

Kruse, Jörn

Working Paper

Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung

Diskussionspapier, No. 66

Provided in Cooperation with:

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Helmut-Schmidt-Universität (HSU)

Suggested Citation: Kruse, Jörn (2007) : Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung, Diskussionspapier, No. 66, Helmut-Schmidt-Universität - Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:705-opus-17047>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23715>

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.



Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr Hamburg
University of the Federal Armed Forces Hamburg

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre
Department of Economics

Diskussionspapier Nr.
Oktober 2007

66

Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung

Jörn Kruse

erscheint in:
Stefan Bayer und Klaus W. Zimmermann (Hrsg),
Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen:
Facetten politischer Ökonomie
Metropolis: Marburg 2008

Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung

Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen ¹

Jörn Kruse

1 Einleitung

Es entspricht einer gängigen Meinung, dass „die Politik“ schlecht funktioniert. Politiker genießen nur eine mäßige Wertschätzung. Die Parteien sind auch für politisch engagierte Bürger als Plattform für eigene Aktivitäten zunehmend unattraktiv geworden und werden eher als notwendiges Übel wahrgenommen.

Die Bürger - formal der Souverän einer demokratischen Gesellschaft - empfinden ihre Rolle als marginal. Tatsächlich haben sie auch als Wähler nur wenig inhaltlichen Einfluss auf „ihre Repräsentanten“. Die Kluft zwischen der „Politischen Klasse“ und den Bürgern ist dramatisch angewachsen. Es besteht ein gravierendes „gefühltes Demokratiedefizit“. Bezüglich einer effektiven Reformfähigkeit im Sinne einer Verbesserung dieser Lage sind die Einschätzungen überwiegend resignativ.

Es ist jedoch fraglich, ob dafür wirklich die einzelnen Politiker verantwortlich sind oder vielmehr die 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.

Da die entstandenen Demokratiedefizite und Leistungsmängel der politischen Prozesse auch über längere Zeit nicht abgebaut, sondern eher verschärft wurden, kann man fundamentale Konstruktionsmängel vermuten. Die herkömmlichen, relativ einfachen und nahezu

¹ Für wertvolle Anmerkungen danke ich insbesondere Theresia Theurl, Klaus Zimmermann, Roland Lhotta, Julia von Blumenthal und Niklas Im Winkel.

zentralistischen politischen Strukturen sind mit den komplexen Sachzusammenhängen der modernen Welt zunehmend überfordert. Die Mängel beruhen auf einer Reihe von Verfassungsproblemen, von denen die wichtigsten in diesem Beitrag skizziert werden. Vier Thesen können dies beleuchten:

Viele der Probleme haben ihren Ausgangspunkt in einem formalen Legitimationsmonopol, aus dem die jeweiligen Parteien (d.h. die Politischen Klasse) einen umfassenden Machtanspruch ableiten.

Der Delegationsumfang der einzelnen Wahlen ist viel zu groß. Dies verhindert sowohl eine differenzierte Willensbekundung der Bürger als auch eine wirksame Kontrolle der Politiker.

Die Gewaltenteilung, die nicht nur nach dem klassischen Prinzip, sondern auch funktional über die unterschiedlichen Anforderungen an staatliche Institutionen begründet werden kann, ist völlig unzureichend.

Die Rekrutierung zu politischen Ämtern ist einseitig von den Parteien dominiert, die nur noch über eine schmale Basis verfügen. Dies mindert die verfügbare Fachkompetenz und Erfahrung. Berufspolitiker und Funktionäre sind dabei, die Volksvertreter zu verdrängen.

Es werden im Folgenden 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.

Es wird anhand verschiedener staatlicher Institutionen gezeigt, dass das bestehende „Monopol für demokratische Legitimation“ für zahlreiche Fehlentwicklungen, Demokratiedefizite und Funktionsmängel verantwortlich ist.

Die in Abschnitt 4 vorgeschlagenen Reformperspektiven sind radikal. Sie beinhalten im Wesentlichen

- eine Überwindung des Legitimationsmonopols durch dezentrale demokratische Prozesse,
- eine effektivere Gewaltenteilung,
- eine differenziertere Struktur der politischen Institutionen (insb. Parlament, Regierung und Senat) und der staatlichen Delegationsprozesse,
- mehr inhaltliche Einflussmöglichkeiten der Bürger
- und eine breitere Rekrutierungsbasis für politische Ämter.

Die erste der grundlegenden Reformperspektiven (4.2), die sich auf das Verhältnis des Politik-Kerns² 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. Die zweite (4.3) trennt explizit die Wahlen zum Parlament als Organ der Gesetzgebung und zur Regierung (staatspolitische Aufgaben der Exekutive). Die dritte (4.4) differenziert die parlamentarischen Institutionen und Wahlprozesse.

² Der Begriff des Politik-Kerns umfasst das Parlament und die Regierung. Vgl. 3.2.3 und Abb. 3.

Im Folgenden werden zunächst in Abschnitt 2 die normativen, analytischen und institutionellen Grundlagen skizziert. Abschnitt 3 analysiert das Legitimationsmonopol der Politischen Klasse und die wichtigsten Fehlentwicklungen im Bereich des Politik-Kerns (3.1) sowie die Folgen der mangelnden Gewaltenteilung für die Funktionsfähigkeit anderer staatlicher Institutionen (3.2).

Anschließend wird in Abschnitt 3.3 das Dilemma vieler parlamentarischer Demokratien betrachtet, das daraus entsteht, dass die Parlamentarier einerseits das Volk repräsentieren und eine ergebnisoffene Diskussion der jeweiligen politischen Alternativen führen sollen. Andererseits werden die Abgeordneten der Mehrheitsfraktion/en aber vor allem als Mehrheitsbeschaffer für eine handlungsfähige Regierung gebraucht, während die anderen Abgeordneten im Gegenteil vor allem an deren Sturz interessiert sind. Für beide Funktionen müssten allerdings unterschiedliche Regeln (Verfassung, Wahlrecht) existieren. Abschnitt 3.4 analysiert den geringen Informationsgehalt und die unzureichende Sanktionskraft demokratischer Wahlen, die durch einen übergroßen Delegationsumfang gekennzeichnet sind.

In Abschnitt 4 werden die drei Reformperspektiven präsentiert. Die erste (4.2) beseitigt das Legitimationsmonopol durch Schaffung eines Senats als zweiter Kammer, die für die Delegationsaufgaben außerhalb des Politik-Kerns zuständig ist und explizit nicht aus der Politischen Klasse rekrutiert wird.

In der zweiten Reformperspektive werden innerhalb des Politik-Kerns das Parlament (Legislative) und der Regierungskonvent (Exekutive zur Herstellung einer handlungsfähigen Regierung) institutionell deutlich unterschieden (4.3) und jeweils direkt von den Bürgern gewählt.

In der dritten Reformperspektive werden politikfeldspezifische Fachräte erörtert, die von den Bürgern zu einer differenzierteren Artikulation ihrer politischen Präferenzen genutzt werden können, die demokratischen Zusammenhänge intensivieren und die parlamentarischen Diskussionsprozesse pluralisieren (4.4). Der Abschnitt 4.5 zur Direkten Demokratie dient nur der Vollständigkeit.

2 Grundlagen

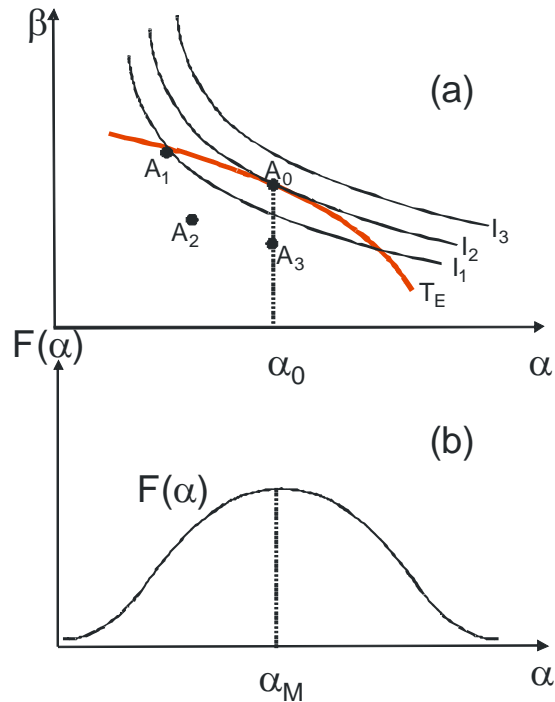
2.1 Ziele und Maßstäbe. Präferenzen und Leistungen

Die Idealvorstellung staatlichen Handelns in einer Demokratie beinhaltet, dass die Akteure erstens im Sinne der Ziele und Interessen der Gesamtheit der Bürger handeln und zweitens, dass sie dies mit bestmöglichen Ergebnissen bzw. zu minimalen gesellschaftlichen Kosten erledigen. Ersteres nennen wir im Folgenden die Präferenzdimension und das Zweite die Leistungsdimension bzw. die Effizienz des staatlichen Handelns (Kruse, 1996).

Betrachten wir dies für ein bestimmtes "politisches Thema" anhand einer präferenzrelevanten Variable α . Die verschiedenen Entscheidungsalternativen lassen sich als Punkte entlang der α -Achse in Abb. 1 darstellen. Höhere Werte für α sind gegebenenfalls mit Kosten bzw. mit einem Verzicht auf andere politische Ziele verbunden, die zusammenfassend

durch die β -Achse dargestellt sind.³ Der politische Handlungsraum wird nach oben durch die Transformationskurve T_E objektiv begrenzt.

Abb. 1: Normative Grundlage (Präferenzen und Effizienz)



Wir nehmen an, dass die einzelnen Bürger bezüglich der Punkte auf T_E (d.h. für α und die damit verbundenen monetären und nicht-monetären Kosten in β) unterschiedliche individuelle Präferenzen haben und dass die resultierenden gesellschaftlichen Präferenzen durch eine Indifferenzkurvenschar (hier I_i , $i = \dots 1, 2, 3 \dots$ mit den Nutzenniveaus $\dots U(I_1) < U(I_2) < U(I_3) \dots$) dargestellt werden können.⁴ In der Situation der Abb. 1 ist also maximal das Niveau I_2 erreichbar. Der Punkt A_0 ist präferenzadäquat und technisch effizient. Ein Präferenzmangel lässt sich dann theoretisch durch eine Abweichung von α_0 messen, eine Ineffizienz durch eine Abweichung von der Transformationskurve T_E nach unten.⁵ Ein Ergebnis staatlichen Handelns ist

-
- ³ Ansteigende Ordinatenwerte β beinhalten also höhere Werte für andere politische Ziele. Dies können sowohl die monetären Kosten einer politischen Maßnahme sein als auch der Verzicht auf die Erreichung anderer Ziele.
- ⁴ Durch den unteren Teil (b) der Abb. 1 wird ein alternatives Beurteilungskonzept für die Punkte auf T_E skizziert. $F(\alpha)$ repräsentiert eine Häufigkeitsverteilung der Optimalpunkte der einzelnen Bürger auf T_E . α_M repräsentiert den Medianwert, wie er sich in einem idealen Abstimmungsprozess herausbilden würde. Wir können diesen verkürzt als „demokratisches Optimum“ bezeichnen, während α_0 „ökonomisches Optimum“ genannt werden könnte. Beide Optima sind nicht notwendigerweise identisch, dürften jedoch bei der für praktische Zwecke erforderlichen Toleranz relativ nahe beieinander liegen, wenn man keine extreme Schiefe der Verteilung annimmt.
- ⁵ Der Punkt A_3 ist zwar präferenzadäquat, aber nicht technisch effizient (bzw. nicht kosteneffizient), d.h. für die Realisierung des gewünschten α -Wertes entstehen zu hohe Kosten in Form des Verzichtes auf andere Ziele. Der Punkt A_1 ist kosteneffizient, aber nicht präferenzadäquat.

für die Gesamtheit der Bürger umso „besser“, je weniger das damit erreichte Zielniveau von dem jeweils bestmöglichen (hier I_2) abweicht.⁶

Die Abb. 1 erfasst die zeitliche Dimension nicht explizit. Tatsächlich ist zur Bewertung einer politischen Entscheidung nicht nur die Effizienz zu einem bestimmten Zeitpunkt von Bedeutung, sondern diejenige über alle zukünftigen Zeiträume, die von der Entscheidung beeinflusst werden. Dazu müsste die Analyse auch für die zukünftig relevanten Perioden durchgeführt und die betreffenden Abweichungen vom Optimum theoretisch in abdiskontierter Form aggregiert werden.

2.2 Staatliche Problemfelder, spezifische Fachkompetenz und Präferenzrelevanz

2.2.1 Präferenzrelevanz und Fachkompetenz

Alle Einzelbereiche, in denen der Staat (politisch, administrativ etc.) tätig wird, das heißt in denen er handelt und Entscheidungen trifft,⁷ werden im Folgenden zur Vereinfachung pauschal unter den Begriffen „Problemfeld“ oder „Thema“ zusammengefasst.

Die Entscheidungen auf solchen Problemfeldern werden von einzelnen Institutionen erledigt. Diese bedürfen dazu adäquater Fähigkeiten, Informationen und Anreize, die dem jeweiligen Problemfeld und der Zielsetzung angemessen sind. Die Existenz einzelner Institutionen sowie ihre formalen Kompetenzen und Abhängigkeiten sind in einem staatlichen Gesamtsystem grundsätzlich variabel und Gegenstand der folgenden Überlegungen.

Wenn wir die verschiedenen Problemfelder in ihrer Gesamtheit betrachten, wird deutlich, dass diese sich inhaltlich in einer Reihe von Dimensionen und Anforderungen deutlich unterscheiden, von denen wir die wichtigsten kurz beleuchten wollen, nämlich (a) die Präferenzrelevanz, (b) die Fachkompetenz sowie außerdem die Fristigkeit (vgl. 2.2.3). Diese sind bedeutsam für die adäquate institutionelle Struktur, das heißt für die geeignete Zuordnung von Entscheidungsaufgaben auf bestimmte Institutionen.

(a) Präferenzrelevanz

Die Präferenzen und Interessen der Bürger in ihrer Gesamtheit sollen den Maßstab für alle staatlichen Entscheidungen in einer Demokratie darstellen. Sie sollen sich in den Entscheidungen der Politiker und anderer staatlicher Akteure möglichst gut widerspiegeln. Bei vielen Themen sind die politischen Präferenzen der Bürger unterschiedlich und decken ein mehr oder minder weites Spektrum ab. Außerdem sind die Präferenzen der Bürger zu einzelnen Themen in der Realität häufig nicht nur a priori nicht bekannt, sondern eventuell noch 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 von ihren Präferenzen gesprochen werden kann.

⁶ Vgl. für eine stärker inhaltliche, politikwissenschaftliche Erfassung des Begriffs der „Leistung von Politikern“ Borchert (2003), S. 168ff und Klages (2001).

⁷ Der Umfang der Staatstätigkeit wird im Folgenden nicht problematisiert, sondern aus Vereinfachungsgründen als vorgegeben betrachtet.

Wenn dies in hohem Maße der Fall ist (das heißt, wenn die Präferenzen stark unterschiedlich und/oder zunächst unbekannt sind), sprechen wir von einer hohen Präferenzrelevanz eines Themas. Schon die Ermittlung einer kollektiven Zielfunktion für ein bestimmtes Problemfeld ist dann für die Entscheidungsträger des Staates ein Teil des Problems. Um diese zu ermitteln, muss innerhalb des demokratischen Systems ein Mechanismus vorhanden sein, der die Präferenzen der Bürger zu den Entscheidungsträgern transferiert, bzw. wirksame Anreize liefert, diese zu ermitteln und entsprechend zu handeln. Bezogen auf die Kategorien in der Abb. 1 bedeutet dies die Ermittlung der Lage der Indifferenzkurvenschar, bzw. des jeweils relevanten Ausschnitts aus dieser.

Das andere Extrem einer „geringen Präferenzrelevanz“ liegt vor, wenn die Präferenzen der Bürger (bzw. die Zielfunktion) im konkreten Fall bekannt sind. Das heißt, die Ermittlung der kollektiven Zielfunktion stellt dann kein Problem dar. Eine „geringe Präferenzrelevanz“ bedeutet keineswegs, dass die Präferenzen nicht relevant sind, sondern nur, dass die Ermittlung bzw. Aggregation der Präferenzen keine besonderen Probleme verursacht, zum Beispiel, weil klar ist, welches die relevanten Ziele und Präferenzen in der betreffenden Situation sind. Für einen konkreten Einzelfall kann dies auch bedeuten, dass die Zielfunktion bereits vorher eindeutig definiert wurde (zum Beispiel in Form von Gesetzen etc.).

