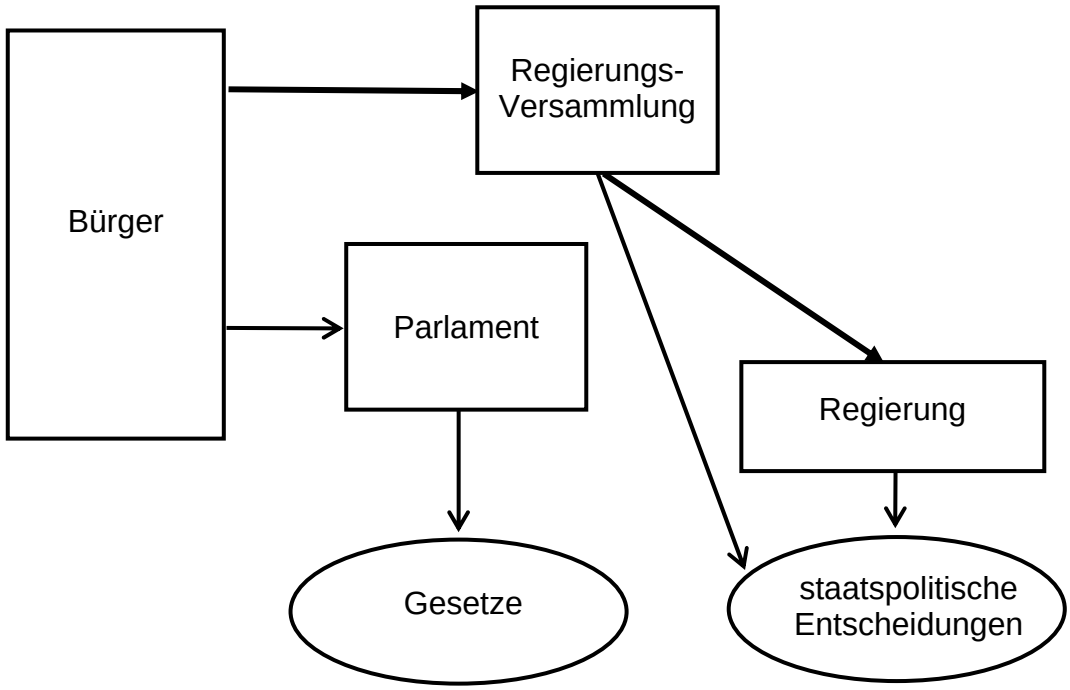
Ein solches Parlament wird allerdings keine einigermaßen zeitstabile Regierung hervorbringen können.

Wenn also die Verfassung so gestaltet ist, dass die Regierung auf die dauerhafte Unterstützung des Parlaments (das heisst auf einschlägige Mehrheiten bei den Abstimmungen) angewiesen ist, wäre das ideal-repräsentative Modell ungeeignet zur Regierungsbildung.

Die verschiedenen demokratischen Regelsysteme versuchen, geeignete Kompromisse zwischen beiden Anforderungen und Prinzipien zu installieren und sind dabei mal mehr und mal weniger erfolgreich. Viele Probleme der realen Politikprozesse lassen sich tatsächlich auf Probleme im Spannungsfeld beider Prinzipien zurückführen.

Für die zweite Reformperspektive dieses Papiers wird die bisherige Einheit des Parlaments sowohl (a) als repräsentatives Gremium der Legislative als auch (b) als demokratisches Gremium zur Regierungsbildung aufgehoben und durch zwei Gremien ersetzt, die beide jeweils separat von den Bürgern gewählt werden (vgl. Abb. 6). Das erste Gremium ist wie bisher das Parlament, das als Legislative für die Schaffung allgemeiner Gesetze zuständig ist. Das zweite Gremium wird hier „Regierungsversammlung“ genannt. Die Regierungsversammlung ist für die Wahl der Regierung und einige staatspolitische Entscheidungen verantwortlich.

Abb. 6 Trennung von Regierungsversammlung und Parlament (ex Abb. DD-37)



Es finden also Wahlen der Bürger sowohl zum Parlament als auch zur Regierungsversammlung statt. Wenn die Trennung realisiert ist, können die Wahlregeln zu beiden Gremien unterschiedlich und damit jeweils maßgeschneidert gestaltet werden. Für das Parlament ist dann eine möglichst hohe Repräsentativität (Proportionalität) anzustreben, d.h. unter anderem, dass keine Sperrklauseln vorgesehen werden. Die Praktizierung eines Fraktionszwangs wird grundsätzlich erschwert, z.B. indem für die inhaltlichen Entscheidungen über Vorlagen geheime Abstimmungen durchgeführt werden.

Für die Regierungsversammlung, die im Wesentlichen eine stabile Regierung hervorbringen soll, werden im repräsentativen Wahlsystem relativ hohe Sperrklauseln vorgesehen, um die Zahl der Parteien klein zu halten. Abstimmungen über den jeweiligen Regierungschef (oder die Regierung als ganzes) werden als offene Abstimmungen durchgeführt.[42]

In einem solchen System ist das Parlament für die Legislative, d.h. für die Erarbeitung und Verabschiedung längerfristig angelegter und längerfristig geltender Gesetze zuständig.

---

42 Dies ist genau das Gegenteil zu der bisher praktizierten Methode. Jetzt werden in der Regel die jeweiligen Regierungschefs (z.B. Kanzler und auf Länderebene die Ministerpräsidenten) in geheimer Abstimmung gewählt, während viele inhaltliche Abstimmungen im Parlament offen stattfinden.

Die Regierungsversammlung wählt den Regierungschef bzw. die Regierung, die ihrerseits in aller Regel die typischen staatspolitischen Entscheidungen des „Regierens“ zu treffen hat, was die Repräsentierung des Staates nach innen und außen einschließt.

Zweitens trifft die Regierungsversammlung selbst einzelne staatspolitische Entscheidungen, soweit dies zur Funktionsfähigkeit der Regierungstätigkeit erforderlich ist. Dies sind solche staatspolitischen Entscheidungen, die bisher vom Parlament getroffen werden, die aber von ihrem Charakter her zur Sphäre des Regierens gehören.

Das heisst: Von der Gesamtheit aller Entscheidungen, die gegenwärtig (weges dessen Monopol für demokratische Legitimation) vom Parlament getroffen werden, sind alle diejenigen stattdessen auf die Regierungsversammlung zu übertragen, die direkt mit dem „Regieren“ zusammenhängen und zur Funktionsfähigkeit der Regierung erforderlich sind, das heisst grundsätzlich die staatspolitischen Entscheidungen bzw. die operativen Entscheidungen.