(b) Fachkompetenz

Die jeweiligen Ziele der Bürger sollen mit möglichst geringen Kosten erreicht werden, das heißt mit möglichst geringem Verzicht auf das Erreichen anderer Ziele. Dies wird als „Leistungskriterium“ bezeichnet. Die Leistung bezieht sich auf die inhaltliche Qualität der staatlichen Entscheidungen. Sie misst die Effizienz der Politik im Sinne eines guten Ziel-Mittel-Verhältnisses (Schiller, 1999 S. 45ff; Schmidt, 2006).

Damit wird vor allem die professionelle Qualität der Institutionen im Sinne einer hohen Fachkompetenz auf dem betreffenden Problemfeld angesprochen. Gerade bei vielen politischen Entscheidungen ist der sachlogische Zusammenhang zwischen alternativen Entscheidungsmöglichkeiten und deren jeweiligen Konsequenzen nicht evident, sondern Gegenstand von kognitiven Prozessen. Diese erfordern einen entsprechenden Background auf speziellen inhaltlichen und methodischen Fachgebieten und einen aktuellen Informationsstand. Bezogen auf die Kategorien in Abb. 1 beinhaltet dies die Kenntnis der Lage der Transformationskurve. 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 Entscheidungen stark erhöht.

Dies gilt in besonders hohem Maße für die längerfristigen Wirkungen. Gerade für das Erkennen längerfristiger Zusammenhänge und Entscheidungsfolgen ist eine hohe einschlägige Fachkompetenz erforderlich, während kurzfristige Wirkungen häufig offensichtlich sind.

2.2.2 Staatliche Problemfelder mit unterschiedlichen Anforderungen

Die einzelnen staatlichen (politischen und administrativen) Entscheidungen stellen sehr unterschiedliche Anforderungen an die Fachkompetenz der Entscheidungsträger und an deren zielorientierte Anreizstruktur (Präferenzrelevanz). Wenn wir die verschiedenen Problemfelder in ein Raster der beiden Kriterien einordnen, entsteht Abb. 2. Dort ist die Präferenzrelevanz (Zielgehalt, normativer Gehalt) in einem konkreten Entscheidungsbe-

reich auf der Abszisse und die erforderliche Fachkompetenz auf der Ordinate abtragen. Betrachten wir hier nur die vier markanten Felder E, N, K und S.

Bei Problemfeldern in den Bereichen E und K sind die Präferenzen und Ziele weitgehend bekannt und transparent, das heißt es besteht eine geringe Präferenzrelevanz. Für eine gute Zielerreichung ist jedoch bei K eine hohe Fachkompetenz der Entscheidungsträger nötig, während dies bei E nicht der Fall ist.

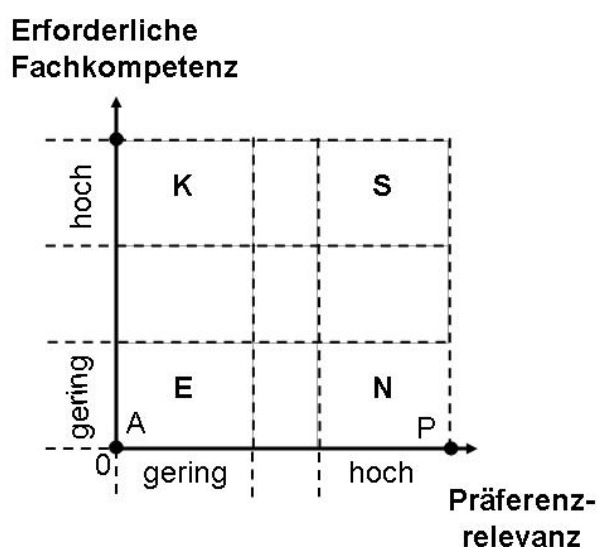
Das Feld E beinhaltet die klassischen Verwaltungsaufgaben, die viele Routinetätigkeiten umfassen, wie sie in zahllosen Verwaltungseinheiten täglich geleistet werden. Der Extrempunkt A in der Nähe von O repräsentiert solche Aufgaben, in denen die Lösung im Einzelfall quasi automatisch (z.B. mittels einer bestimmten Software) generiert werden kann.

Im Bereich K ist für eine gute Zielerreichung jedoch eine hohe (in der Regel spezialisierte) Fachkompetenz der Entscheidungsträger erforderlich. Hier tut die Gesellschaft gut daran, die Entscheidungen weitgehend den Experten (d.h. einer fachkompetenten Institution) zu übertragen. 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.

Mit derartigen Aufgaben sollte man nicht die Politiker belasten, sondern sie an spezialisierte Fachinstitutionen übertragen. Einerseits sind diese dafür aufgrund ihrer spezialisierten Fachkompetenz besser geeignet. Andererseits entlastet dies die Politiker von einem Zeitaufwand, den sie auf Feldern mit höherer Präferenzrelevanz nutzbringender einsetzen können.

Gleichwohl ist es die Aufgabe der Politik, den Fachinstitutionen die Ziele in Form von Gesetzen etc. vorzugeben.

Abb. 2: Staatliche Aufgabenfelder nach Präferenzrelevanz und erforderlicher Fachkompetenz



Feld N enthält Problembereiche, in denen es stark auf die jeweiligen politischen Präferenzen ankommt, die möglicherweise nicht evident sind und sich eventuell zwischen 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. Der Extrempunkt P repräsentiert politische Entscheidungsaufgaben, die grundsätzlich auch für eine Direkte Demokratie (Plebiszite) geeignet wären.⁸

Demgegenüber repräsentiert das Feld S staatliche Problembereiche mit hoher Präferenzrelevanz, in denen außerdem eine hohe Fachkompetenz erforderlich ist. Hierbei handelt es sich also um die schwierigsten politischen Themen, die eine direkte Interaktion von Fachkompetenz und Präferenzbindung erfordern. Solche Entscheidungsaufgaben sollte man weder allein den Experten überlassen noch einem politischen Gremium ohne ausreichende Fachkompetenz.

2.2.3 Zeitperspektive

Ein signifikanter Faktor bei der adäquaten Zuordnung von Entscheidungsaufgaben auf Institutionen (insb. bezüglich Politik-Kern und Fachinstitutionen) ist die Zeitperspektive, das heißt das Problem langfristiger Auswirkungen. In aller Regel ist es für die Gesellschaft nicht ratsam, Aufgaben und Entscheidungen mit langfristigen Wirkungen an Institutionen und Entscheidungsträger zu delegieren, die nur eine relativ kurzfristige Anreizstruktur haben. Genau dies gilt jedoch häufig für Politiker, weniger dagegen für Fachinstitutionen. Hinzu kommt, dass schon für das Erkennen und instrumentelle Umsetzen längerfristiger Zusammenhänge eine hohe Fachkompetenz und Spezialisierung erforderlich ist.

Dies beinhaltet eine erhebliche Erschwernis für Aufgaben in Feld S. Das heißt, bei hoher Präferenzrelevanz und hohen Fachkompetenzerfordernissen ist die Einbeziehung der Analyseergebnisse von externen Beratungsinstitutionen von ganz besonderer Bedeutung.

2.3 Staatliche Entscheidungen und Institutionen

2.3.1 Primärentscheidungen und Delegation

Unter „Institutionen“ werden im Folgenden staatliche Einheiten verstanden, die Entscheidungen treffen, unabhängig davon, ob dies Einzelpersonen, kleine oder große Gremien (z.B. Parlamente) oder spezielle staatliche Organisationseinheiten sind. Zur sprachlichen Vereinfachung schließt dabei der Begriff der „Entscheidung“ im Folgenden alle Tätigkeiten, Aufgabenerfüllungen etc. der staatlichen Institutionen ein. Diese werden hier in zwei Kategorien unterteilt, nämlich (I) Primärentscheidungen und (II) Delegationsentscheidungen.

⁸ Plebiszite sollen hier nicht thematisiert werden. Ob eine bestimmte Entscheidungsaufgabe tatsächlich einer Volksabstimmung übertragen werden sollte, ist nicht nur von der Präferenzrelevanz und der Fachkompetenzanforderung abhängig, sondern auch noch von anderen Faktoren wie z.B. von der Zahl der Plebiszite, der zu erwartenden Wahlbeteiligung, der Anfälligkeit für populistische Verzerrungen etc. Vgl. Abschnitt 4.5.

(I) Primärentscheidungen sind inhaltliche Entscheidungen „in der Sache“. Diese sind hier grob in vier Typen von staatlichen Primärentscheidungen unterteilt worden, und zwar (a) Verfassung und demokratische Regeln, (b) Gesetzgebung, (c) Staatspolitische Entscheidungen, und (d) Verwaltungsentscheidungen (vgl. Abb. 3).

(1) Verfassungs- und Regel-Entscheidungen sind Beschlussfassungen über die Regeln, die die demokratischen Prozesse bestimmen und die formalen Kompetenzen der einzelnen Institutionen definieren. Dies betrifft also insbesondere die Delegationsbeziehungen und „Spielregeln“ zwischen den einzelnen Institutionen innerhalb und außerhalb des Politik-Kerns (vgl. 2.3.2) und der Fachinstitutionen. Diese sind in einschlägigen Verfassungsartikeln, dem Wahlrecht und einigen spezifischen Gesetzen, Verordnungen und Geschäftsordnungen kodifiziert.

(2) Die Gesetzgebung umfasst die Beratung und Verabschiedung von Gesetzen. Letztere sind definiert als mittel- und längerfristig geltende generelle Vorschriften, das heißt solche, die nicht auf eine einzelne (bzw. kurzfristige) Entscheidungssituation beschränkt sind.

(3) Der Terminus „Staatspolitische Entscheidungen“ wird im Folgenden als Sammelbegriff für alle politischen Entscheidungen verwendet, die sich auf einzelne Sachverhalte und Entscheidungssituationen des Staates (operative Entscheidungen) beziehen (und kein Verwaltungshandeln sind). Die Wahrnehmung staatspolitischer Aufgaben wird üblicherweise als „Regieren“ bezeichnet. Dazu gehört unter anderem auch die Vertretung des Staates nach innen und außen. Auch einige Einzelentscheidungen können hierzu zählen, die in der gegenwärtigen Praxis die formale Form eines Gesetzes haben.

(4) Unter „Verwaltungsentscheidungen“ werden staatliche Einzelfallentscheidungen verstanden, die (in der Regel von spezifischen Institutionen) auf der Basis von Gesetzen getroffen werden. Dies schließt alle Einzelfallentscheidungen von Behörden und Ämtern ein.

(II) Delegationsentscheidungen. Unter einer Delegationsentscheidung (im Folgenden einfach Delegation) wird der Sachverhalt verstanden, dass eine Prinzipal-Institution A

- bestimmte Aufgaben (Entscheidungen) auf eine Agenten-Institution B überträgt (delegiert) und dieser bestimmte Ziele und Kompetenzen gibt (soweit diese nicht anderweitig, z.B. per Gesetz, festgelegt wurden),⁹

- den Vorstand¹⁰ der Institution B einsetzt (d.h. über die betreffenden Personalien für die Hierarchiespitze bzw. über bestimmte Stellen und Funktionen entscheidet). Dies kann in einzelnen Fällen (in denen dies nicht anderweitig festgelegt wird) die Entscheidungen über Entlohnungen, Karrieren und Ressourcen einschließen,

- die Institution B bezüglich ihrer Amtsführung und Performance kontrolliert und gegebenenfalls abberuft.

⁹ 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.

¹⁰ Die Führungsspitze jeder Fachinstitution wird im Folgenden aus Gründen sprachlicher Vereinfachung immer als „Vorstand“ bezeichnet, egal wie diese gegenwärtig genannt wird und wieviele Personen sie umfasst.

Mit solchen Delegationen sind grundsätzlich die üblichen Probleme von Prinzipal-Agent-Beziehungen verbunden (Erlei/Leschke/Sauerland, 1999), nämlich ein Abweichen des Agenten von den (explizit oder implizit) vorgegebenen Zielen zu vermeiden bzw. entsprechende Anreize für eine gute zieladäquate Leistung zu setzen. Das Gleiche gilt für den Fall, dass die offiziellen Ziele des Agenten exogen (z.B. gesetzlich) definiert sind.

In jedem Fall erfordert dies bestimmte Informations- und Sanktionsmöglichkeiten (also sowohl formale Rechte als auch tatsächliche Möglichkeiten) für den Prinzipal, der die Delegation wahrnimmt. Die dazu erforderlichen formalen Rechte zur Delegation¹¹ werden im staatlichen Bereich häufig durch Verfassungsbestimmungen, Gesetze, Verordnungen oder Geschäftsordnungen definiert, können in vielen Fällen aber auch durch die Prinzipal-Institution selbst konstituiert werden. Die tatsächlichen Möglichkeiten des Prinzipals zur effektiven, erfolgreichen Ausübung seiner Rolle hängen stark von der spezifischen Delegationsbeziehung, der Komplexität der Problemfelder, der Operationalisierbarkeit der Anreizstruktur und der Fachkompetenz des Prinzipals ab.

Das Recht einer Institution A zur Ausübung der Delegation gegenüber einer Institution B bezieht sich grundsätzlich nur auf die Einsetzung und Kontrolle des Vorstandes von B sowie gegebenenfalls der Festlegung von Zielen und Prinzipien. Es umfasst jedoch grundsätzlich nicht das Recht des A, im Kompetenzbereich des B selbst zu entscheiden oder dessen Entscheidungen aufzuheben. Gleichwohl kann dies in bestimmten Zusammenhängen ebenfalls vorkommen und gegebenenfalls auch zweckmäßig sein. Man kann dann von „Delegation mit Primärentscheidungsvorbehalt“ sprechen.

Eine besonders problematische Art der Delegation ist die kollektive Delegation (bzw. demokratische Delegation)¹² zwischen den Bürgern und ihren Repräsentanten im Parlament. Mittels Wahlen beauftragen die Bürger (als Prinzipale) die Abgeordneten (als Agenten) im Sinne ihrer Präferenzen Entscheidungen zu treffen. Allerdings haben sie dafür nur sehr eingeschränkte Kontroll- und Sanktions-Rechte und -Möglichkeiten. Der Delegationsprozess, der dafür sorgen soll, dass die Parlamentarier im Sinne der Präferenzen der Bürger handeln (demokratischer 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 diese inhaltlich genau genug kennen. Dies kann grundsätzlich über primäre,¹³ sekundäre¹⁴ und tertiäre¹⁵ Informationspro-

¹¹ Die formalen Rechte des Prinzipals zur Delegation (d.h. zur Auswahl, Entlassung und Anreizsetzung in Form von Gehalt, Karriere, Macht etc.) des Agenten werden an anderer Stelle (Kruse, 1996 und 1998) auch als „Direktsanktionsrechte“ bezeichnet. Demgegenüber betrifft das „Recht zur Primärentscheidung“ die Befugnisse des Prinzipals, dem Agenten im Einzelfall konkrete inhaltliche Vorgaben zu machen und gegebenenfalls die Entscheidung selbst zu treffen.

¹² Von „kollektiver Delegation“ wird gesprochen, wenn die Prinzipal-Rolle von vielen Individuen wahrgenommen wird (Kruse, 1989). Bei der „demokratischen Delegation“ werden dabei die Agenten durch Wahlen der Bürger bestimmt.

¹³ Primäre Informationen (Kruse 1996) sind solche, die mittels der Funktionsweise eines Systems quasi automatisch entstehen. In einem marktlichen Kontext sind dies zum Beispiel die Preise und Mengen der gehandelten Güter, in einem demokratischen System die Wahlergebnisse.

¹⁴ 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.

zesse erfolgen, die sich nach Informationsgehalten und Anreizerfordernissen unterscheiden.

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

2.3.2 Politik-Kern und Fachinstitutionen

Die vorgenommenen Klassifizierungen der staatlichen Institutionen und Entscheidungen sind in der Abb. 3 grob skizziert.¹⁶ Es wird darin zwischen den Institutionen des Politik-Kerns und den Fachinstitutionen unterschieden.¹⁷

Politik-Kern

Das Parlament und die Regierung stehen im Zentrum der politischen Prozesse des Staates. Beide gemeinsam bilden den hier so genannten Politik-Kern.

Das Parlament wird von den Bürgern gewählt und besitzt somit eine direkte demokratische Legitimation.¹⁸ Die Parlamentsabgeordneten (im Folgenden einfach Politiker) unterliegen potentiell einer Sanktion durch die nächsten demokratischen Wahlen. Sie sind damit grundsätzlich mehr als alle anderen Institutionen (bzw. als einzige unmittelbar) prädestiniert für die normativen Richtungsentscheidungen der Gesellschaft, das heisst solchen mit hoher Präferenzrelevanz.

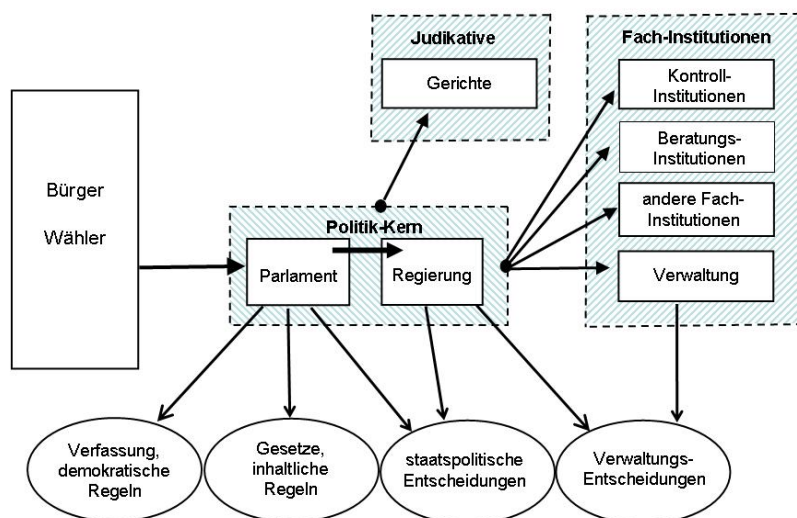
¹⁵ Tertiäre Informationen werden einem Entscheidungsträger von einer dritten Informationsquelle (z.B. Kunden, Wähler, Medien, Interessengruppen etc.) geliefert, ohne dass diese speziell angefordert worden wären. Auf Produktmärkten sind dies z.B. Beschwerdebriefe, im politischen Feld z.B. Meinungsumfragen von Medien, wissenschaftlichen Instituten oder Interessengruppen, Verbandsaktivitäten (Lobbyismus) im weiteren Sinne, spontane oder organisierte Proteste etc. Das Hauptproblem besteht hierbei darin, dass die Inhalte der Informationen in vielen Fällen von den Interessenlagen der Informationsquellen bestimmt sind und ihre Verlässlichkeit damit besonders fraglich ist.

¹⁶ Dabei dient das politische System in Deutschland als Anknüpfungspunkt. Allerdings lassen sich die meisten Analysen und Ergebnisse auf andere parlamentarische Demokratien übertragen. 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.

¹⁷ Primärentscheidungen (untere Leiste) sind in Abb. 3 durch einfache Pfeile gekennzeichnet, Delegationen von Aufgaben an andere Institutionen durch fette Pfeilköpfe.

¹⁸ Die direkte Legitimation erfolgt unmittelbar durch einen Auftrag des Wählers, d.h. mittels einer demokratischen Wahl der Bürger. In der gegenwärtigen Verfassung der Bundesrepublik ist eine solche direkte demokratische Legitimation auf Bundesebene nur für das Parlament (Bundestag) gegeben. Eine indirekte demokratische Legitimation eines Gremiums liegt vor, wenn diejenige Instanz, die dieses delegiert hat, ihrerseits demokratisch legitimiert ist.

Abb. 3: Fachinstitutionen und Politik-Kern



Es ist die primäre Aufgabe des Parlaments, Gesetze zu verabschieden. Außerdem gehört in vielen Regierungssystemen auch das Einsetzen und die Kontrolle der Regierung (Wahl und Abwahl) zu seinen Aufgaben.¹⁹ Das heißt, das Parlament delegiert bestimmte Aufgaben auf die Regierung und vermittelt dieser damit ebenfalls eine (indirekte) demokratische Legitimation.

Die Regierung trifft die operativen staatspolitischen Entscheidungen (Helms, 2005), das heißt sie vertritt den Staat nach außen, nimmt seine Interessen im In- und Ausland wahr und formuliert gegebenenfalls Gesetzesinitiativen, die im Parlament beschlossen werden sollen. Diese Tätigkeiten werden häufig zusammenfassend als „Regieren“ bezeichnet, in Abb. 3 auch als staatspolitische Entscheidungen.

In institutioneller Hinsicht wird die Regierung hier etwas enger definiert als sonst üblich (Helms 2005). Sie besteht aus den Kabinettsmitgliedern (Kanzler, Minister, etc.) und denjenigen Teilen der Ministerien, die staatspolitische Aufgaben wahrnehmen oder Entwürfe für Gesetzesvorschläge formulieren. Nicht zur Regierung werden hier diejenigen Teile von Ministerien gezählt, die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Es erfolgt insofern also eine Unterteilung der Exekutive in Regierung und Verwaltung.

Der Politik-Kern kann mit vier typischen Merkmalen charakterisiert werden. Dies wird später noch eingehender erörtert.

(1) Der Politik-Kern ist das zentrale Element in den politischen Prozessen einer parlamentarischen Demokratie. Er ist mehr als jede andere Institution prädestiniert, Aufgaben mit

¹⁹ Typischerweise wählt das Parlament die Regierung (bzw. den Regierungschef). Das heißt, das Parlament delegiert eine Reihe von Primärentscheidungsaufgaben und weitere Aufgaben zur Delegation an die Regierung. Vgl. für eine international vergleichende Darstellung Ismayr (2003), insb. S. 32ff.

hoher Präferenzrelevanz (d.h. hohem normativen Gehalt) zu erfüllen (vgl. Problemfelder N und S in Abb. 2).

(2) Der Politik-Kern wird de facto von den Berufspolitikern der Parlamentsparteien dominiert. Diese werden zusammenfassend als „Politische Klasse“ bezeichnet (vgl. 3.1.2), insbesondere diejenigen der jeweiligen Mehrheitsparteien.

(3) Der Politik-Kern hat eine allgemeine und umfassende formale Entscheidungskompetenz und weist in der Regel keine fachliche Spezialisierung auf.

(4) Die Akteure des Politik-Kerns haben eine relativ kurzfristige Anreizstruktur. Dies ist eine Folge von Wahlterminen, einem kurzen Gedächtnis der Wähler, aktuellen Populärzielen und Medien-Interessen etc..

Fachinstitutionen und Judikative

Zusammenfassend werden alle anderen staatlichen Institutionen (mit Ausnahme der Judikative) als Fachinstitutionen bezeichnet. Folglich umfasst diese Kategorie (vgl. Abb. 3) diverse Institutionen mit ganz unterschiedlichem Stellenwert, Größe und Organisationsform.

Die Judikative umfasst die gesamte Gerichtsbarkeit, wobei für die hiesige Thematik insbesondere das Bundesverfassungsgericht und die obersten Bundesgerichte relevant sind.

Als Verwaltung werden zusammenfassend alle exekutiven Institutionen bzw. Ämter bezeichnet, die auf der Basis gesetzlicher Bestimmungen im Einzelfall tätig werden. Solche Verwaltungseinheiten sind (mehr oder minder) eigenständig geführte Organisationseinheiten, die in der Regel (a) über feldspezifische Fachkompetenz verfügen, (b) funktional und hierarchisch organisiert sind und (c) häufig entsprechende Karrierewege beinhalten. Dazu gehören alle eigenständig geführten Verwaltungen und diverse staatliche Einrichtungen und Institutionen mit exekutiven Aufgaben, sowie außerdem z.B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungsbehörden, etc.

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

Andere Fachinstitutionen. Unter dem Begriff „andere Fachinstitutionen“ werden alle sonstigen Institutionen zusammengefasst, in denen der Staat in irgendeiner Weise tätig ist bzw. Einfluss ausübt. Dazu gehören z.B. Aufsichtsräte von Unternehmen, die ganz oder teilweise im staatlichen Eigentum oder Einfluss sind, z.B. von staatlichen Banken, staatlichen Industriebeteiligungen, von Post, Bahn, öffentlichen Rundfunkanstalten etc.

Die Fachinstitutionen haben einige Charakteristika im Wesentlichen gemeinsam:

(1) Fachinstitutionen haben keine eigenständige demokratische Legitimation. Zu ihren Aufgaben gehören keine politischen Gestaltungsaufgaben. Sie treffen ihre inhaltlichen Entscheidungen auf der Grundlage von Gesetzen, die ebenso wie ihre Zielfunktionen und ihre formalen Kompetenzen vom Parlament beschlossen worden sind und grundsätzlich ein gewisses Maß an längerfristiger Stabilität und Transparenz besitzen. Das heißt, sie implementieren oder interpretieren die gesellschaftlichen Präferenzen und demokratisch festgelegten Ziele im Einzelfall.

(2) Der Vorstand (Führungsspitze) und die Mitglieder von Fachinstitutionen erhalten ihre Positionen formal von demokratisch legitimierten Institutionen über einen Delegationsvorgang. Zur Kontrolle ihrer Arbeit (Effizienz, Gesetzeskonformität etc.) und zur Setzung und Realisierung entsprechender Anreize ist von außen nur die Delegation des Vorstandes erforderlich, insbesondere die Auswahl fachlich geeigneter Personen und deren laufende Kontrolle und die eventuelle Abberufung.

(3) Die Fachinstitutionen sind in aller Regel spezialisiert und fachlich kompetent. Ihre Angehörigen werden typischerweise fachspezifisch rekrutiert und ausgebildet, und ihre Karriere hängt wesentlich von ihrer fachlichen Qualität und Leistung ab.

(4) Die Angehörigen vieler Fachinstitutionen haben lebenslange Karriereperspektiven auf ihrem Gebiet und unterliegen auf diesem internen und/oder externen Peer-group-Beobachtungen und Bewertungen, die gegebenenfalls zu einem „guten Ruf“ für Fachkompetenz, Professionalität etc. und damit zu einem entsprechenden Vertrauen führt – oder eben nicht. Dies erzeugt eine vergleichsweise längerfristige Anreizstruktur.

3 Probleme der staatlichen Ordnung und der demokratischen Prozesse

3.1 Legitimationsmonopol der Parlamentsparteien und mangelnde Gewaltenteilung

Im Mittelpunkt der Demokratie in Deutschland (und in vielen anderen Ländern) steht das Parlament, das von den Bürgern gewählt wird. Dieser Wahlvorgang ist der Ausgangspunkt aller nachfolgenden Delegationsvorgänge und somit – direkt oder indirekt – aller demokratischen, politischen und staatlichen Entscheidungen.

Die Wahl des Parlaments durch die Bürger erzeugt für dieses eine demokratische Legitimation. Da keine andere staatliche Institution auf Bundesebene durch die Bürger gewählt wird, hat das Parlament (Bundestag) ein „Monopol für demokratische Legitimation“. Diese auf den ersten Blick triviale Tatsache hat indes in der politischen Praxis eine Reihe von Folgewirkungen, die für viele Probleme des Staates, der Demokratie und der Politik verantwortlich sind.

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

3.1.1 Klassische und funktionale Gewaltenteilung

Von einer Gewaltenteilung zwischen zwei Institutionen können wir dann sprechen, wenn diese nicht direkt voneinander oder von der gleichen dritten Institution abhängig sind. Eine Abhängigkeit ist insbesondere dann gegeben, wenn eine Institution weitreichende (insb. diskretionäre) Delegationsrechte gegenüber einer anderen Institution hat oder über bedeutende Primärentscheidungsrechte in deren Bereich verfügt. Dies ist in vielen Fällen jedoch weniger eine formale als eine inhaltliche Frage und hängt von den konkreten Anreizstrukturen und den Mitteln der Machtausübung ab.

Die klassische Vorstellung einer politischen Gewaltenteilung (Montesquieu, 1748) bezieht sich auf die Aufteilung der Macht auf die drei „Gewalten“ Legislative, Exekutive und Judikative. Während die Unabhängigkeit der Judikative von den anderen beiden Gewalten in Deutschland und generell in vielen demokratischen Ländern in hohem Maße gegeben ist, gilt dies zwischen Legislative und Exekutive nicht.

In der klassischen Vorstellung sind die Legislative (Parlament) und die Exekutive (Regierung und Verwaltung) zwei von drei Gewalten (Schütt-Wetschky, 2000), die separat sein sollten. 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 Mehrheitsfraktionen) vor allem auch (bzw. überwiegend) ein Instrument zur Machtausübung und -erhaltung für die jeweilige Regierung (Helms, 2005, S. 190ff; vgl. auch 3.3).

Diese Praxis ist so selbstverständlich geworden, dass die damit verbundene Einschränkung der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung gar nicht mehr als Problem wahrgenommen wird. Häufig wird es sogar als ein konstitutives Prinzip einer parlamentarischen Demokratie interpretiert. Eine tatsächliche Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive wird als unrealistisch eingeschätzt und die Kritik an der fehlenden Gewaltenteilung wird als naiv betrachtet (Schütt-Wetschky, 2000). Demgegenüber hat schon von Hayek (1969b) die fehlende Trennung von Gesetzgebung und Führung der Regierungsgeschäfte als Konstruktionsfehler parlamentarischer Demokratien kritisiert.

In Anbetracht der politischen Realität einer fehlenden effektiven Gewaltenteilung und einer geringen Distanz wird deshalb in diesem Beitrag der institutionelle Komplex, bestehend aus dem Parlament (vor allem in Gestalt der Mehrheitsfraktionen) und der Regierung häufig als Gesamtheit betrachtet, und mit dem Begriff „Politik-Kern“ bezeichnet.

Allerdings lässt sich eine Gewaltenteilung zwischen der Legislative und der Exekutive (Regierung und Verwaltung) nicht nur unter Rückgriff auf klassische Konzepte begründen. Dies kann auch funktional erfolgen, und zwar mit Blick auf heterogene Aufgaben der Institutionen auf den diversen Problemfeldern, die ganz unterschiedliche Präferenzrelevanz und Fachkompetenzerfordernisse haben und zudem verschiedene Zeitperspektiven aufweisen.

Die im staatlichen Bereich zu treffenden Entscheidungen sind bezüglich wesentlicher Anforderungen derartig unterschiedlich (vgl. 2.2), dass es für die Qualität der Ergebnisse vorteilhaft ist, die Entscheidungen unterschiedlichen Institutionen zuzuweisen, die nicht voneinander abhängig sind.

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist insofern auch für einen modernen demokratischen Staat ein rationales institutionelles Grundelement. Dies bezieht sich insbesondere auf die Verhältnisse zwischen dem Politik-Kern und verschiedenen Fachinstitutionen, da eine Ausdehnung der Macht der Politikakteure auf die Fachinstitutionen grundsätzlich problematisch ist (vgl. 3.2). Speziell unter dem Aspekt des Legitimationsmonopols der Politischen Klasse (vgl. 3.1.2) ist eine Gewaltenteilung eine wesentliche Voraussetzung für die Kontrolle der Macht des Politik-Kerns.

3.1.2 Legitimationsmonopol der Politischen Klasse und Dominanz der Parteien

Legitimationsmonopol der Politischen Klasse

Das deutsche Grundgesetz fordert in Artikel 20, Absatz 2, dass „alle Macht vom Volke ausgehen soll“. Zur Implementierung dieses demokratischen Grundprinzips überträgt das

Volk mittels kollektiver Delegation durch Wahlen dem Parlament eine direkte demokratische Legitimation – und zwar nur diesem. Damit verfügt das Parlament über ein Monopol für demokratische Legitimation.

Aufgrund der dominierenden Rolle der Parteien als politische Akteure besteht damit faktisch ein demokratisches Legitimationsmonopol der Parlamentsparteien. Nachdem sich das Parlament im Laufe der Zeit von einer Versammlung der Repräsentanten des Volkes (Volksvertreter) zu einer Arena von Berufspolitikern verändert hat, kann man von einem Legitimationsmonopol der „Politischen Klasse“ (v.Beyme 1993, S. 11ff) sprechen.