Insgesamt gilt, dass die Entscheidungen der Regierungssphäre einer kurzfristig orientierte Einzelentscheidungen sind, während die Legislative eher längerfristig orientierte Entscheidungen trifft.

Eine adäquate und praktikable Abgrenzung der legislativen Entscheidungen von den staatspolitischen Entscheidungen, das heisst eine Abgrenzung der Kompetenzen des Parlaments und der Regierung (bzw. Regierungsversammlung) ist von Bedeutung für das gute Funktionieren dieses Systems.

Wenn die Regierung es im Rahmen ihrer Regierungstätigkeit für erforderlich hält, längerfristig geltende Gesetze zu verabschieden, kann sie einen entsprechenden Entwurf formulieren und dem Parlament zur Beratung und Abstimmung zuleiten. Sie wird dann dafür im Parlament um Zustimmung werben und in einem entsprechenden Diskussionsprozess entsprechende Mehrheiten für sich zu gewinnen versuchen.

Dieses Prozedere ist dann nicht viel anders als im gegenwärtigen parlamentarischen System, wenn zu einem wichtigen Thema im Parlament und in der Regierung die gleichen Mehrheiten bestehen, insbesondere aufgrund ähnlicher Parteienkonstellationen

Der Test auf die Funktionsfähigkeit ist für das vorgeschlagene Modell jedoch der denkbare Fall, dass in beiden Häusern diesbezüglich gegenteilige Mehrheiten vorhanden sind.

Dies ist nicht per se ein Problem, da eine solche Situation zunächst einmal zu einem öffentlichen politischen Diskurs führt. Die Regeln des Systems sollten jedoch verhindern, dass die beiden zentralen politischen Institutionen sich gegenseitig für mehr als eine kurze Zeitspanne blockieren können. Die Möglichkeit dazu würde nämlich gegebenenfalls Anreize schaffen, sich unter polittaktischen und Macht-Gesichtspunkten einer sachgerechten Kompromisslösung zu versagen. Da die Regierung (bzw. die Regierungsversammlung) keine legislative Kompetenz hat, ist die Blockierung des Parlaments durch die Regierung keine realistische Gefahr.

Ein kritischer Fall könnte dann gegeben sein, wenn eine Partei mit Parlaments-Mehrheit die Regierung der anderen Couleur unter taktischen Motiven (zum Beispiel wahlkampfbezogen) handlungsunfähig machen (oder sie als solche erscheinen lassen) möchte.[43] Dazu könnte sie

---

43 Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass dies häufig vorkommt. Erstens werden die Bürger bezüglich der politischen Grundorientierung zu beiden Häusern in der Regel ähnlich wählen. Zweitens (und vor allem) ist das Parlament dann wesentlich pluralistischer und weniger strategiefähig und sieht seine Aufgabe nicht so sehr in der Machterringung.

versucht sein, ihre legislativen Kompetenzen zu nutzen, um die Regierungspolitik zu konterkarieren und eventuell die Regierungsvorhaben zu blockieren.

Um dies zu verhindern, sollten für solche Gesetze, die in die kurzfristige Regierungspolitik eingreifen, Karenzzeiten vorgesehen werden. Das bedeutet, dass solche Gesetze erst nach einer Frist (z.B. 3 oder 5 Jahre) in Kraft treten, es sei denn, dass auch die Regierungsversammlung zustimmt.

Über sonstige im einzelnen damit zusammenhängende und sonstige Kompetenzprobleme zwischen Parlament und Regierung entscheidet der Senat (bzw. gegebenenfalls das Bundesverfassungsgericht).

Trotz der Trennung in Parlament und Regierungsversammlung gehören beide zu dem zentralen politischen Bereich, in dem normativ relevante Entscheidungen für die Gesellschaft getroffen werden. Dies ist die Domäne und das Aktionsfeld der Parteien. Insofern kann man davon ausgehen, dass die gleichen Parteien sowohl zum Parlament als auch zur Regierungsversammlung kandidieren.

Ob man untersagen sollte, dass einzelne Politiker gleichzeitig beiden Gremien angehören, ist fraglich. Dafür spricht im Wesentlichen nur die konsequente Umsetzung der Trennung von Legislative und Exekutive.

Dagegen wäre es für den politischen Diskussions-, Kompromiss- und Entscheidungs-Prozess eher vorteilhaft, wenn teilweise die gleichen Personen sowohl dem Parlament als auch der Regierungsversammlung angehören. Allerdings sollten die Regierungsmitglieder selbst nicht dem Parlament angehören.

9 Differenzierung parlamentarischer Prozesse

In Abschnitt 5 wurde kritisiert, dass der Delegationsumfang der heutigen Pauschalwahlen zum Parlament zu groß ist. Als Folge ist nicht nur der primäre Informationsgehalt der Wahlen gering. Vor allem ist die Sanktionskraft für einzelne Politikfelder gering.

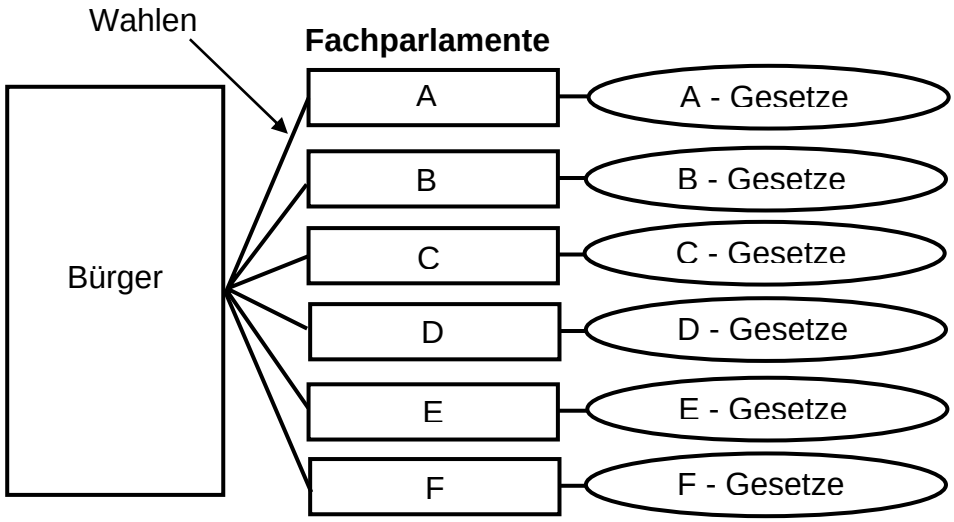
Es ist deshalb eine konsequente dritte Reformperspektive in unserem Kontext, den Delegationsumfang der Parlamentswahlen durch politikfeld-spezifische Stimmabgabe der Bürger zu reduzieren.

Bezüglich der Reformmodelle ist im Folgenden zwischen einer radikalen und einer moderaten Variante zu unterscheiden, wobei erstere eher von theoretischem Interesse ist.

Radikale Variante: Mehrere Fachparlamente

In der radikalen Variante (vgl. Abb. 7) existiert für jedes größere Politikfeld ein Fachparlament, das auf diesem die Kompetenzen zur Gesetzgebung hat. Jedes Fachparlament wird direkt von den Bürgern gewählt. D.h. bei den Wahlen werden für jedes einzelne Politikfeld Listen von Kandidaten (von den Parteien aufgestellt oder parteiunabhängig) zur Wahl stehen, so dass jeder Wähler für jedes einzelne Politikfeld gegebenenfalls eine andere Partei oder einen anderen Kandidaten wählen kann. Die Wähler sollten sich innerhalb der Parteilisten für einzelne Kandidaten entscheiden können (und nicht die Reihenfolge der Liste als solche akzeptieren müssen).

Abb. 7 Fragmentierte Legislative (radikale Variante)



Die Vorteile einer solchen Lösung sind:

Die Wahlen erzeugen erstens einen vergleichsweise hohen primären Informationsgehalt über die tatsächlichen Wählerpräferenzen zu den einzelnen Politikfeldern. Dies allein hat bereits deutliche Wirkungen im politischen Prozess. Es setzt sich in den Mehrheitsverhältnissen in den einschlägigen Fachparlamenten fort, die durch die Wahlen eine spezifische demokratische Legitimation haben.

Zweitens entsteht eine recht differenzierte Sanktionswirkung für die Performance in den verschiedenen Politikfeldern. Die Unzufriedenheit mit einzelnen Politikergebnissen kann von den Bürgern bei den nächsten Wahlen in Abstimmungsverhalten umgesetzt werden, ohne die Präferenzen auf anderen Feldern zu tangieren. Wichtig ist vor allem, dass die Akteure dies antizipieren werden.

Drittens kann man davon ausgehen, dass auch Bürger außerhalb von Parteilisten kandidieren, die entweder auf einem bestimmten Feld besonders engagiert oder besonders fachkompetent sind. Auch die Parteien sind dann bestrebt, besonders fachkompetente Personen zur Wahl zu stellen.

Die einzelnen Fachparlamentarier hätten Anreize, aktuelle Fachinformationen zu akkumulieren und die Bürgerpräferenzen auf ihrem Feld zu evaluieren. Auf diese Weise wäre die durchschnittliche Fachkompetenz auf einzelnen Feldern höher, als das jetzt der Fall ist.

Die Nachteile der radikalen Variante sind:

Ein wesentliches Problem ist erstens, dass man unter diesen Bedingungen für eine gute inhaltliche Funktionsfähigkeit hohe Anforderungen an den Informationsstand und die Beurteilungsfähigkeit der Bürger bezüglich einzelner Politikfelder stellen muss. Dies ist vermutlich nur

bei einer Teilmenge von Bürgern gegeben.[44] Bei Bürgern mit geringem Informationsstand und geringem politischen Interesse führt dies vermutlich (1) entweder zu emotionalen oder zufälligen Stimmabgaben oder (2) zur Stimmenthaltung bei einzelnen Fachparlamenten, so dass die Wahlbeteiligung dort eventuell gering und damit die Repräsentativität der Wählerpräferenzen reduziert wäre.

Zweitens ist zu erwarten, dass bei einer Reihe von konkreten Gesetzgebungsvorhaben zwischen einzelnen Fachparlamenten horizontale Kompetenzabgrenzungsprobleme auftreten, da einige Politikfelder inhaltlich zusammenhängen. Dafür müssten Regeln für das Zusammenwirken konzipiert werden. Im Einzelfall sollte der Senat bei allen Problemen der Kompetenzabgrenzung entscheiden.

Drittens impliziert die Aufteilung in spezialisierte Fachparlamente, dass auf diese Weise kein insgesamt verantwortliches und handlungsfähiges Parlament mehr existiert, was eine Reihe neuer Fragen aufwirft, u.a. bezüglich des Verhältnisses zwischen Legislative und Regierung (vgl. Kap. 8).

Allerdings könnte man für alle Entscheidungen, die ein gesamtstaatliches Parlament erfordern, vorsehen, dass dieses quasi von der additiven Gesamtheit aller Fachparlamentarier gebildet wird. Ein solches Gesamtparlament könnte auch geeignet sein, Kompetenzprobleme zwischen Fachparlamenten zu lösen.

Moderate Variante: Fachräte in Interaktion mit dem Parlament

In der moderaten Variante (vgl. Abb. 8) bestehen neben dem Parlament, das von den Bürgern gewählt wird, feldspezifische Fachräte, die ebenfalls von den Bürgern gewählt werden.

Das heisst, das Parlament wird in der üblichen Weise periodisch über Parteilisten gewählt. Es sollte jedoch deutlich kleiner sein als das bisher der Fall ist. Das Parlament hat im Grundsatz die letzte Entscheidungskompetenz über alle legislativen Fragen, wenngleich nach Mehrheitserfordernissen abgestuft.

Parallel zu den Parlamentswahlen entscheiden die Bürger also gleichzeitig über die Besetzung politikfeldspezifischer Fachräte, zu denen Einzelpersonen ebenso wie solche auf Parteilisten kandidieren können.

Die Wirkung der Wahlergebnisse ist bezüglich des Informationsgehalts und der Sanktionskraft ähnlich wie in der radikalen Variante. Sie ist bezüglich der Sanktionskraft allerdings in dem Maße abgeschwächt, wie die Fachräte vom Parlament überstimmt werden.