Berufspolitiker sind in diesem Sinne Personen, die die Politik zu ihrem (prinzipiell dauerhaften) Beruf gemacht haben, dort ihre Karriereperspektiven sehen und dauerhaft für und von der Politik (und den damit verbundenen Institutionen) zu leben beabsichtigen (v.Beyme 1993, S. 120ff). Als Konsequenz dessen haben sie ihre bisherigen beruflichen Perspektiven entweder aufgegeben oder als nachrangig zurückgestellt (Vgl. Golsch 1998; Borchert 2003). Dies bezieht sich primär auf Positionen im Politik-Kern (Parlament und Regierung), sekundär aber auch auf andere, politikabhängige Positionen im staatlichen Bereich (vgl. 3.2).

Das Begriffspaar „Volksvertreter“ und „Berufspolitiker“ muss nicht notwendigerweise einen Widerspruch beinhalten. Die Gegenüberstellung weist jedoch darauf hin, dass die Abgeordnetentätigkeit zunehmend zu einem Beruf geworden ist, der eigenen Karriereregeln folgt und spezifische Anreizstrukturen erzeugt, die sich von einer möglichst adäquaten Repräsentierung der Präferenzen der Bürger mehr oder minder weit entfernt haben.

Der Begriff der Politischen Klasse bezeichnet Berufspolitiker über die Parteigrenzen hinweg.²⁰ Er drückt einerseits gemeinsame Interessen der Berufspolitiker aus, die die Parteienkonkurrenz überlagern bzw. neben dieser vorhanden sind und andererseits eine deutliche Kluft zur Bevölkerung (Arzheimer, 2002, S. 176ff), die sie eigentlich als Volksvertreter repräsentieren sollen. Dazu trägt die Tatsache bei, dass die Politiker keine repräsentative Teilmenge aller Bürger darstellen. Sie sind spezifisch sozialisiert und leben nach Wahrnehmung vieler „in einer eigenen Welt“.

Für unsere Zwecke ist vor allem die Tatsache bedeutsam, dass die Politische Klasse nicht nur über ein demokratisches Legitimationsmonopol verfügt, sondern insgesamt ihren Einflussbereich auf immer weitere Bereiche der Gesellschaft ausweiten kann. Von Beyme (1993, S. 58) spricht von der „Kolonisierung der Gesellschaft durch den Parteienstaat“.

Dies kontrastiert mit der weit verbreiteten Wahrnehmung, dass die von den Parteien dominierten politischen Prozesse vergleichsweise schlecht funktionieren und die Ergebnisse eher enttäuschend sind. Die Politiker erfahren nur eine geringe Wertschätzung in der Gesellschaft, und zwar sowohl von den normalen Bürgern²¹ als auch von den Experten der jeweiligen Fachgebiete. Die Haltungen gegenüber der Politik sind eher resignativ (vgl.

²⁰ Das Konzept der Politischen Klasse ist in den letzten Jahren Gegenstand zahlreicher Analysen gewesen. Vgl. hierzu ausführlicher Leif/Legrand/Klein (1992); v.Beyme, (1993); Golsch (1998), S. 15ff; Borchert (2003); Borchert/Golsch (1995); v. Blumenthal (2001); Herzog (1991); v. Arnim (1999); v. Arnim (2001), v. Beyme (2001), Kloepfer (2001), Wiesendahl (2001).

²¹ Es ist sicher nicht repräsentativ, aber dennoch vermutlich typisch für viele Meinungen (oder Vorurteile?) über Politiker: Nach einer Umfrage des Nürnberger Marktforschungsinstituts GfK über das Ansehen verschiedener Berufsgruppen in der Bevölkerung (o.V., Nachrichtenmagazin Focus, 23.08.2006) genießen Ärzte das höchste Ansehen von neun größeren Berufsgruppen und Politiker mit Abstand das geringste.

Immerfall, 1998). Die Kluft zwischen der Politischen Klasse und den Bürgern ist dramatisch angewachsen.²² Die Politikverdrossenheit ist ein für die Haltung vieler Bürger kennzeichnender Begriff geworden (Arzheimer 2002).

Dominanz der Parteien

Den Parteien kommt in einer parlamentarischen Demokratie zentrale Bedeutung zu.²³ Einerseits erfüllen sie wesentliche und unverzichtbare Funktionen für das politische System, insbesondere die „Markenartikelfunktion“²⁴ gegenüber den Wählern und die „Rekrutierungsfunktion“ für politische Ämter (Herzog 1991; Golsch 1998). Andererseits ist ihre starke politische Dominanz aber auch ursächlich für viele Funktionsmängel. Von wesentlicher Bedeutung ist diesbezüglich die Funktion der Parteien als Karriere-Gatekeeper für alle politischen und zahlreiche andere staatliche und sonstige Positionen in der Gesellschaft.

Eine realistische Chance, ins Parlament gewählt zu werden und an den politischen Entscheidungen für die Gesellschaft mitzuwirken, besteht praktisch nur über die Parteien. Diese stellen die Wahlkreiskandidaten und die Landeslisten auf und entscheiden damit in großem Umfang bereits vor der Wahl über die personelle Zusammensetzung des Parlaments. Dazu trägt bei, dass sich die Abweichungen der tatsächlichen Wahlergebnisse von denen, die bei der Listenaufstellung erwartet wurden, fast immer nur im einstelligen Prozentpunktbereich bewegen. Die Parteien kennen ihre „sicheren Wahlkreise“ und denkbaren Überraschungen wird durch die Landeslisten vorgebeugt. Einen Wahlkreis direkt zu gewinnen ist für einen Nicht-Parteikandidaten nur theoretisch möglich.

Innerhalb des Parlaments sind die Wirkungsmöglichkeiten (von der Sondersituation eines Patts regierungswilliger Parteiblöcke einmal abgesehen) stark davon abhängig, ob der Abgeordnete einer (großen) Fraktion angehört, was für eventuelle Nicht-Parteiabgeordnete unmöglich ist. Beides zusammen lässt die Anreize für nicht-parteigebundene Kandidaten, sich um einen Parlamentssitz zu bewerben, nahezu auf null sinken.

Grundsätzlich besteht für jeden Bürger die (theoretische) Möglichkeit, eine neue Partei zu gründen und sich bei den Wahlen um Parlamentssitze zu bewerben. Allerdings ist dies extrem aufwendig und erfordert die Überwindung von hohen Zugangshürden. Die offensichtlichste Barriere ist die 5%-Klausel des Wahlrechts in Deutschland (und vergleichbare Regelungen in vielen anderen Ländern). Diese ist nicht nur unmittelbar am Wahltag wirksam, sondern hat vor allem eine hohe Vorfeldwirkung mit Abschreckungseffekt für Kandidaten und Wähler, da die Stimmen bei Ergebnissen unterhalb von 5% „vergeudet“ sind. Dies hat im gegenwärtigen Regierungssystem eine stabilisierende Wirkung für die Regierung (vgl. 3.3). Allerdings hat es negative Wirkungen für die Partizipation, die Repräsentativität und die Rekrutierung zu politischen Ämtern. Vor allem sichern die Zugangsbarrieren die Machtpositionen der etablierten Parteien und der gegenwärtigen Politischen Klasse.

Die Monopolposition der Parteien für die Rekrutierung der Abgeordneten wirft natürlich Fragen bezüglich der parteiinternen Kandidatenauswahl auf. Die quantitative Basis derje-

22 Vgl. für viele Ausführungen und Argumente im Einzelnen Klages (2001), v. Beyme (1993).

23 Vgl. zu den Parteien und zur Parteienkritik Lehbruch (1998); v. Beyme (1997), v. Blumenthal (2001), insb. S. 35ff; v. Alemann/Heinze/Schmidt (1998); v. Arnim (1999), Immerfall (1998); Rebenstorf (1992); Dettling (2005); Wiesendahl (2005).

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

nigen, die de facto die Mitglieder des Parlaments bestimmen, ist sehr klein. Nur ca. 2-3% der Bevölkerung sind Mitglied in einer Partei.²⁵ Da von diesen viele (bzw. die meisten) inaktiv sind, entscheidet tatsächlich in jeder einzelnen Partei eine kleine Gruppe von Funktionären und besonders aktiven Mitgliedern über die Kandidaten.

Die Funktionäre sind zu einem erheblichen Teil entweder selbst Mitglieder der Politischen Klasse, streben danach, ihr zukünftig anzugehören oder haben ihre aktive Zeit bereits hinter sich. Die Angehörigen der Politischen Klasse üben in ihren jeweiligen Parteien starken Einfluss aus, was insbesondere für die Kandidatenauswahl gilt. Insofern kann man sagen, dass die Politische Klasse sich (parteispezifisch differenziert) gewissermaßen selbst reproduziert (Rebenstorf 1992), und dass die „Macht der Parteien“ im Wesentlichen von einer dünnen Schicht von Funktionären und Angehörigen der Politischen Klasse ausgeübt wird.

Parteien bestimmen die Anreize der Parlaments-Abgeordneten

Für die einzelnen Politiker wird ihre Karriere und Zielerreichung (d.h. Macht, Einkommen, Versorgung, Möglichkeiten zur Umsetzung politischer Vorstellungen, etc.) in erster Linie durch ihre eigene Partei bestimmt (und deutlich weniger durch die Wähler). Dies gilt unmittelbar für Positionen in der Partei, im Parlament und in der Regierung etc. Darüber hinaus gilt es aber auch für viele andere (teilweise einflussreiche und gut bezahlte) Ämter in staatlichen Institutionen sowie in vielen sonstigen Bereichen, auf die der Staat Einfluss nehmen und Positionen in Vorständen und Aufsichtsräten etc. besetzen kann (vgl. 3.2).

Die dominierende Rolle der Parteien als Gatekeeper für staatliche Ämter und viele andere Positionen in der Gesellschaft erzeugt hohe Disziplinierungswirkungen für das Verhalten der Politiker, z.B. bei Abstimmungen und in anderen Zusammenhängen. Es erzeugt für die Berufspolitiker eine Identifikation mit dem jeweiligen „Parteiinteresse“ und zwar auch unabhängig von einer inhaltlich-weltanschaulichen Affinität oder einer spezifischen Meinung im Einzelfall. Deshalb haben in aller Regel insbesondere die Abgeordneten der Regierungsparteien starke Anreize, entsprechend der Regierungsvorlage abzustimmen (faktischer Fraktionszwang).

Insofern kann man sagen, dass ihre jeweilige Partei für die einzelnen Politiker auch eine Interessengemeinschaft darstellt, in die sie durch Engagement und parteikonformes Verhalten „einzahlen“ und dafür später durch Positionen in politischen, anderen staatlichen und sonstigen Bereichen der Gesellschaft „belohnt“ werden, die Einkommen, Versorgung, Macht, Selbstverwirklichung etc. mit sich bringen.

Rekrutierung von Politikern

Es stellt sich die Frage, nach welchen Prinzipien Politiker im demokratischen System rekrutiert werden. Wie bereits erwähnt, erfolgt die Rekrutierung von Politikern fast ausschließlich über die Parteien (vgl. Golsch 1998; Borchert 2003). Die Positionen als Abgeordnete sind nicht selten die „Belohnung“ der Partei für langjährige Parteiarbeit, Engagement und Konformität.

Dies gilt insbesondere dann, wenn die betreffenden Personen individuell die politische Karriereperspektive (und damit zusammenhängende Ziele wie Selbstverwirklichung, Macht, Einkommen, Versorgung etc.) aussichtsreicher einschätzen als diejenige in ihrer

²⁵ Auch diese Parteimitglieder bilden keineswegs eine auch nur annähernd „repräsentative Stichprobe“ der Gesamtbevölkerung, sondern weichen bezüglich zahlreicher soziografischer Merkmale davon ab, z.B. Beruf, Alter etc.

„bürgerlichen Existenz“, das heißt in ihrem eigentlichen Beruf, sofern dieser nicht ohnehin im Bereich von Politik, Interessengruppen, Verbänden, Verwaltung etc. angesiedelt ist.

Die politischen Rekrutierungsverfahren bringen es mit sich, dass in der Regel eine frühzeitige Festlegung auf den „Beruf des Politikers“ erforderlich ist (Golsch 1998, S. 128ff). Je später diese erfolgt, desto geringer sind die Karriere-Chancen. Zwar kann man auch noch im Rentenalter neu „in die Politik gehen“, hat aber nur geringe Chancen ins Parlament gewählt zu werden bzw. bleibt dort in der Regel einflusslos. Die personellen Netzwerke und Seilschaften, die für politischen Einfluss und Karrieren erforderlich sind, kann man typischerweise nur dann aufbauen, wenn man möglichst schon der Jugendorganisation der Partei angehört hat und dort aktiv war. Das heißt, man muss sich recht früh zwischen einer politischen Karriere und einer Karriere in einem anderen Berufsfeld oder auf einem spezifischen Fachgebiet entscheiden (vgl. Bürklin/Rebenstorf 1997).

Auf diese Weise werden nahezu alle relevanten Politiker über lange Zeit im spezifisch politischen Kontext sozialisiert. Sie werden dabei nicht nur Mitglied der Interessengemeinschaft ihrer Partei, sondern in vielfältiger Weise auch zu einem Teil der Politischen Klasse.

Die Absicherungsperspektive der Abgeordneten über ihre Partei hat einerseits eine positive Anreizwirkung für bestimmte Parteimitglieder, öffentliche Ämter zu übernehmen. Sie hat andererseits aber auch eine negative Ausschlusswirkung gegenüber vielen anderen Bürgern, die nicht in einer Partei aktiv sind, z.B. weil ihnen keine einzelne Partei hinreichend (d.h. bezüglich aller wichtigen Politikfelder) zusagt, sie in anderen Berufen erfolgreich Karrieren machen, die ihnen nicht genügend Zeit lassen oder weil für sie das lange Hochdienen in einer Partei unattraktiv ist. Dies gilt insbesondere für Personen mit erfolgreichen Karrieren in anderen Bereichen, die spezifische fachliche Kenntnisse und Erfahrungen mitbringen könnten. Dies führt zu einer verengten und einseitigen Selektion und ist im Ergebnis nachteilig für die Besetzung von politischen Ämtern.

Die Karrieren der meisten Politiker beziehen sich auf die „allgemeine Politik“, das heißt sie sind nicht fachspezifisch, wie das in nahezu allen anderen Lebensbereichen für wichtige und verantwortliche Positionen der Fall wäre. Politiker müssen bei allen aktuellen Politikthemen mitreden können, haben vielfältige Repräsentationspflichten und unterliegen hohen Networking-Anforderungen (Beziehungen knüpfen und pflegen). Spezifische Fachkompetenz ist zwar nicht irrelevant, aber eher nachrangig.²⁶

Mit zunehmendem Lebensalter und mit zunehmendem Erfolg (und entsprechender Selbstverwirklichung, Macht, Einkommen, Versorgung etc.) im eigentlichen Beruf sinken die Anreize für einen Bürger, „in die Politik zu gehen“ und für das Parlament zu kandidieren. Das heißt, die Chancen, dass die Gesellschaft für das Parlament Personen gewinnen kann, die auf ihrem Gebiet erfolgreich sind und sich außerhalb der Politik qualifiziert und Erfahrungen gesammelt haben, sind begrenzt. Dies steht ebenfalls im Zusammenhang damit, dass der Typus des „zeitlich begrenzten Volksvertreters“ vom Typus des Berufspolitikers verdrängt worden ist. Damit werden andere Bürger vom Zugang zu politischen Ämtern quasi ausgeschlossen.

²⁶ Ausnahmen hiervon sind häufig Verbandsfunktionäre, die zur Vertretung von Partialinteressen ins Parlament gegangen sind. Diese verfügen typischerweise über feldspezifische Fachkompetenz (und außerdem über alternative Karriereperspektiven), die sie an einschlägiger Stelle zur Geltung bringen können. Vgl. Golsch (1998), S.133ff.

Sowohl die Opportunitätskosten einer politischen Tätigkeit als auch die Risiken sind nach Einkommens- und Berufsgruppen stark unterschiedlich. Zum Beispiel sind sie für einen erfolgreichen Unternehmer hoch und für ein Mitglied des öffentlichen Dienstes (wg Rückkehrgarantie und Absicherung) gering. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass einzelne Berufe (z.B. aus dem öffentlichen Dienst, Lehrer, Verbandsfunktionäre etc.) überrepräsentiert und andere (u.a. Unternehmer, Manager, Naturwissenschaftler, Ingenieure etc.) unterrepräsentiert sind (vgl. Golsch 1998, S. 125ff; v. Beyme 1993).