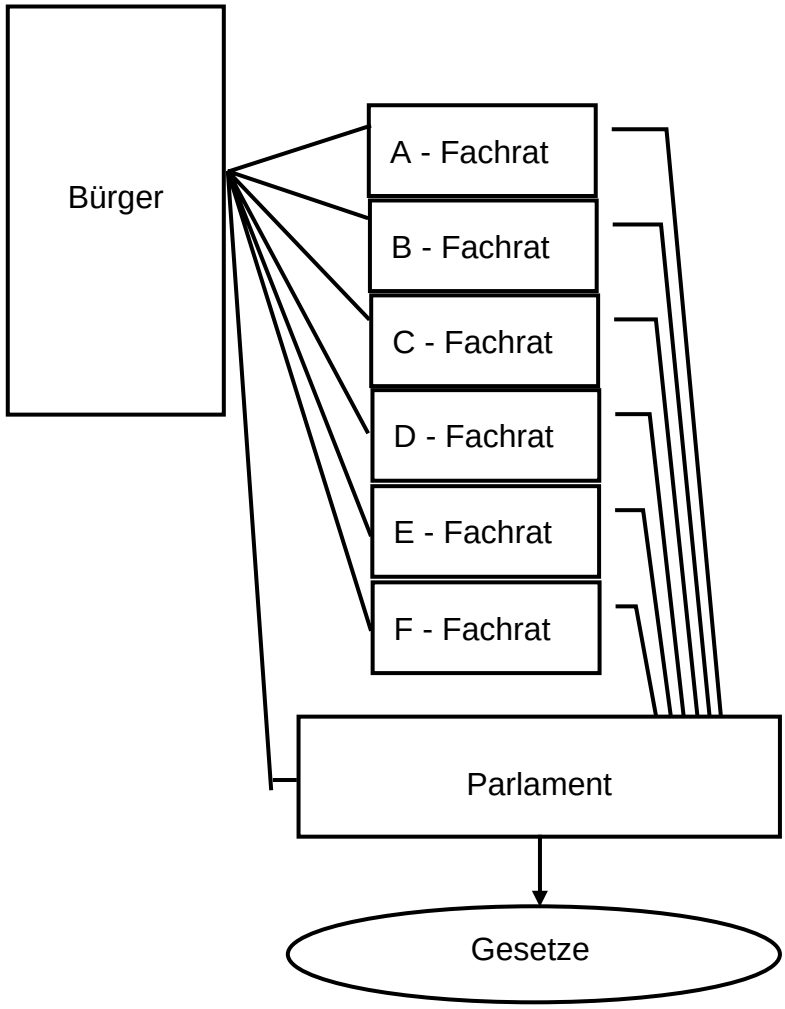
Nach diesem Modell werden alle Gesetze vom jeweils zuständigen Fachrat erarbeitet und beraten und letztlich vom Parlament beschlossen. Die wesentliche institutionelle Variable ist dann die Kompetenzverteilung zwischen dem Parlament und den Fachräten im Konfliktfall, das heisst insbesondere bei unterschiedlichen Politikmehrheiten in beiden Gremien.

Die eine Extremlösung besteht darin, dass das Parlament jede legislative Vorlage eines Fachrates ablehnen und durch eine eigene ersetzen kann. Selbst dann hätten die Wahlen zu den einschlägigen Fachräten und deren Mehrheiten bei einzelnen Themen dennoch eine große Bedeutung für den politischen Diskussionsprozess, zumal die Fachräte über eine eigenständige demokratische Legitimation und über eine deutlich höhere Fachkompetenz verfügen.

---

44 Das gleiche Problem existiert natürlich grundsätzlich auch bei den bisherigen Parlamentswahlen, wird dort jedoch durch die allgemeine Pauschalität überdeckt.

Abb. 8 Differenzierte Legislative (moderate Variante)



Die andere Extremlösung besteht in einer primären legislativen Entscheidungsmacht der Fachräte für die einschlägigen Themen und einem eher formalen Vetorecht des Parlaments. Dies wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn Fachratsbeschlüsse nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments gestoppt und durch eine andere Vorlage ersetzt werden könnten. Dies wäre wiederum der radikalen Variante (siehe oben) recht ähnlich.

Vorzuziehen ist eine abgestufte Regelung zwischen diesen beiden Extremen mit jeweils differenzierten, qualifizierten Mehrheiten, die zur Überstimmung bestimmter Fachräte-Mehrheiten erforderlich sind - und gegebenenfalls umgekehrt.[45] Diesbezüglich sind zahlreiche

---

45 Dabei sind differenzierte Kompetenzregeln vorzusehen, damit bei unterschiedlichen Mehrheiten im zuständigen Fachrat und im Parlament die Entscheidungsfähigkeit der Legislative nicht blockiert wird. Auf

institutionelle Gestaltungsvarianten denkbar, die dennoch gewährleisten, dass keine länger andauernde Blockade der politischen Entscheidungen möglich ist.

Es stellt sich dann noch die Frage nach dem Umgang mit den relativ hohen Anforderungen an die Informiertheit und Entscheidungsfähigkeit der Bürger bezüglich der einzelnen Politikgebiete und die möglicherweise geringe Wahlbeteiligung bei den Fachräten. Letzteres wäre unter dem Gesichtspunkt der Repräsentativität der Gremien unbefriedigend, insbesondere bei einer eventuell hohen legislativen Entscheidungsbefugnis der Fachräte (siehe oben).

Dies könnte so gelöst werden, dass die bei geringer Wahlbeteiligung „freien" Plätze durch Personen besetzt werden, die vom Parlament gewählt werden.[46] Dabei wird in differenzierter Weise die Stimmenthaltung eines Bürgers bei einem bestimmten Fachrat durch einen Kandidaten genau derjenigen Partei ersetzt, die dieser Bürger bei der allgemeinen Parlamentswahl gewählt hat. Dieser kann entweder von Parlament (bzw. Parlamentsfraktion) extra gewählt werden oder er kann direkt von der betreffenden Parteiliste zum Fachrat genommen werden.

Auf diese Weise kann jeder Bürger (z.B. je nach Grad an politischem Interesse und Informationsstand) sich entscheiden, seine Fachräte selbst zu wählen oder dies „seiner" Partei zu überlassen. Dies bietet sich insbesondere für solche Bürger an, die zwar eine generelle Parteipräferenz haben, aber bei einzelnen Themen anderer Auffassung sind. Auf diese Weise wird die demokratische Legitimation inhaltlicher Art, die eine Partei in der Wahl erwirbt, nach einzelnen Themen unterschiedlich sein. 3

Insgesamt gilt für die dritte Reformperspektive: Man kann erstens davon ausgehen, dass durch die Fachräte die politische Partizipation erhöht wird. Die Einrichtung von Fachräten senkt die politischen Zugangsbarrieren für die Bürger und erhöht die Attraktivität einer politischen Mitarbeit.

Zweitens verstärkt sie die Einbeziehung von parteiunabhängigen Experten. Dies wird weiter gefördert, wenn bestimmte Qualifikationsanforderungen an die Kandidaten für solche Fachräte gestellt werden. Mindestens sollte für die wählenden Bürger die fachspezifische Kompetenz der einzelnen Kandidaten offengelegt werden.

Wichtig ist für beide Aspekte, dass spezifische Lobbyisten des jeweiligen Feldes möglichst weitgehend von der Besetzung der Fachräte ausgeschlossen werden. Eine solche selektive Einschränkung des passiven Wahlrechts erfordert differenzierte Regeln und Kontrollen, die im Wesentlichen von einem spezifischen Ausschuss des Senates zu leisten wären.

10 Schluss

Wenn man die drei skizzierten Reformperspektiven als Gesamtheit betrachtet, beinhalten diese neben dem Parlament drei weitere demokratische Gremien, die jeweils von den Bürgern gewählt werden. Alle Gremien haben voneinander differierende Funktionen, stellen unterschiedliche Anforderungen an ihre Mitglieder und haben jeweils spezifische Wahlregeln.

---

diese Weise ist ein relativer hoher Wirkungsgrad von Fachräten selbst dann gewährleistet sein, wenn sie letztlich vom Parlament überstimmt werden können.

46 Angenommen, die Wahlbeteiligung zu einem bestimmten Fachrat beträgt nur 60% derjenigen zum Parlament. Dann werden 40% der Sitze vom Parlament bestimmt.

Insgesamt wird dadurch das jetzige Monopol der Parlamentsfraktionen für demokratische Legitimation durch eine pluralistischere Struktur abgelöst.

Allerdings implizieren die drei Reformperspektiven unterschiedlich starke Veränderungen im herkömmlichen demokratischen System. Die Akzeptanz der drei Reformmodelle dürfte ebenfalls stark differieren. Alle drei können weitgehend unabhängig voneinander diskutiert werden.

Die Grundlage bildet indes die erste der drei skizzierten Perspektiven, das heisst die Schaffung eines von den Bürgern gewählten Senats. Dadurch wird bereits das bisherige Monopol der Parteien für demokratische Legitimation beseitigt, das für eine ganze Reihe von Problemen im staatlichen Bereich verantwortlich ist.

Durch die damit geschaffene zweite Kammer werden die anderen Funktionen und Institutionen der Gesellschaft, für die im Wesentlichen nur eine adäquate Direktsanktion realisiert werden muss, unabhängiger vom politischen Kern, der aus Parlament und Regierung besteht und in dem die Parteien die dominierende Rolle spielen.

Der Senat ist mit direkter demokratischer Legitimation ausgestattet und ermöglicht damit die Realisierung einer effektiven Gewaltenteilung. Die Hauptaufgabe des Senats besteht darin, gegenüber denjenigen staatlichen Institutionen, die nicht zum Politikkern gehören, das heisst die exekutive, judikative, kontrollierende oder beratende Funktionen haben, die Direktsanktion auszuüben, d.h. das Top-Personal auszuwählen, zu kontrollieren und gegebenenfalls abzuberufen.

Die zweite wesentliche Funktion ist die Entscheidung über die demokratischen Regeln, die die Kompetenzen und Verfahrensweisen sowohl im politischen Bereich als auch darüber hinaus bestimmen. Außerdem entscheidet der Senat bei eventuellen Kompetenzproblemen zwischen verschiedenen Institutionen und über die Ressourcen der Politiker in Parlament und Regierung.

Bei der zweiten Reformperspektive geht es um eine stärkere institutionelle Separierung von Parlament und Regierung, das heisst um eine effektive Gewaltenteilung zwischen beiden. Die Regierungsversammlung wählt die Regierung, der die typischen staatspolitischen Entscheidungen des „Regierens“ obliegen. Außerdem trifft sie selbst einzelne staatspolitische Entscheidungen, soweit dies zur Funktionsfähigkeit der Regierungstätigkeit erforderlich ist.

Eine solche direkte demokratische Legitimation der Regierung bedeutet einen erheblichen Eingriff in die vorherrschende Funktionsvorstellung von einer parlamentarischen Demokratie, die auf einer direkten Abhängigkeit der Regierung vom Parlament basiert, was allerdings nur auf dessen Monopol für demokratische Legitimation zurückzuführen ist.

Die dritte Reformperspektive knüpft an der Kritik an, dass der Delegationsumfang der heutigen Pauschalwahlen zum Parlament zu groß ist, so dass die Sanktionskraft zu undifferenziert und für die einzelnen Politikfelder zu gering ist. Es ist deshalb ein konsequenter Reformschritt, den Delegationsumfang der Parlamentswahlen durch politikfeld-spezifische Stimmabgabe der Bürger zu reduzieren. Dazu werden von den Bürgern neben dem Parlament feldspezifische Fachräte gewählt.

Um auch bei eventuell geringer Wahlbeteiligung zu den Fachräten die Repräsentativität aller legislativen Gremien zu sichern, wird in differenzierter Weise die Stimmenthaltung eines Bürgers bei einem bestimmten Fachrat durch einen Kandidaten genau derjenigen Partei ersetzt, die dieser Bürger bei der allgemeinen Parlamentswahl gewählt hat. Auf diese Weise kann jeder Bürger je nach politischem Interesse und Informationsstand entweder die Fachräte selbst zu wählen oder dies „seiner“ Partei überlassen.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass durch die beschriebenen Reformmodelle die Demokratie gestärkt wird. Die Bürger haben deutlich mehr Einfluss auf die politischen Entscheidungen. Die politische Partizipation wird erhöht. Externe Sachkompetenz wird bei den demokratischen Entscheidungen besser genutzt. Die auf längerfristige Performance ausgerichteten Institutionen des Staates werden unabhängiger von den kurzfristigen politischen Prozessen.