3.2 Ausdehnung der Macht der Parteien

3.2.1 Politikeinfluss die auf Fachinstitutionen

Die Fachinstitutionen unterscheiden sich vom Politik-Kern dadurch, dass ihre Aufgaben, Ziele, Kriterien und Kompetenzen a priori definiert sind (Felder E und K in Abb. 2). Sie handeln dementsprechend auf der Grundlage von Gesetzen, die vom Parlament beschlossen worden sind. Sie haben keine normative Autonomie, die einer eigenständigen demokratischen Legitimation bedürfte. Zu ihren Aufgaben gehören keine politischen Gestaltungsaufgaben, sondern die konkrete Umsetzung von gesellschaftlichen Präferenzen, die in Form von Gesetzen kodifiziert sind und grundsätzlich ein gewisses Maß an längerfristiger Stabilität und Transparenz haben.

Fachinstitutionen sind in aller Regel problemfeldspezifisch organisiert und fachlich kompetent. Ihre Angehörigen werden typischerweise nach fachspezifischen Kompetenzerfordernissen rekrutiert und ausgebildet. Ihre Karrieren hängen (mehr oder minder stark) von ihrer fachlichen Qualität und zielbezogenen Leistung ab, das heißt sie verfügen grundsätzlich über leistungsorientierte Anreizstrukturen, die im Gegensatz zu denen der Politiker vergleichsweise längerfristig orientiert sind. Dies folgt aus internen und/oder externen Peer-group-Prozessen im Kontext fachlicher Spezialisierung.

Jede Fachinstitution bedarf eines Vorstandes, der die Institution leitet und gegenüber der „Gesellschaft“ die Verantwortung trägt, das heißt für eine zieladäquate und effiziente Funktionserfüllung etc. sorgt. Auch wenn derartige Fachinstitutionen im Normalfall „aus sich heraus“ funktionieren, ist es dennoch erforderlich, dass der Vorstand einem Delegationsverfahren unterliegt, indem dieser durch eine andere Institution ausgewählt, eingesetzt, kontrolliert und gegebenenfalls abberufen wird.

In einer Demokratie wird „die Gesellschaft“ durch Institutionen vertreten, die (direkt oder indirekt) eine demokratische Legitimation haben. Das heißt, die Einsetzung des Vorstandes erfolgt gegenwärtig in aller Regel durch Parteipolitiker. Die Begründung dafür liefert wiederum deren Legitimationsmonopol. Die Akteure der Mehrheitspartei haben die Macht, solche institutionellen und personellen Entscheidungen zu treffen.

Die Politiker sollen dabei möglichst geeignete Personen für den Vorstand auswählen, so dass die Fachinstitution adäquat arbeitet. Daran werden die Politiker in der Regel auch ein grundsätzliches Interesse haben. Darüber hinaus gibt es jedoch spezifische Motive, bei der Delegation eigene Interessen zu verfolgen. Die Delegationsrechte werden nicht selten genutzt (missbraucht), um entweder (a) bestimmte parteikonforme Positionen durch genehme Personen zu fördern und/oder (b) um Versorgungs- und Belohnungsposten für Parteigänger zu erhalten, bzw. (c) generell die Machtbasis zu vergrößern (v. Beyme 1993, S. 58).

(a) Die Vorstands-Berufung eigener Parteifreunde oder anderer Personen, die sich für die jeweilige Richtung profiliert haben, bietet eine relativ gute Gewähr, dass die Fachinstitution im politisch erwünschten Sinne entscheidet. Dies gilt vor allem dann, wenn die betreffenden Personen noch nicht am Ende der Karriere-Möglichkeiten angelangt sind und sich zukünftig Parteiprotektion erhoffen.

Der Einfluss beschränkt sich jedoch nicht auf Personen mit Parteiticket, sondern gilt auch für andere Führungskräfte. Wenn der Vorstand antizipiert, dass er bei „politisch nicht genehmten Entscheidungen“ abberufen oder nicht erneut bestellt wird, hat dies häufig entsprechende Vorfeldwirkungen. Es erzeugt kurzfristige opportunistische Anreize für die Vorstände und Mitglieder solcher Institutionen. Dadurch wird der inhaltliche Einfluss der jeweiligen Parteien über den Politik-Kern hinaus auf die Fachinstitutionen ausgedehnt.

Je stärker die Berufung nach parteipolitischer Opportunität erfolgen kann, desto mehr tritt das Kriterium der fachlichen Kompetenz und Leistung zurück. Dies beeinflusst gegebenenfalls auch die Karriereperspektiven unterhalb des Vorstandes und wird nicht ohne negative Auswirkungen auf die Qualität der Fachinstitution bleiben.

(b) Bei vielen Fachinstitutionen, in denen der Staat Einfluss ausübt (z.B. Unternehmen mit staatlicher Beteiligung, staatliche und staatsnahe Institutionen wie Behörden, Rundfunkanstalten, Lottogesellschaften etc.) sind Vorstands- bzw. Aufsichtsratspositionen etc. verfügbar, die häufig von Mitgliedern der Politischen Klasse besetzt werden. Derartige Positionen sind oft mit attraktiven Entlohnungen, Parallel- oder Anschlusskarrieren und sonstigen Vorteilen, Kontakten und Chancen verbunden.

Die Aussicht auf attraktive Positionen dieser Art, die indirekt über die eigene Partei vergeben werden, erhöht die Bereitschaft, sich in der Partei zu engagieren und sich im politischen Prozess erwartungskonform zu verhalten. Das heißt, sie vergrößern die Macht der einzelnen Parteien. Hinzu kommt, dass einige Parteien von ihren Mandatsträgern in staatlichen und sonstigen Positionen einen erheblichen Beitrag für die Parteikassen fordern und somit die parteipolitische Besetzung ein Instrument zusätzlicher Parteienfinanzierung ist.

Auch hier gilt, dass die Relevanz der Parteizugehörigkeit als Kriterium der Personalauswahl für eine staatliche Institution tendenziell zu Lasten der Fachkompetenz geht.

(c) Je größer der Parteeinfluss (einzeln und generell) auf und in Fachinstitutionen ist, desto größer ist ihre Macht in der Gesellschaft insgesamt, was gegebenenfalls auf anderen Feldern und in anderen Zusammenhängen machtpolitisch genutzt werden kann. Dies hat (möglicherweise nur prospektiv) disziplinierende Wirkungen auf andere Akteure und erhöht deren Kooperationsbereitschaft – und gegebenenfalls auch das Spendenaufkommen.

3.2.2 Delegation der 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) fällt gelegentlich Urteile mit großer politischer Wirkung, indem es Entscheidungen des

Parlaments und anderer demokratischer Institutionen überprüft und gegebenenfalls für nichtig erklärt, bzw. Auflagen und Fristen für den Gesetzgeber etc. formuliert.

Unter diesen Bedingungen wäre es 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. Die Parteien haben bei der Berufung von Verfassungsrichtern einen dominierenden Einfluss. Sie sind sich der politischen Bedeutung dieser Positionen sehr wohl bewusst und agieren entsprechend. In der Vergangenheit sind einige Berufungen Gegenstand parteipolitischen Handels gewesen und es sind sogar aktive Parteipolitiker zu Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichtes berufen worden. Die Parteien weiten also mittels der Delegationsrechte der Ernennung ihre Macht tendenziell sogar auf die Judikative aus.

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 (und anderer Richter) unabhängig von den Parteien durchführen könnte.

3.2.3 Unabhängigkeit und Kompetenz-Kompetenz

Mit den diskutierten Sachverhalten ist die Frage des Ausmaßes der „Unabhängigkeit“ von staatlichen Institutionen und deren formale Kompetenzen angesprochen. Wer besitzt die diesbezügliche Regelungshoheit (Kompetenz-Kompetenz)?

Die Unabhängigkeit einer Fachinstitution hängt von zwei Kriterien ab, nämlich (a) von den Primärentscheidungsrechten, die andere Institutionen in ihrem Kompetenzbereich (Problemfeld) haben und (b) von der Ausgestaltung der Delegation. Wenn zum Beispiel die inhaltlichen Entscheidungen einer Fachinstitution von den Politikern aufgehoben oder gleich von diesen getroffen werden können, ist die Unabhängigkeit einer solchen Institution gering. Ebenso führt die formale Gestaltung und spezifische Praxis der Delegation unter anderem dann zu geringer Unabhängigkeit, wenn die Amtszeiten des Vorstandes kurz sind, Abberufungen aus inhaltlichen Gründen einer Fachentscheidung möglich sind, die Mitglieder noch Karrieren im staatlichen Bereich anstreben etc.

Einzelne wichtige Institutionen sind nach der Gründung der Bundesrepublik vergleichsweise unabhängig konzipiert worden (insbesondere, was die Abwesenheit von politischen Primärentscheidungsrechten in ihrem Bereich betrifft). Hierzu gehören z.B. das Bundesverfassungsgericht, die Bundesbank und das Bundeskartellamt. Es ist sicher kein Zufall, dass sich solche vergleichsweise unabhängigen Institutionen national und international eine besonders große Reputation erworben haben.

Die Delegation (der Vorstände) wird zwar ebenfalls vom Politik-Kern wahrgenommen. Die Autonomie und die fachliche Qualität der inhaltlichen Entscheidungen hat dadurch aber nicht merklich gelitten, weil diese Positionen bereits die Spitze der Karrieremöglichkeiten repräsentieren. Gleichwohl sind einige der Inhaber im politischen Kontext sozialisiert worden und erst durch ihre Parteien in diese Positionen gelangt.

Man kann davon ausgehen, dass zwischen der funktionalen Qualität einer Institution und ihrer Unabhängigkeit vom Politik-Kern ein Zusammenhang besteht. Gleichzeitig sehen die Politiker die Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen kritisch, weil dies ihre Macht

begrenzt. Die relativ autonome Bundesbank (gelegentlich auch das Bundeskartellamt) ist den Parteipolitikern verschiedener Couleur häufig ein Dorn im Auge gewesen, weil sie diese (nach der Ernennung der Zentralbankräte) weniger gut beherrschen können als andere staatliche Institutionen. Gelegentlich haben sie versucht, deren Autonomie zugunsten politischer Einfluss-Möglichkeiten einzuschränken. Ein Beispiel dafür, wie dies im Kompetenzbereich des Bundeskartellamtes gelungen ist, ist die sog. „Ministererlaubnis“ im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Gleichwohl sind die genannten Institutionen eher die Ausnahmen als die Regel, da sie sich wegen ihres Renommées eher gegen politische Einflüsse wehren können.

Die meisten staatlichen Institutionen haben diese Möglichkeit nicht. Es ist eine Kernthese dieses Beitrages, dass die Unabhängigkeit vieler Institutionen vor den Einflussnahmen des Politik-Kerns zu gering ausgeprägt ist, und dass die parteipolitischen Einflüsse zu weitreichend sind. Allerdings würde eine „völlige Unabhängigkeit“ (insbesondere im Bereich der Delegation) die Frage nach der demokratischen Legitimation aufwerfen.

Die Unabhängigkeit von Fachinstitutionen ist ein Gestaltungselement des Politik-Kerns, das heißt die Politiker verfügen über die Kompetenz-Kompetenz. Sie haben nicht nur die Möglichkeit, über die Ausübung der Delegation im Einzelfall zu entscheiden, sondern auch darüber, wie umfangreich die Einflussmöglichkeiten sind, indem sie selbst die Gesetze machen, die dies definieren. Das Gleiche gilt im Grundsatz auch für eventuelle Primärentscheidungsrechte des Politik-Kerns im Kompetenzbereich von Fachinstitutionen. Solche Primärentscheidungsrechte des Politik-Kerns sind grundsätzlich nicht nur nicht erforderlich, sondern in der konkreten Praxis im Allgemeinen nachteilig, da damit tendenziell deren fachliche Qualität reduziert wird.

Die politische Kompetenz-Kompetenz zeigt sich z.B. bei den Kontroll-Institutionen. Nur sehr wenige Institutionen außerhalb der Judikative haben Kontrollfunktionen gegenüber den politischen Akteuren. Hierzu gehört z.B. der Bundesrechnungshof. Doch auch dessen Mitglieder 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 wieder ab.

Noch bemerkenswerter ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass es nur so wenige Kontrollinstitutionen gibt. Außerdem haben diese nur geringe formale Kompetenzen und entfalten fast keinerlei faktische Wirkungen. Insofern bleiben auch die Erkenntnisse und Empfehlungen z.B. des Bundesrechnungshofes 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.

Zur Nutzung unabhängiger Fachkompetenz sind von Seiten des Staates Beratungs-Institutionen eingerichtet worden (Theurl 2004; Papenfuß/Thomas 2007). Hierzu gehören z.B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Sachverständigenrat im Gesundheitswesen, der Ethikrat, die Monopolkommission etc. Hinzu kommen (wenngleich bezüglich der Besetzung nur mit Einschränkungen dazu zu zählen) Experten-Kommissionen zu einzelnen Themen.

Ihre Mitglieder werden typischerweise von Politikern ernannt, gelegentlich auch unter Proporzgesichtspunkten und zur Beteiligung von Verbänden. Durch diese Art der Delegation entsteht wiederum ein erheblicher Einfluss des Politik-Kerns auf die Beratungsinstitutionen.

Diese verhalten sich dennoch mit ihren fachlichen Empfehlungen häufig autonom. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe. Erstens haben sie typischerweise ihre Karriereperspektiven und ihre Peer-Gruppe außerhalb der Politik und zweitens sind sie politisch weitgehend irrelevant, das heißt ungefährlich für die Politiker. Selbst dauerhaft renommierte Beratungsinstitutionen (wie den Sachverständigenrat) können die Politiker leicht tolerieren, d.h. inhaltlich ignorieren.²⁷ Beratungsinstitutionen haben trotz ihrer hohen Fachkompetenz und fachlichen Vernetzung nur einen sehr geringen Einfluss auf die politischen Entscheidungen. Ihre Aussagen werden selektiv zitiert, wenn dies opportun ist, und ignoriert, wenn das nicht der Fall ist.

Ein wesentlicher Grund liegt in der Tatsache, dass sie wegen fehlender demokratischer Legitimation keinerlei Einflussrechte haben, und die Politiker (und damit die Medien) ihnen deshalb auch nicht zuhören und sich nicht der Diskussion stellen müssen. Durch die mangelhafte institutionelle Anbindung verlieren derartige Beratungsinstitutionen einen wesentlichen Teil des Wertes für die Beratung von Parlament, Regierung und anderen staatlichen Institutionen, den sie bei „relevanterer Installierung“ haben könnten.

Was für einzelne Institutionen gilt, trifft auch für die politischen Spielregeln zu, die die demokratischen Prozesse bestimmen. Diese 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. Das heißt, sie haben selbst die Kompetenz-Kompetenz und machen sich ihre eigenen Spielregeln.²⁸ Dies betrifft erstens die politik-immanenten Regeln der Interaktion zwischen den Parteien und den Institutionen innerhalb und außerhalb des Politik-Kerns. Dazu gehört z.B. das Wahlrecht, das gegenüber Außenseitern zur Absicherung der eigenen Machtposition genutzt werden kann. Es betrifft zweitens auch die formalen 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 für demokratische Legitimation.

3.2.4 Kurzfristige Anreize und langfristige Wirkungen

Politiker haben typischerweise eine relativ kurzfristige Anreizstruktur, was die Inhalte der Entscheidungen betrifft. Dies ist erstens eine Folge der jeweiligen Wahltermine etc. Zweitens liegt es an dem kurzen und undifferenzierten Gedächtnis der Wähler und an der kurzfristigen Orientierung der Medien. Drittens sind längerfristige Auswirkungen von den Bürgern schon mangels Kenntnis der Wirkungszusammenhänge nicht mehr bestimmten Entscheidungen und Politikern zurechenbar.²⁹

²⁷ Da sich die jeweilige Regierung sogar ohne jegliche inhaltliche Diskussion über die „Ratschläge“ von Fachkompetenz-Beratungsinstitutionen (die keinerlei demokratische Legitimation haben) hinwegsetzen kann, ist es für sie relativ unproblematisch, auch „andere Meinungen“ zu berufen (Alibi-Funktion).