Bisher erschienen:

Diskussionspapiere der Fächergruppe Volkswirtschaftslehre

- Kruse, Jörn, Das Monopol für demokratische Legitimation: Zur konstitutionellen Reform unserer staatlichen und politischen Strukturen, Nr. 50 (Juli 2006).
- Hackmann, Johannes, Eine reinvermögenszugangstheoretisch konsequente Unternehmensbesteuerung, Nr. 49 (Juni 2006).
- Carlberg, Michael, Interactions between Monetary and Fiscal Policies in the Euro Area, No. 48 (March 2006).
- Bayer, Stefan & Jacques Méry, Sustainability Gaps in Municipal Solid Waste Management: The Case of Landfills, No. 47 (February 2006).
- Schäfer, Wolf, Schattenwirtschaft, Äquivalenzprinzip und Wirtschaftspolitik, Nr. 46 (Januar 2006).
- Sepp, Jüri & Diana Eerma, Developments of the Estonian Competition Policy in the Framework of Accession to the European Union, No. 45 (January 2006).
- Kruse, Jörn, Zugang zu Premium Content, Nr. 44 (Dezember 2005).
- Dewenter, Ralf & Jörn Kruse, Calling Party Pays or Receiving Party Pays? The Diffusion of Mobile Telephony with Endogenous Regulation, No. 43 (November 2005).
- Schulze, Sven, An Index of Generosity for the German UI-System. No. 42 (October 2005).
- Bühler, Stefan, Ralf Dewenter & Justus Haucap, Mobile Number Portability in Europe, No. 41. (August 2005).
- Meyer, Dirk, Manuskriptstaus behindern den Wissenschaftsbetrieb: Zur Möglichkeit von Einreichungsgebühren, Autorenhonoraren und Gutachterentgelten, Nr. 40 (Juni 2005).
- Carlberg, Michael, International Monetary Policy Coordination, No. 39 (March 2005).
- Zimmermann, Klaus W. & Reto Schemm-Gregory, Eine Welt voller Clubs, Nr. 38 (März 2005), erscheint in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*.
- Hackmann, Johannes, Die Bestimmung der optimalen Bevölkerungsgröße als (wirtschafts-) ethisches Problem, Nr. 37 (März 2005).
- Josten, Stefan Dietrich, Middle-Class Consensus, Social Capital and the Mechanics of Economic Development, No. 36 (January 2005).
- Dewenter, Ralf & Ulrich Kaiser, Anmerkungen zur ökonomischen Bewertung von Fusionen auf dem Printmedienmarkt, Nr. 35 (Januar 2005).
- Göbel, Markus & Tobias Thomas, Informal Institutions and the “Weaknesses” of Human Behavior, No. 34 (January 2005).
- Dewenter, Ralf & Justus Haucap, Estimating Demand Elasticities for Mobile Telecommunications in Austria, No. 33 (Dezember 2004).
- Meyer, Dirk, Die Entmachtung der Politik: Zur Frage der Überlebensfähigkeit demokratischer Nationalstaaten in einer globalisierten Weltwirtschaft, Nr. 32 (Dezember 2004).

- Josten, Stefan Dietrich & Klaus W. Zimmermann, Unanimous Constitutional Consent and the Immigration Problem, No. 31 (Dezember 2004), erscheint in: *Public Choice*.
- Bleich, Torsten, Importzoll, Beschäftigung und Leistungsbilanz: ein mikrofundierter Ansatz, Nr. 30 (September 2004).
- Dewenter, Ralf, Justus Haucap, Ricardo Luther & Peter Rötzel, Hedonic Prices in the German Market for Mobile Phones, No. 29 (August 2004).
- Carlberg, Michael, Monetary and Fiscal Policy Interactions in the Euro Area, No. 28 (März 2004).
- Dewenter, Ralf & Justus Haucap, Die Liberalisierung der Telekommunikationsbranche in Deutschland, Nr. 27 (März 2004), erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 53, 2004, 374-393.
- Kruse, Jörn, Ökonomische Konsequenzen des Spitzensports im öffentlich-rechtlichen und im privaten Fernsehen, Nr. 26 (Januar 2004).
- Haucap, Justus & Jörn Kruse, Ex-Ante-Regulierung oder Ex-Post-Aufsicht für netzgebundene Industrien?, Nr. 25 (November 2003), erschienen in *Wirtschaft und Wettbewerb* 54, 2004, 266-275.
- Haucap, Justus & Tobias Just, Der Preis ist heiß. Aber warum? Zum Einfluss des Ökonomiestudiums auf die Einschätzung der Fairness des Preissystems, Nr. 24 (November 2003), erschienen in *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (*WiSt*) 33 (9), 2004, 520-524.
- Dewenter, Ralf & Justus Haucap, Mobile Termination with Asymmetric Networks, No. 23 (October 2003), erscheint in: *European Journal of Law and Economics* 20, 2005.
- Dewenter, Ralf, Raising the Scores? Empirical Evidence on the Introduction of the Three-Point Rule in Portugese Football, No. 22 (September 2003).
- Haucap, Justus & Christian Wey, Unionisation Structures and Innovation Incentives, No. 21 (September 2003), erschienen in: *The Economic Journal* 114, 2004, C145-C165.
- Quitzau, Jörn, Erfolgsfaktor Zufall im Profifußball: Quantifizierung mit Hilfe informationseffizienter Wettmärkte, Nr. 20 (September 2003).
- Reither, Franco, Grundzüge der Neuen Keynesianischen Makroökonomik, Nr. 19 (August 2003), erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 54, 2003, 131-143.
- Kruse, Jörn & Jörn Quitzau, Fußball-Fernsehrechte: Aspekte der Zentralvermarktung, Nr. 18 (August 2003).
- Bühler, Stefan & Justus Haucap, Mobile Number Portability, No. 17 (August 2003), erschienen in: *Journal of Industry, Competition and Trade* 4, 2004, 223-238.
- Zimmermann, Klaus W. & Tobias Just, On the Relative Efficiency of Democratic Institutions, No. 16 (July 2003).
- Bühler, Stefan & Justus Haucap, Strategic Outsourcing Revisited, No. 15 (July 2003), erscheint in *Journal of Economic Behavior and Organization*, 2005.
- Meyer, Dirk, Die Energieeinsparverordnung (EnEV) - eine ordnungspolitische Analyse, Nr. 14 (Juli 2003).