²⁸ Außerdem entscheiden sie über ihre eigene Bezahlung und Ressourcenausstattung. Vgl. v. Arnim (1999).

²⁹ Kurzfristig populäre Entscheidungen mit längerfristig negativen Folgen, die ein einschlägig fachkompetenter, unabhängiger Experte schon vorher antizipiert hätte, werden den Politikern selbst nach Eintritt der negativen Folgen von den Wählern und den Medien politisch nicht mehr zugerechnet (und schon gar nicht mehr sanktioniert).

Daraus entsteht häufig ein Dilemma, da viele politische Entscheidungssituationen (z.B. in der Wirtschaftspolitik) dadurch gekennzeichnet sind, dass die Wahl kurzfristig opportuner Handlungsalternativen längerfristig nachteilig ist, und die langfristig „richtigen“ Entscheidungen oft kurzfristig unpopulär sind. Daraus folgt einerseits, dass es sich für die einzelnen Politiker unter Karriere Gesichtspunkten in der Regel nicht lohnt, eine nachhaltige Politik zu betreiben. Andererseits werden Allround-Politiker häufig die negativen langfristigen Wirkungen bestimmter Entscheidungen systematisch unterschätzen, da diese sich häufig nur spezialisierten Experten erschließen.

Daraus folgt ein Problem auf der Grenzlinie zwischen Politik-Kern und Fachinstitutionen. Da die Fachinstitutionen in der Regel über eine hohe Fachkompetenz und über eine vergleichsweise längerfristige Anreizstruktur verfügen, werden sie eher an professionellen, längerfristigen Problemlösungen orientiert sein. Jede Einflussnahme des Politik-Kerns auf solche Institutionen beinhaltet die Gefahr, dass längerfristige Anliegen der Gesellschaft kurzfristiger politischer Opportunität geopfert werden.

Die Zielrichtung der Argumentation geht nicht dahin, die Fachinstitutionen als „unabhängige Experten-Organisationen“ von einer demokratischen Kontrolle zu befreien (Expertokratie). Stattdessen sollten die Fachinstitutionen von einer demokratisch legitimierten Institution delegiert werden, die ihrerseits von den Parteien und der Politischen Klasse unabhängig ist (Abschnitt 4.2).

3.3 Repräsentativität und Regierungsstabilität

In einer parlamentarischen Demokratie sollen die „demokratischen Regeln“ (insb. die einschlägigen Artikel der Verfassung, das Wahlrecht, die Geschäftsordnung des Parlaments etc.) zwei wichtige Anforderungen gleichzeitig erfüllen: Erstens soll das Volk im Parlament möglichst adäquat repräsentiert sein (Repräsentativität). Zweitens soll das Parlament für eine möglichst stabile Regierungsmehrheit (Regierungsstabilität) sorgen (vgl. Helms 2005). Allerdings sind beide Zielsetzungen für die Regelsetzung hochgradig konfliktär.³⁰

In funktionaler Betrachtung kann man sagen, dass die parlamentarischen Wahlsysteme einen geeigneten Kompromiss zwischen zwei unterschiedlichen, idealtypischen Funktionsprinzipien demokratischer Systeme zu finden versuchen, nämlich erstens des idealrepräsentativen Prinzips und zweitens des dialektischen Prinzips. Das Erste gewährleistet die Repräsentativität in hohem Maße, das Zweite führt mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit zu stabilen Regierungsmehrheiten.

Beide Prinzipien erfordern für eine ideale Funktionsfähigkeit eine gänzlich unterschiedliche Parteienstruktur sowie (damit zusammenhängend) teilweise unterschiedliche demokratische Regeln.

³⁰ Vgl. für eine Darstellung der „Probleme“ im internationalen Vergleich Ismayr (2003), S. 39ff.

3.3.1 Das ideal-repräsentative Prinzip der Demokratie

Das ideal-repräsentative Prinzip geht von der Vorstellung aus, dass das Parlament bezüglich der inhaltlichen politischen Präferenzen ein möglichst getreues Abbild der Bürger darstellen soll (Kruse 1989, S. 248f).

In idealisierter Sicht wählt der einzelne Bürger denjenigen Kandidaten (bzw. diejenige Partei), der/die seine Präferenzen bezüglich der Gesamtheit der politischen Themen relativ am besten widerspiegelt. Die Abgeordneten vertreten dann im Parlament bei den einzelnen Themen die unterschiedlichen relevanten Meinungen der Bürger und gelangen mittels eines ergebnisoffenen inhaltlichen Diskurses über die Alternativen zu einer Entscheidung.

Wenn sich jeder Politiker im Parlament (bei Diskussionen und Abstimmungen) so verhält, wie er es seinen Wählern im Wahlprogramm versprochen hat, und die Wähler sich rational und informiert entscheiden, liefert dieses Prinzip eine hohe Repräsentativität des Parlaments.

Für das ideal-repräsentative Prinzip der Demokratie besonders vorteilhaft ist ein Vielparteien-Parlament, in dem eventuell zusätzlich parteiunabhängige Abgeordnete vertreten sind. Dies ist am besten mit besonders niedrigen (formalen und faktischen) Zugangsbarrieren für alte und neue Parteien zu erreichen, u.a. durch Abwesenheit von Minimalklauseln.

Auf diese Weise hat jede Themen-Präferenz-Kombination, die von hinreichend vielen Bürgern gewünscht, jedoch von den gegenwärtigen Parlamentsparteien nicht hinreichend abgedeckt wird, die Chance, nach den nächsten Wahlen durch eine neue Partei im Parlament vertreten zu sein. Ebenso haben die etablierten Parteien (und einzelne Politiker) Anreize, durch Vertreten solcher Positionen ihren Einfluss im Parlament zu erhöhen.

Dafür ist es vorteilhaft, wenn das Wahlrecht so gestaltet ist, dass die Bürger nicht die Reihenfolge vorgegebener Parteilisten akzeptieren müssen, sondern gegebenenfalls einzelne Kandidaten aus diesen Listen wählen können, so dass die Fraktionen (anders als heute) in einem gewissen Umfang von den Bürgern abweichend bestimmt werden können.

Ein solches Parlament wird in der Regel bezüglich aller Themen nahe an der Median-Position der Bürger sein und bei der Gesetzgebung „präferenzoptimale“ Entscheidungen treffen, d.h. solche, die den Bürgerpräferenzen recht nahe kommen. Es entspricht in hohem Maße der Idealvorstellung von der Staatstätigkeit in einer Demokratie, dass die Akteure im Sinne der Ziele und Interessen der Gesamtheit der Bürger handeln. Diese werden sich in den Entscheidungen des Parlaments relativ gut widerspiegeln.³¹

Ein solches Parlament wird häufig allerdings keine stabile Regierung hervorbringen, falls deren Funktionsfähigkeit dauerhaft von der gleichen Parteienmehrheit abhängig ist. In diesem Fall müssten die Abgeordneten mehr oder minder häufig ihre inhaltlichen Positionen zurückstellen, um das politische Überleben der eigenen Regierung zu sichern. Für die Funktionsfähigkeit des ideal-repräsentativen Prinzips ist es nachteilig, wenn für die Abgeordneten faktisch ein Fraktionszwang besteht, das heißt, wenn sie für ihre Ziele einer starken Anreizwirkung ihrer Partei unterliegen. Ebenso ist es dem repräsentativen Diskurs im

³¹ Dies wird auch als „Präferenzreliabilität“ bezeichnet. Die Präferenzreliabilität kennzeichnet das Maß der Übereinstimmung der Ergebnisse mit den Präferenzen der Bürger, d.h. wie gut deren Präferenzen in staatliche Entscheidungen umgesetzt werden. Bei Abweichungen davon sprechen wir von „Präferenzmängeln“.

Parlament abträglich, wenn die Parteien nach der Wahl Koalitionen eingehen, da dann in der Regel inhaltliche Positionen „verkauft“ werden müssen (im Handel gegen andere).

Wenn also das Regierungssystem so gestaltet ist, dass die Regierung auf die dauerhafte Unterstützung der gleichen Mehrheiten bei den Parlamentsabstimmungen angewiesen ist, ist das ideal-repräsentative Modell zur Bildung einer stabilen und handlungsfähigen Regierung ungeeignet.

3.3.2 Das dialektische Prinzip der Demokratie

Dem dialektischen Prinzip der Demokratie (Kruse 1989, S. 250f), 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, auf allen Problemfeldern 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 wahrgenommenen Mängel der Regierungspolitik und formuliert für die nächsten Wahlen in zentralen Punkten eine Antithese zur Politik der gegenwärtigen Regierung. Falls die bisherige Regierung in der Wahl ihre Parlamentsmehrheit verliert und die bisherige Opposition die Regierung übernimmt, korrigiert diese durch bestimmte Entscheidungen die Folgen der bisherigen Politik, woraus im Zeitablauf eine Synthese, d.h. ein neues Politikergebnis, entsteht. Für dieses trägt sie dann die „politische Verantwortung“ und wird bei der nächsten Wahl von den Bürgern entsprechend bestätigt oder abgewählt.

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

Diesem Prinzip ist z.B. ein Verhältniswahlrecht (krass formuliert) nur dann förderlich, wenn so hohe Zugangsbarrieren zum Parlament (insbesondere durch hohe Minimalklauseln) bestehen, dass regelmäßig nur zwei Parteien ins Parlament gelangen. Ein Mehrheitswahlrecht ist für das dialektische Prinzip nur dann geeignet, wenn in allen Wahlkreisen im Wesentlichen die beiden gleichen Parteien dominieren.

Die Mehrheitspartei im Parlament hat primär die Aufgabe, dauerhaft für Regierungsmehrheiten bei allen Abstimmungen zu sorgen, und kann ihrerseits die Vorlagen beeinflussen oder selbst einbringen. Ein wirksamer „Fraktionszwang“ ist für die dauerhafte Funktionsfähigkeit dieses Prinzips praktisch erforderlich. Das heißt, eine starke Anreizwirkung der Parteien für ihre Abgeordneten ist zur Realisierung der Aufgabe vorteilhaft. Wenn die parteiinternen Diskussionen zu einer Parlamentsvorlage geführt haben, ist jeder Abgeordnete der Partei aufgefordert, dafür zu stimmen, gegebenenfalls auch unabhängig von seiner eigenen Meinung. Die Relevanz dieser Forderung hängt natürlich vom quantitativen Ausmaß der Mehrheit ab. Große Mehrheiten können einzelne Abweichler tolerieren, knappe nicht.

Die Argumente der Oppositionspartei sind für diese ein Instrument zur Präsentation einer Alternative für die nächsten Wahlen. Bei einer stabilen Mehrheit sind sie für die Regierung insofern relevant, als sie dieser Korrekturmöglichkeiten liefern, um für die kommende Parlamentswahl das Abwahlrisiko zu reduzieren.

Das dialektische Prinzip bewirkt nur für diejenigen Themen einen direkten Präferenztransfer, die im Zentrum der Diskussion zwischen Regierung und Opposition stehen und im Wahlkampf relevant sind. Für alle anderen Themen existiert keine demokratische Sanktionskraft. Die Informationsanforderungen an die Wähler sind vergleichsweise gering. Sie müssen sich nur zwischen zwei Politikpaketen entscheiden, das der bisherigen Regierung und der Opposition.

3.3.3 Verfassungsdilemma

Die demokratischen Verfassungssysteme verschiedener Länder versuchen, geeignete Kompromisse zwischen beiden Anforderungen der Repräsentativität und der Regierungstabilität zu installieren und sind dabei mal mehr und mal weniger erfolgreich. Dabei haben vermutlich ähnliche Funktionsprinzipien wie die hier explizit genannten (idealrepräsentatives und dialektisches Prinzip) implizit im Hintergrund gestanden.

Viele Probleme der realen Politikprozesse etlicher Länder lassen sich tatsächlich auf Schwierigkeiten im Spannungsfeld beider Anforderungen und Prinzipien zurückführen. Parlamentarische Demokratien wie die Bundesrepublik Deutschland haben diesbezüglich oft besonders gravierende Probleme, weil mit einer einzigen Stimme jedes Bürgers beide Anforderungen erfüllt werden sollen. Das heißt, die Probleme sind ebenfalls eine Folge des demokratischen Legitimationsmonopols der gewählten Parteien bzw. der Politischen Klasse.

Verfassungssysteme, die unterschiedliche Wahlen für das Parlament und die Regierung vorsehen, haben es diesbezüglich einfacher. Dies gilt z.B. für die Präsidialdemokratien in den USA und Frankreich. Getrennte Wahlvorgänge für Parlament und Regierung, die auch diesbezüglich das demokratische Legitimationsmonopol überwinden, sind der Kern eines Reformvorschlages, der in Abschnitt 4.3 präsentiert wird.

3.4 Wählerwille, demokratische Wahlprozesse und übergroßer Delegationsumfang

Das zentrale Element der Konstituierung der demokratischen Legitimation des Parlaments (und damit indirekt auch aller anderen staatlichen Institutionen) ist die Wahl des Parlaments durch die Bürger. Bei einer Parlamentswahl handelt es sich um einen kollektiven Delegationsvorgang, bei dem die Wähler (Prinzipal) Entscheidungsbefugnisse an die Abgeordneten (Agenten) übertragen, damit diese im Sinne ihrer Präferenzen handeln.

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 eine gewisse Möglichkeit, eine Sanktion gegenüber ihren Agenten auszuüben.

Dagegen sind Primärentscheidungen der Bürger (Volksabstimmungen) in der deutschen Verfassung generell ausgeschlossen. Alle formalen Rechte und faktischen Möglichkeiten

der Bürger, dafür zu sorgen, dass die Abgeordneten in ihrem Sinne 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. Diese betrifft einerseits den primären Informationsgehalt³² und andererseits die Sanktionskraft³³ der Parlamentswahlen (was nachfolgend erörtert wird).

Bei den Wahlen zum Parlament handelt es sich um eine „Pauschalwahl“. Das heißt, dass jeder Bürger bei jeder Bundestagswahl nur eine einzige Stimme hat, um seine Präferenzen für die Gesamtheit aller Themen zur Geltung zu bringen. Dabei gibt es viele Problemfelder, auf denen er bei separaten Abstimmungen möglicherweise unterschiedliche Parteien wählen würde.³⁴

Es ist schon früher (Schumpeter 1950, S. 401ff; Downs 1968) betont worden, dass ein einzelner Bürger aus individualistischer Sicht kaum Anreize hat, sich an der Wahl zu beteiligen und sich über die relevanten Probleme, Optionen und Politikangebote zu informieren, da seine Stimme den Wahlausgang praktisch nicht beeinflusst. Dies gilt in noch höherem Maße, wenn man es auf einzelne Politikfelder bezieht.

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

In alternativer Formulierung kann man diesen Sachverhalt auch als „übergroßen Delegationsumfang“ (Kruse 1996, S. 16ff) einer Wahl bezeichnen, da mit einem einzigen Delegationsvorgang (d.h. der Stimmabgabe) sehr viele Präferenzelemente der Bürger zu diversen Problemfeldern transportiert werden müssen. Der übergroße Delegationsumfang der Wahlen ist eine Folge des demokratischen Legitimationsmonopols des Parlaments.

Wenn die einzelnen Bürger bei den verschiedenen Themen (eigentlich) unterschiedliche Parteien präferieren, müssen sie - bei nur relativ wenigen zur Wahl stehenden Parteien – bezüglich einiger politischer Problemfelder notwendigerweise Kompromisse machen. In der Folge wählen viele Bürger de facto eine Partei, die bei einigen Themen inhaltliche Positionen vertritt, die nicht ihren eigenen Präferenzen entsprechen. D.h. sie wählen bei einigen Themen, was sie gar nicht wollen. Dennoch fühlt die gewählte Partei sich mit der Stimme für alle Themen legitimiert.

Die direkten Folgen dieser Tatsache sind erstens, dass der primäre Informationsgehalt der Wahlen über die Präferenzen der Bürger bezüglich einzelner Problemfelder gering ist. Dies könnte jedoch durch sekundäre Informationsprozesse (demoskopische Methoden) kom-

32 Eine Parlamentswahl hat einen hohen „primären Informationsgehalt“, wenn sie viele, präzise, zutreffende, relevante Informationen über die politischen Präferenzen der Bürger erzeugt. Vgl. zu sekundären und tertiären Informationen 2.3.1.

33 Eine hohe „Sanktionskraft“ (hier der Parlamentswahlen und der damit zusammenhängenden Mechanismen) bedeutet, dass die Akteure (Politiker) starke Anreize haben, sich tatsächlich im Sinne der Ziel-funktion der Bürger zu verhalten, und bei Zuwiderhandlungen signifikante Nachteile erleiden.

34 Betrachten wir etwas überspitzt 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 benötigen wird und wie das Angebot potentieller Lieferanten für die einzelnen Güter sein wird.

pensiert werden, wenn dafür adäquate Anreize bestehen. Zweitens ist die Sanktionskraft der demokratischen Wahlen bezüglich einzelner Problemfelder gering. Das heißt, die Anreize der Politiker, tatsächlich im Sinne der Bürger zu handeln, sind bei vielen Themen gering (bzw. werden von anderen Motiven und Interessen überlagert), da eine Zuwiderhandlung keine signifikanten Nachteile mit sich bringt.

Besonders gravierend ist die für die meisten Politikentscheidungen fehlende oder zu geringe Sanktionskraft. Die Parteien und Politiker müssen bei den meisten Problemfeldern kaum fürchten, bei der nächsten Wahl dafür sanktioniert zu werden, wenn sie im Parlament oder in der Regierung entgegen den Präferenzen der Bürger handeln oder sich anders verhalten, als sie vor der Wahl angekündigt haben.

Der übergroße Delegationsumfang, sowie andere Wahlmotive (wie längerfristige ideologische Orientierungen) oder Faktoren wie Vergesslichkeit, Intransparenz der politischen Verhaltensweisen etc. tragen dazu bei, dass die Parteien (als Agenten) sich bei vielen Problemfeldern weitgehend unabhängig von ihren Prinzipalen (den Bürgern) verhalten können. Dies gilt in der Regel nicht für die wenigen zentralen Hauptthemen der Politik, die vor den Wahlen stark medial präsent sind, wohl aber für die große Mehrzahl aller Problemfelder.

Insofern besteht auch nur ein geringer Druck, die Ergebnisse sekundärer Informationsprozesse (demoskopische Erhebungen) über die Präferenzen der Bürger adäquat in politische Entscheidungen umzusetzen. Die Politiker können diese nach kurzfristiger Opportunität zitieren oder ignorieren.

Die Pauschalwahlen verleihen den Entscheidungen der an die Macht kommenden Politiker im Ergebnis zwar eine umfassende demokratische Legitimation formaler Art. Diese ist aber wegen des übergroßen Delegationsumfangs inhaltlich nicht substantiiert. Das heißt, die inhaltliche Legitimation für bestimmte Entscheidungen ist auf vielen Problemfeldern nur gering.

Damit entstehen für die Politiker und die Parteien große diskretionäre Freiräume, abweichend von den Wünschen der Bürger eigene Ziele, Ideologien und Interessen zu verfolgen und insbesondere die Ziele „nahestehender Gruppen“ zu fördern.

Der übergroße Delegationsumfang, der nicht nur für die Wahlen, sondern im analogen Sinne auch für das Parlament gilt, hat jedoch noch weitere negative Folgen. Da die Parlamentarier für buchstäblich alles zuständig sind, sind sie nicht nur qualitativ (wegen mangelnder spezialisierter Fachkompetenz auf vielen Gebieten), sondern auch quantitativ überfordert. Die Vielzahl der Themen (die zum Teil komplexe Sachverhalte beinhalten) übersteigt ihre Kapazität, was unter anderem auch dazu beiträgt, dass sich viele Problemlösungen (z.B. Reformprozesse) sehr lange hinziehen. Das Übermaß an Politikthemen des Parlaments führt dazu, dass für konzeptionelle Langfristlösungen wenig Raum bleibt, weil die Politische Klasse sich von kurzfristig auftauchenden Problemen getrieben fühlt, die nicht selten von den Medien oder bestimmten Interessengruppen auf die Agenda der Öffentlichkeit gesetzt werden.

Eine Entlastung des Parlaments, die eine Konzentration auf die zentralen normativen Fragen der Gesellschaft ermöglichen würde, wäre hilfreich. Dies wird durch mehrere der in Abschnitt 4 diskutierten Reformperspektiven ermöglicht.

4 Konstitutionelle Reformperspektiven

4.1 Ausgangspunkte

Als Ursache zahlreicher Probleme des gegenwärtigen politischen Systems wurde im vorangegangenen Abschnitt das Monopol für demokratische Legitimation identifiziert, das die Politische Klasse innehat. In der öffentlichen Wahrnehmung ist diese Tatsache vor allem deshalb nicht so präsent, weil von den Politikern selbst und insbesondere von den Medien eher die Gegensätze zwischen den Parteien und ihr Konkurrenzverhältnis in den Mittelpunkt gestellt werden. Die Existenz von Parteienkonkurrenz bei einzelnen Wahlen sowie bei inhaltlichen und Personal-Entscheidungen wird natürlich auch in diesem Beitrag keineswegs geleugnet. Daneben haben die dominierenden Parteien und ihre Mandatsträger jedoch eine ganze Reihe gemeinsamer Interessen, die sie mittels ihres Legitimationsmonopols umsetzen und damit einige Fehlentwicklungen verursachen.

Der zentrale Ausgangspunkt aller demokratischen Prozesse, nämlich die Wahl durch die Bürger, hat im politischen System Deutschlands einerseits sehr große formale Bedeutung und weit reichende faktische Auswirkungen, ist jedoch andererseits inhaltlich nur begrenzt funktionsfähig. Da (auf Bundesebene) für sämtliche Politikfelder nur eine einzige Wahl existiert, nämlich diejenige zum Bundestag alle vier Jahre, verfügen die gewählten Parteipolitiker, die die Politische Klasse bilden, über ein Monopol für demokratische Legitimation.

Damit haben die Akteure des Politik-Kerns im Parlament und in der Regierung auch die Kompetenz-Kompetenz im Staat, das heißt sie bestimmen die Spielregeln grundsätzlich ebenso selbst wie die Inhalte der Delegationsvorgänge. Diese Tatsache ermöglicht ihnen, ihre Macht auf fast alle Institutionen des Staates (und darüber hinaus) mehr oder minder weit auszudehnen, insbesondere auf zahlreiche Fachinstitutionen und in einem gewissen Umfang sogar auf die Judikative. Unter anderem erfolgt dies über die Delegation des Vorstandes solcher Institutionen.

Die Delegationsrechte werden häufig genutzt, um bestimmte inhaltliche Positionen durch eigene Personen zu fördern, um Versorgungs- und Belohnungsposten für verdiente Parteimitglieder zu erhalten, bzw. um generell die Machtbasis auszubauen. Je mehr dabei politische Opportunität und parteipolitische Motive an Einfluss gewinnen, desto stärker wird tendenziell die Fachkompetenz bei der Besetzung solcher Positionen zurückgedrängt und die Funktionsfähigkeit und die Qualität der Entscheidungen gemindert. Letzteres gilt insbesondere bezüglich der Tatsache, dass die Anreizstrukturen der Politiker in der Regel relativ kurzfristig sind, während viele Entscheidungen eine längerfristige Sicht erfordern, was typischerweise eine spezialisierte Fachkompetenz und entsprechende Anreize voraussetzt. Parteipolitische Einflüsse beinhalten tendenziell die Gefahr, dass längerfristige Vorteile der Gesellschaft von kurzfristiger politischer Opportunität (nicht selten unter dem Einfluss von Partialinteressen) verdrängt werden.

Das gegenwärtige parteiendominierte System hat zur Konsequenz, dass der Zugang zu politischen (und vielen anderen staatlichen) Ämtern fast ausschließlich über Parteikarrieren möglich ist. Da die Mitgliederbasis der Parteien schmal ist und diese für viele Bürger zunehmend unattraktiver werden, führt es zu einer unbefriedigenden Rekrutierung zu politischen Ämtern. Dies trägt zur großen Distanz zwischen den Bürgern und der Politischen Klasse und zur geringen politischen Partizipation und Akzeptanz bei.

Die große formale Bedeutung der Parlamentswahlen steht in einem auffälligen Missverhältnis zu ihrer begrenzten inhaltlichen Funktionsfähigkeit. Der Pauschalcharakter der Stimmabgabe, das heißt der übergroße Delegationsumfang, verhindert eine differenzierte Präferenzbekundung der Wähler zu wichtigen politischen Themenfeldern, was nicht nur einen geringen primären Informationsgehalt der Wahlergebnisse zur Folge hat. Bedeutsamer ist, dass damit die Sanktionskraft für die politischen Akteure bezüglich der einzelnen Politikfelder gering und undifferenziert ist. Die Kombination beider Sachverhalte, nämlich das formale Legitimationsmonopol und die geringe Sanktionskraft der Wahlen, sind die Grundlage der diskretionären Macht der Parteien, auch unabhängig von den Bürgerpräferenzen (und manchmal gegen diese) zu agieren.

Der Delegationsumfang der Wahlen ist auch insofern übergroß, als damit nicht nur die Legislative gewählt wird, sondern (indirekt) auch die Regierung, deren Funktionsfähigkeit im gegenwärtigen System von einer stabilen Parlamentsmehrheit abhängig ist. Beide Anforderungen, nämlich die Repräsentativität des Parlaments und die Regierungsstabilität, würden eigentlich gänzlich abweichende (und sich teilweise widersprechende) Regeln (Wahlrecht etc.) erforderlich machen, zwischen denen bisher ein Spagat versucht wurde.

Im Folgenden werden mehrere radikale Reformvorschläge vorgestellt, die das genannte Legitimationsmonopol überwinden und das politische System demokratischer und effizienter machen sollen. Dies erfolgt im Wesentlichen durch eine Dezentralisierung der demokratischen Institutionen und der zugehörigen Wahlprozesse. Dabei werden in den Abschnitten 4.2 bis 4.4 drei Reformperspektiven skizziert, die eine unterschiedliche Eingriffsintensität in das tradierte politische System beinhalten.

In Abschnitt 4.2 geht es um die Installierung eines Senats, der aufgrund seiner direkten Wahl durch die Bürger über eine eigenständige demokratische Legitimation verfügt, von der Politischen Klasse weitgehend unabhängig ist und im Wesentlichen für Delegationsaufgaben in staatlichen Institutionen sowie für Regelsetzungs- und Schiedsfunktionen zuständig ist.

In Abschnitt 4.3 geht es um eine konsequente Umsetzung der Erkenntnis, dass die Kriterien der Repräsentativität des Parlaments und der Regierungsstabilität ganz unterschiedliche Verfassungsregeln erfordern. Dies wird durch die Schaffung eines Regierungskonvents realisiert, der die Regierung einsetzt und seinerseits von den Bürgern gewählt wird. Das heißt, es kommt zu einer echten, funktional begründeten, Gewaltenteilung zwischen dem Parlament, das für die Gesetzgebung zuständig ist, und der Regierung, der die staatspolitischen Aufgaben des Regierens obliegen.

In Abschnitt 4.4 geht es um eine institutionelle Folgerung aus der Tatsache, dass die Parlamentswahlen aufgrund ihres übergroßen Delegationsumfangs eine nur sehr geringe Sanktionskraft für einzelne Politikfelder erzeugen. Dazu wird vorgeschlagen, neben dem Parlament von den Bürgern Fachräte für einzelne Politikbereiche wählen zu lassen, die differenzierte Beratungs- und Entscheidungskompetenzen im Gesetzgebungsverfahren haben.

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

4.2 Gewaltenteilung und Aufhebung des Legitimationsmonopols

4.2.1 Prinzip

Die zahlreichen staatlichen Entscheidungen und Aktivitäten haben bezüglich ihrer Präferenzrelevanz und bezüglich der Anforderungen an die Fachkompetenz (vgl. 2.2) sehr unterschiedliche Eigenschaften. Aufgaben mit hoher Präferenzrelevanz erfordern die institutionelle Anbindung an die Bürger und sind die Domäne des Politik-Kerns. Wegen des übergroßen Delegationsumfangs (d.h. des universellen Zuständigkeitsbereichs) als Folge des Legitimationsmonopols sind sowohl die demokratischen Delegationsprozesse als auch die Politiker notwendigerweise überfordert.

Aufgaben mit geringer Präferenzrelevanz, d.h. relativ eindeutiger Zielsetzung (Felder E und K in Abb. 2), sollte die Gesellschaft den Fachinstitutionen überlassen, die über eine hohe spezialisierte Fachkompetenz (und eine längerfristige Orientierung) verfügen. Wegen des Legitimationsmonopols übt der Politik-Kern jedoch auch hier (und in der Judikative) die Delegation aus. Je stärker kurzfristige politische Opportunität und parteipolitische Motive an Einfluss gewinnen, desto mehr wird tendenziell die Entscheidungsqualität der Institutionen reduziert.

Die erste Reformperspektive bewirkt eine Aufhebung des Legitimationsmonopols und stärkt die funktionelle Gewaltenteilung. Das Prinzip besteht in einer expliziten institutionellen Separierung der Delegationsprozesse (a) des Politik-Kerns, der allgemeinpolitische, normative Prozesse und Aufgaben umfasst, von (b) den Fachinstitutionen, die diverse Aufgaben der Verwaltung, Beratung, etc. haben, und der Judikative.

Realisiert wird dies durch die Schaffung einer zweiten Kammer,³⁵ die im Folgenden als „Senat“ bezeichnet wird. Der Senat wird durch die Bürger gewählt und verfügt so über eine eigenständige demokratische Legitimation, das heißt unabhängig vom Parlament.

Von zentraler Bedeutung ist es, dass die Mitglieder des Senates nicht aus dem gleichen engen und selektiven Personal-Pool der Parteien rekrutiert werden wie die Akteure des Politik-Kerns. Das heißt, sie sollen nicht der Politischen Klasse angehören, sondern sich davon möglichst vielfältig unterscheiden. Auf diese Weise wird die Gatekeeper-Funktion der Parteien für politische und andere staatliche Ämter erheblich relativiert.

³⁵ Vgl. für eine international vergleichende Darstellung der „Zweiten Kammern“ Ismayr (2003). Vgl. für Deutschland Lhotta (2003); Bräuninger/Ganghof (2005). F.A. v. Hayek (1969a,b, 1981) hat ebenfalls einen Vorschlag für eine zweite Kammer gemacht. Seine Konzeption hat allerdings weniger Ähnlichkeit mit dem Senat, sondern entspricht eher der Unterscheidung von Parlament und Regierungskonvent, die in Abschnitt 4.3 diskutiert wird. Vgl. dazu Rupp (1979) und Nienhaus (1982).