- Zimmermann, Klaus W. & Tobias Thomas, Patek Philippe, or the Art to Tax Luxuries, No. 13 (June 2003).
- Dewenter, Ralf, Estimating the Valuation of Advertising, No. 12 (June 2003).
- Otto, Alkis, Foreign Direct Investment, Production, and Welfare, No. 11 (June 2003).
- Dewenter, Ralf, The Economics of Media Markets, No. 10 (June 2003).
- Josten, Stefan Dietrich, Dynamic Fiscal Policies, Unemployment, and Economic Growth, No. 9 (June 2003).
- Haucap, Justus & Tobias Just, Not Guilty? Another Look at the Nature and Nurture of Economics Students, No. 8 (June 2003).
- Dewenter, Ralf, Quality Provision in Interrelated Markets, No. 7 (June 2003).
- Bräuninger, Michael, A Note on Health Insurance and Growth, No. 6 (June 2003).
- Dewenter, Ralf, Media Markets with Habit Formation, No. 5 (June 2003).
- Haucap, Justus, The Economics of Mobile Telephone Regulation, No. 4 (June 2003).
- Josten, Stefan Dietrich & Achim Truger, Inequality, Politics, and Economic Growth. Three Critical Questions on Politico-Economic Models of Growth and Distribution, No. 3 (June 2003).
- Dewenter, Ralf, Rational Addiction to News?, No. 2 (June 2003).
- Kruse, Jörn, Regulierung der Terminierungsentgelte der deutschen Mobilfunknetze?, Nr. 1 (Juni 2003).

Frühere Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik

- Bräuninger, Michael & Justus Haucap, Das Preis-Leistungs-Verhältnis ökonomischer Fachzeitschriften, Nr. 120 (2002), erschienen in: *Schmollers Jahrbuch* 123, 2003, S. 285-305.
- Kruse, Jörn, Competition in Mobile Communications and the Allocation of Scarce Resources: The Case of UMTS, Nr. 119 (2002), erschienen in: Pierrre Buigues & Patrick Rey (Hg.), *The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications*, Edward Elgar: Cheltenham 2004.
- Haucap, Justus & Jörn Kruse, Predatory Pricing in Liberalised Telecommunications Markets, Nr. 118 (2002), erschienen in: Christian von Hirschhausen, Thorsten Beckers & Kay Mitusch (Hrsg.), *Trends in Infrastructure Regulation and Financing*, Edward Elgar: Cheltenham 2004, S. 43-68.
- Kruse, Jörn, Pay-TV versus Free-TV: Ein Regulierungsproblem?, Nr. 117 (2002), erscheint in: Mike Friedrichsen (Hg.), *Kommerz - Kommunikation - Konsum. Zur Zukunft des Fernsehens in konvergierenden Märkten*, 2003.
- Kruse, Jörn, Regulierung der Verbindungsnetzbetreiberauswahl im Mobilfunk, Nr. 116 (2002), als Kurzform erschienen in: *Multimedia und Recht*, Januar 2003, S. 29-35.
- Haucap, Justus & Jörn Kruse, Verdrängungspreise auf liberalisierten Telekommunikationsmärkten, Nr. 115 (2002), erschienen in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 5, 2004, 337-361.

- Haucap, Justus & Helmmar Schmidt, Kennzeichnungspflicht für genetisch veränderte Lebensmittel: Eine ökonomische Analyse, Nr. 114 (2002), erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 53, 2002, S. 287-316.
- Kruse, Jörn & Jörn Quitzau, Zentralvermarktung der Fernsehrechte an der Fußball-Bundesliga, Nr. 113 (2002), erschienen in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft zur Sportökonomie*, 2002, S. 63-82.
- Kruse, Jörn & Justus Haucap, Zuviel Wettbewerb in der Telekommunikation? Anmerkungen zum zweiten Sondergutachten der Monopolkommission, Nr. 112 (2002), erschienen in: *Wirtschaftsdienst* 82, 2002, S. 92-98.
- Bräuninger, Michael & Justus Haucap, What Economists Think of Their Journals and How They Use Them: Reputation and Relevance of Economics Journals, Nr. 111 (2002), erschienen in *Kyklos* 56, 2003, S. 175-197.
- Haucap, Justus, Telephone Number Allocation: A Property Rights Approach, Nr 110 (2001), erschienen in: *European Journal of Law and Economics* 15, 2003, S. 91-109.
- Haucap, Justus & Roland Kirstein, Government Incentives when Pollution Permits are Durable Goods, Nr. 109 (2001), erschienen in: *Public Choice* 115, 2003, S. 163-183.
- Haucap, Justus, Konsum und soziale Beziehungen, Nr. 108 (2001), erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 52, 2001, S. 243-263.
- Bräuninger, Michael & Justus Haucap, Was Ökonomen lesen und schätzen: Ergebnisse einer Umfrage, Nr. 107 (2000), erschienen in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2, 2001, S.185-210.
- Haucap, Justus, Uwe Pauly & Christian Wey, Collective Wage Setting When Wages Are Generally Binding: An Antitrust Perspective, Nr. 106 (2000), erschienen in: *International Review of Law and Economics* 21, 2001, S. 287-307.
- Haucap, Justus, Selective Price Cuts and Uniform Pricing Rules in Network Industries, Nr. 105 (2000), erschienen in: *Journal of Industry, Competition and Trade* 3, 2003, 269-291.
- Bräuninger, Michael, Unemployment Insurance, Wage Differentials and Unemployment, Nr. 104 (2000) erschienen in: *Finanzarchiv* 75, 2000, S. 485-501.
- Kruse, Jörn, Universaldienstlast etablierter Postunternehmen, Nr. 103 (2000) erschienen in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, Ergänzungsheft 3, 2002, S. 99-117.
- Kruse, Jörn, Sportveranstaltungen als Fernsehware, Nr. 102 (2000) erschienen in: Schellhaaß, Horst-Manfred (Hg.), *Sportveranstaltungen zwischen Liga- und Medien-Interessen*, Hofmann: Schorndorf 2000, S. 15-39.

Frühere Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre

- Bräuninger, Michael, Social Capital and Regional Mobility, Nr. 4/2002.

- Schäfer, Wolf, EU-Erweiterung: Anmerkungen zum Balassa-Samuelson-Effekt, Nr. 3/2002, erschienen in: Stefan Reitz (Hg.): *Theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte der internationalen Integration*, Duncker & Humblot: Berlin 2003, S. 89-98.
- Bräuninger, Michael, The Budget Deficit, Public Debt and Endogenous Growth, Nr. 2/2002.
- Rösl, Gerhard, Die Umverteilung der Geldschöpfungsgewinne im Eurosystem: Das Earmarking-Verfahren seit dem 1.1.2002, Nr. 1/2002, als Kurzform erschienen in: *Wirtschaftsdienst* 82, 2002, S.352-356.
- Schniewindt, Sarah, Two-Way Competition in Local Telecommunication Networks, Nr. 2/2001.
- Reither, Franco, Optimal Monetary Policy when Output Persists: On the Equivalence of Optimal Control and Dynamic Programming, Nr. 1/2001.
- Schäfer, Wolf, MOEL-Wechselkursarrangements, Nr. 1/2000, erschienen in: Günther Engel & Peter Rühmann (Hg.): *Geldpolitik und Europäische Währungsunion*, Göttingen 2000, S. 217-228.
- Heppke, Kirsten, On the Existence of the Credit Channel in Poland, Nr. 8/1999.
- Bräuninger, Michael, Unemployment and International Lending and Borrowing in an Overlapping Generations Model, Nr. 8/1999.
- Henning, Andreas & Wolfgang Greiner, Organknappheit im Transplantationswesen - Lösungsansätze aus ökonomischer Sicht, Nr. 7/1999.
- Chung, Un-Chan, East Asian Economic Crisis - What is and What Ought to be Done: The Case of Korea, Nr. 6/1999, erschienen in: *Research in Asian Economic Studies* 10, 2002, S. 93-121.
- Carlberg, Michael, Europäische Währungsunion: Der neue Policy Mix, Nr. 5/1999, erschienen in *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)* 29(1), 2000, S. 8-13.
- Carlberg, Michael, European Monetary Union: The New Macroeconomics, Nr. 4/1999, erschienen in: Gerhard Rübel (Hg.), *Real and Monetary Issues of International Economic Integration*, Duncker & Humblot: Berlin 2000, S. 155-175.
- Bräuninger, Michael & J.-P. Vidal, Private versus Financing of Education and Endogenous Growth, Nr. 3/1999, erschienen in: *Journal of Population Economics* 13, 2000, S. 387-401.
- Reither, Franco, A Monetary Policy Strategy for the European Central Bank, Nr. 2/1999 erschienen in: Rolf Caesar & Hans-Eckart Scharrer (Hg.), *European Economic and Monetary Union: Regional and Global Challenges*, Nomos Verlag: Baden-Baden 2001, S. 213-226.
- Bräuninger, Michael, Wage Bargaining, Unemployment and Growth, Nr. 1/1999 erschienen in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 156, 2000, S. 646-660.

Frühere Diskussionsbeiträge zur Finanzwissenschaft

- Josten, Stefan, Crime, Inequality, and Economic Growth. A Classical Argument for Distributional Equality, 2002, erschienen in: *International Tax and Public Finance* 10, 2003, S. 435-452.

- Zimmermann, Klaus W. & Tobias Thomas, Öffentliche Güter, natürliche Monopole und die Grenze marktlicher Versorgung, 2002, erschienen in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)* 32, 2003, S. 340-344.
- Holm-Müller, Karin & Klaus W. Zimmermann**,** Einige Anmerkungen zur Internalisierungsstrategie mit dem produktorientierten Konzept der Pigousteuer, 2002, erschienen in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 25, 2002, S. 415-420.
- Josten, Stefan, Nationale Schuldenpolitik in der EWU, 2002, erschienen in: *Wirtschaftsdienst* 82, 2002, S. 219-225.
- Hackmann, Johannes, Der Sonderabgabenbezug nach dem Lebenspartnerschaftsergänzungsgesetz, 2002, erschienen in: *Wirtschaftsdienst*, 82, 2002, S. 241-248.
- Josten, Stefan, Das Theorem der Staatsschuldneutralität. Eine kritisch-systematische Rekonstruktion, 2001, erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 53, 2002, S. 180-209.
- Zimmermann, Klaus W.**,** Komplikationen und Fallstricke in der Pigou-Analyse von Externalitäten, 2001, erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 53, 2002, S. 245-267
- Josten, Stefan, National Debt in an Endogenous Growth Model, 2001, erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 53, 2002, S. 107-123.
- Hackmann, Johannes, Vom Ehegattensplitting zum Partnerschaftssplitting?, 2001, erschienen in: Volker Arnold (Hg.), *Wirtschaftsethische Perspektiven VI*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik 228/VI, Ducker & Humblot: Berlin 2002, S. 189-222.
- Zimmermann, Klaus W. & Tobias Just, Politische Glaubwürdigkeit und der Euro: Eine verfassungsökonomische Perspektive, 2000, erschienen in: Fritz Söllner & Arno Wilfert (Hg.), *Die Zukunft des Steuer- und Sozialstaates*, Physica Verlag 2001, S. 373-397.
- Josten, Stefan, National Debt, Borrowing Constraints, and Human Capital Accumulation in an Endogenous Growth Model, 2000, erschienen in: *FinanzArchiv* 58, 2001, S. 317-338.
- Zimmermann, Klaus W. & Tobias Just, The Euro and Political Credibility in Germany, 2000, erschienen in: *Challenge* 44, 2001, S. 102-120
- Josten, Stefan, Public Debt Policy in an Endogenous Growth Model of Perpetual Youth, 1999, erschienen in *FinanzArchiv* 57, 2000, S. 197-215.
- Zimmermann, Klaus W., Internalisierung als Nirwana-Kriterium der Umweltpolitik, 1999, erschienen in: Kilian Bizer, Bodo Linscheidt & Achim Truger (Hg.), *Staatshandeln im Umweltschutz. Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik*, Duncker & Humblot: Berlin 2000.
- Hackmann, Johannes, Die unterlassene Besteuerung der Nutzungswerte selbstgenutzten Wohnungseigentums: Vergebene Reformpotentiale, 1999, erschienen in: R. Lüdeke, W. Scherf & W. Steden (Hg.), *Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik*, Festschrift für A. Oberhauser, Berlin 2000, S. 387-412.
- Zimmermann, Klaus W. & Tobias Just**,** Interest Groups, Referenda, and the Political Process: On the Efficiency of Direct Democracy, 1999, erschienen in: *Constitutional Political Economy* 11, 2000, S. 147-163.

- Josten, Stefan, Staatsverschuldung und Wirtschaftswachstum in einem Diamond-OLG-Modell mit AK-Technologie, 1999, erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 51, 2000, S. 237-254.