4.2.2 Institutionelle Struktur und Wahl des Senates

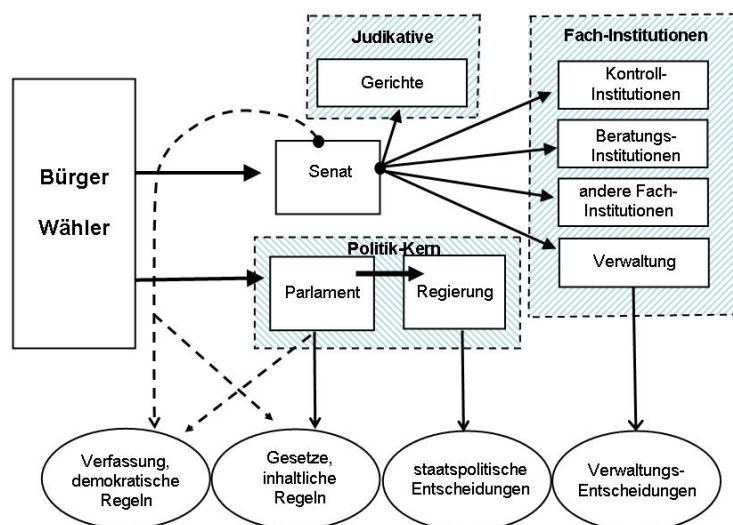
Der Senat sollte sich institutionell deutlich vom Parlament unterscheiden:

- Der Senat sollte nicht mehr als etwa 100 bis 150 Mitglieder umfassen.³⁶
- Die Tätigkeit im Senat wird im Regelfall neben einem „normalen“ Beruf ausgeübt. Es handelt sich also nicht um die hauptberufliche Tätigkeit eines Berufspolitikers. Das Plenum des Senates tagt im Regelfall nur einige Male im Jahr.
- Der Senat delegiert gegebenenfalls spezifische Einzelaufgaben auf Senats-Ausschüsse. Zuarbeitstätigkeiten, Organisation der Entscheidungsvorbereitung, Heranziehung von externer Fachkompetenz etc. erledigt ein Senatsamt mit hauptamtlichen Mitarbeitern.
- Die Senatoren erhalten eine sehr gute Entlohnung, die an hochqualifizierten Positionen in anderen Bereichen der Gesellschaft orientiert ist. Die Entlohnung hängt außerdem von Mitgliedschaften und Vorsitzen in Ausschüssen, sowie von der Sitzungspräsenz ab.
- Die Kandidaturen (passives Wahlrecht) werden an ein Mindestalter (z.B. 30 Jahre) und an bestimmte Kriterien bezüglich der Qualifikation und der Erfahrung in gesellschaftlichen Zusammenhängen gebunden.³⁷ Dies wird ex ante von einer Kommission geprüft, die vom Bundesverfassungsgericht (oder einer anderen geeigneten Institution) eingesetzt wird.
- Die Amtszeit der einzelnen Senatoren beträgt 6 Jahre. Die Wiederwahlmöglichkeit wird begrenzt (bzw. erst nach einer Karenzzeit zugelassen), um eine Tendenz zu Dauerseparatoren zu vermeiden.
- Der Senat wird revolvierend gewählt, d.h. es wird jeweils nur eine Teilmenge gewählt, so dass die Amtszeiten der einzelnen Senatoren überlappend sind.
- Aktive Parteipolitiker ab einer bestimmten Funktionsstufe, alle Mitglieder von Parlamenten und Regierungen sowie Verbandsfunktionäre sind für eine bestimmte Zeitspanne von der Kandidatur zum Senat ausgeschlossen. Es existieren keine Fraktionen oder andere zeitstabile Untergliederungen.
- Der Vorsitzende des Senats (Senatspräsident) ist der Bundespräsident, der auch direkt von den Bürgern gewählt werden könnte.

³⁶ Das Parlament sollte seinerseits auf etwa die Hälfte seiner bisherigen Größe verkleinert werden. Das heißt, durch die Schaffung eines Senates wird die Gesamtzahl der Abgeordneten beider Kammern insgesamt verringert.

³⁷ Jede Vorauswahl der Kandidaten ist unter demokratischen Gesichtspunkten grundsätzlich problematisch. Es dient hier im wesentlichen dazu, Personen, die als ungeeignet oder als nicht ernsthaft interessiert gelten können (aber möglicherweise durch das Fernsehen prominent sind), möglichst fernzuhalten. In dem Maße, wie andere Filter diese Aufgaben übernehmen, könnte auf eine solche Vorprüfung verzichtet werden.

Abb. 4: Demokratische Legitimation und Funktionen des Senates



4.2.3 Aufgaben des Senates

Die Hauptaufgaben des Senats können in drei Bereiche untergliedert werden, nämlich (1) Delegation, (2) Kompetenzentscheidungen und (3) inhaltliche Regeln (vgl. Abb. 4).

(1) Delegation

Eine Hauptaufgabe des Senats besteht in der konkreten Ausübung der Delegation gegenüber den staatlichen Institutionen, die nicht zum Politik-Kern gehören, d.h. insbesondere den Fachinstitutionen. Es geht im Wesentlichen darum, die jeweiligen Vorstände auszuwählen und einzusetzen, zu kontrollieren und gegebenenfalls abuberufen, sowie für eine anreizkompatible Entlohnung und entsprechende Arbeitsbedingungen zu sorgen. Dies betrifft insbesondere:

- a) Fachliche Spitzenpositionen in relevanten staatlichen Institutionen, z.B. bei der Bundesbank (bzw. EU-Zentralbank), dem Bundeskartellamt, den diversen Regulierungsbehörden, zahlreichen Ämtern etc.
- b) Sämtliche Top-Positionen in allen Verwaltungsorganisationen des Staates im weitesten Sinne.³⁸

³⁸ Einige der bisherigen Ministerien haben heute zweierlei Funktionen, die sich manchmal in verschiedenen Abteilungen unterschiedlich darstellen, nämlich sowohl Regierungstätigkeit (z.B. staatspolitische Entscheidungen und Referentenentwürfe für Gesetze) als auch reine Verwaltungsfunktionen. Letztere sollten in selbständige Institutionen ausgegliedert werden, die dann zur Verwaltung gehören. Das politisch bedeutsame Top-Personal, das im Wesentlichen der Regierungstätigkeit dient, gehört zum Politik-Kern (Regierung).

- c) Andere Institutionen jeglicher Art, in denen der Staat Leitungs- und/oder Aufsichtsratspositionen über seine Eigenschaft als Anteilseigner oder auf andere Weise zu besetzen hat (z.B. staatliche Unternehmen, Beiräte diverser Art, Rundfunkanstalten etc.).
- d) Kontroll- und Beratungs-Institutionen, insbesondere Rechnungshöfe, Aufsichtsbehörden, Sachverständigenrat, Monopolkommission etc..

Die Judikative hat eine Sonderstellung als dritte Gewalt und sollte (wie bisher) mit größtmöglicher Unabhängigkeit ausgestattet werden. Allerdings sind auch hier die Spitzenpositionen von außen zu bestimmen. Der Senat entscheidet über die Ernennung von Verfassungsrichtern, von Mitgliedern in Richterwahlausschüssen, von leitenden Staatsanwälten (obwohl diese bisher zur Exekutive gezählt werden) bzw. von Gremien, die hierüber Aufsichtsfunktionen ausüben. Der Senat wählt grundsätzlich alle Gremien, die andere Institutionen und deren Verfügungsrechte überwachen bzw. Schiedsfunktionen haben, insbesondere im Verhältnis zwischen dem Parlament und den Fachinstitutionen.

Der Senat bildet für bestimmte Gruppen von Fachinstitutionen Besetzungs- bzw. Kontrollausschüsse (mit revolvierender Mitgliedschaft), die unter Zuhilfenahme externer Fachkompetenz über die personelle Besetzung von Institutions-Spitzenpositionen entscheiden und diese dann auch kontrollieren. Je nach dem Stellenwert der fraglichen Positionen treffen sie die Entscheidung entweder selbst oder machen einen Vorschlag an das Senatsplenum.

Eine solche, vom Politik-Kern und den Parteien unabhängige Besetzung der Fachinstitutionen verhindert das Ausweiten der Macht der Parteien und ihrer Interessen auf die Fachinstitutionen, wie es in Abschnitt 3.2 beschrieben wurde. Dies gilt sowohl für inhaltliche Ziele als auch für die Besetzung solcher Positionen als Eigenziel der Politiker.

Die Senatsmitglieder gehören (anders als Parlamentarier) keiner zeitlich stabilen Interessengemeinschaft (wie Parteien) an. Bestehende Verbindungen zu Kandidaten für einzelne Positionen müssen einem Gremium vertraulich deklariert werden, das im Zweifel über eine Teilnahme an der Delegation entscheidet. Man kann in der Regel davon ausgehen, dass die Senatoren sachgerechte Personalentscheidungen treffen. Eventuelle Fehlentscheidungen würden ihnen evtl. später zugerechnet werden.³⁹

(2) Demokratische Regeln und Kompetenzen

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. Besonders bedeutsam ist hierbei die Verantwortung des Senates für die Ausgestaltung des Wahlrechts sowie der entsprechenden Verfassungsartikel.

Zu den Senatsaufgaben gehört außerdem, bei Kompetenzproblemen zwischen verschiedenen Institutionen zu entscheiden. Dazu gehören erstens eventuelle Kompetenzkonflikte zwischen dem Politik-Kern und den Fachinstitutionen sowie zwischen einzelnen Fachinstitutionen. Außerdem betrifft es mögliche Abgrenzungsprobleme zwischen den oben genannten staatlichen Entscheidungskategorien, insbesondere zwischen Gesetzgebung, staatspolitischen Entscheidungen und Verwaltungsentscheidungen. Das heisst der Senat

³⁹ Diesen Zusammenhang könnte man gegebenenfalls durch bestimmte Evaluierungsmaßnahmen auf der Basis von aufgezeichnetem Abstimmungsverhalten (auch wenn die Abstimmungen gegenwärtig geheim sind) noch erhöhen.

befindet im Konfliktfall über die Zuordnung zu den Kategorien und damit über die Zuständigkeit.

Der Senat entscheidet bei föderalen Kompetenzproblemen zwischen Bundes-, Länder-, Kommunal- und EU-Ebene. Diesbezüglich nimmt er die Aufgaben wahr, die gegenwärtig dem Bundesrat obliegen. Durch die Einführung eines Senates wird der jetzige Bundesrat als zweite Kammer überflüssig. Dies bedeutet jedoch keineswegs eine Schwächung der föderalen Komponente des Staates.

Zusätzlich gehört es zu den Aufgaben des Senates, bei denkbaren Entscheidungsblockaden im Bereich des Politik-Kerns, also zwischen Parlament und Regierung, zu vermitteln und gegebenenfalls zu entscheiden.

Des Weiteren gehören die Volksabstimmungen zum Kompetenzbereich des Senats (vgl. 4.5). Der Senat verfügt über das Recht, zu geeigneten Fragen Plebiszite durchzuführen bzw. über entsprechende Anträge von anderen Institutionen oder aus der Bevölkerung zu entscheiden.

(3) Gesetzgebung und inhaltliche Regeln

Der Senat hat für bestimmte Gesetze die Funktion einer zweiten Kammer bei der Gesetzgebung. Er hat überwiegend zustimmende (oder blockierende) Funktionen, wenn längerfristige Auswirkungen bedeutsam oder wenn die Interessen der Bundesländer tangiert sind. Der Senat hat keine normativen Gestaltungsaufgaben und keine entsprechenden Kompetenzen. Die Überprüfung staatspolitischer Entscheidungen gehört grundsätzlich nicht zum Kompetenzbereich des Senates.

Der Senat kann Gesetzesvorlagen des Parlaments nur auf der Basis bestimmter Kriterien zurückweisen bzw. verzögern, die an Nachhaltigkeit, fachlicher Rationalität und föderalen Prinzipien orientiert sind. Zur Beurteilung solcher Sachverhalte beauftragt er gegebenenfalls zunächst die einschlägigen Fachinstitutionen, z.B. Sachverständigenrat, Monopolkommission, spezielle Expertengremien und eventuell andere externe Fachkompetenz, mit der Erstellung von Expertisen über die Auswirkungen und Probleme, insbesondere in längerfristiger Hinsicht. Diese Gutachten werden in der Regel publiziert, um die öffentliche Diskussion einzubeziehen. Damit gewinnt die institutionalisierte Fachkompetenz eine höhere Entscheidungsrelevanz, als dies jetzt der Fall ist.

Mit der Zustimmungspflichtigkeit des Senates wird vermutlich auch der Politik-Kern veranlasst, in stärkerem Maße interne und externe Expertise einzuholen bzw. höher zu gewichten, als das jetzt der Fall ist.

Eine weitere wesentliche Funktion ist die Formulierung von inhaltlichen Regeln.⁴⁰ Der Senat kann (mit Zustimmung des Parlaments) solche Regeln, über die breiter Konsens besteht, in Form von Gesetzen institutionalisieren, die für Parlament und Regierung bindend sind. Dafür sind umfangreiche Konsultationen mit einschlägigen Fachinstitutionen, längere Entscheidungsprozeduren und qualifizierte Mehrheitserfordernisse vorzusehen.

⁴⁰ Zum Beispiel hat die Ökonomie im Laufe der Zeit eine ganze Reihe von wirtschaftspolitischen Best-Practice-Regeln entwickelt und mehr oder minder explizit formuliert, z.B. bezüglich Staatsverschuldung, Subventionen, Marktbarrieren, Preisregeln für staatliche Preise, Staatsbeteiligungen an Unternehmen, föderale Finanzverfassung etc., die im Sinne langfristig orientierter wirtschaftlicher Rationalität wirken (könnten). Einige solcher Regeln haben auch zögerlichen Eingang in verbindliche Normen auf nationaler und europäischer Ebene gefunden (z.B. EU-Stabilitätskriterien, Investitions-Verschuldungs-Quote).

Solche inhaltlichen Regeln für die Akteure des Politik-Kerns sollen für „normale Zeiten“ verbindlich sein. Sie sollten jedoch nicht gänzlich ohne Ausnahmemöglichkeiten fixiert werden, um auch in außergewöhnlichen Situationen handlungsfähig zu sein. Über solche Ausnahmesituationen sollten jedoch nicht die Adressaten des Politik-Kerns selbst befinden. Deshalb entscheidet der Senat auf Antrag der politischen Handlungsträger, ob im konkreten Fall hinreichende Ausnahmetatbestände im Sinne des Gesetzes vorliegen.

Die Funktion des Senats als zweiter Kammer für Gesetzgebung und inhaltliche Regeln tangiert die Frage nach den Wirkungen auf die Qualität der Politikentscheidungen. Einerseits bildet eine zweite Kammer einen zusätzlichen Filter der kritischen Reflektion, ob ein neues Gesetz vorteilhaft ist oder ob dieses z.B. nur auf Zufallsmehrheiten beruht oder kurzfristigen Moden folgt.

Andererseits kann diese Funktion eventuell als Instrument der Blockade der Gesetzgebung genutzt werden (und damit notwendige Reformschritte verhindern), wie dies gelegentlich beim Bundesrat der Fall war.⁴¹ Beim Bundesrat lagen die Probleme allerdings darin begründet, dass die gleichen Parteien in Bundestag und Bundesrat vertreten sind und sich primär entsprechend ihrer Parteiinteressen verhalten. Bei unterschiedlichen Mehrheiten eröffnet dies Blockadeoptionen aus machtpolitischen Gründen. Dies ist beim Senat nicht der Fall, da die Mitglieder nicht den Interessengemeinschaften der Parteien angehören und insofern auch nicht von diesen instrumentalisiert werden können.

4.3 Trennung von Parlament und Regierung

4.3.1 Prinzip

Es wurde in Abschnitt 3.3 erläutert, dass der Versuch parlamentarischer Demokratien, sowohl eine Repräsentativität des Parlamentes zu realisieren als auch dauerhaft für stabile Mehrheiten zu sorgen, die handlungsfähige Regierungen ermöglichen, zu einem Dilemma bei der Gestaltung der demokratischen Regeln führt.

Einerseits wird die Repräsentativität des Parlaments durch die Funktionsweise des idealrepräsentativen Prinzips optimal erreicht. Das Parlament stellt ein adäquates Abbild der Wähler dar und gelangt über ergebnisoffene Diskussionen zu präferenzadäquaten Entscheidungen. Für dieses Funktionsprinzip sind z.B. Zugangsbarrieren und ein faktischer Fraktionszwang nachteilig. Für die Handlungsfähigkeit der Regierung ist dieses Prinzip allerdings ungeeignet, da es keine stabilen Parlamentsmehrheiten versprechen kann.

Andererseits wird eine Regierungsstabilität eher erreicht, wenn das Parlament primär als Mehrheitsbeschaffer für die Regierung betrachtet wird und die institutionellen Regeln entsprechend gestaltet sind. Unter anderem sind dazu hohe Zugangsbarrieren und eine effektive Fraktionsdisziplin vorteilhaft. Dieser Funktionsweise entspricht z.B. das „dialektische Prinzip der Demokratie“. Die Abgeordneten der Mehrheit beeinflussen zwar die Vorlagen, sind aber im Parlament individuell nicht mehr wirklich frei, nach eigener Erkenntnis und Überzeugung abzustimmen.

⁴¹ Vgl. für eine abweichende Einschätzung Lhotta (2003) und generell für die zweite Kammer in Deutschland Lehbruch (1998) und Helms (2005), S. 153ff.

Sowohl die Repräsentativität als auch die Regierungsstabilität stellen für einen demokratischen Staat wertvolle Güter dar. Dass es zu Konflikten zwischen diesen Zielen kommt, liegt daran, dass das Parlament – weil es das einzige Gremium mit demokratischer Legitimation ist – beide Funktionen gleichzeitig erfüllen soll. In vielen Ländern mit einer parlamentarischen Demokratie lassen sich zahlreiche Schwierigkeiten der realen Politikprozesse auf das Spannungsverhältnis beider Anforderungen und Prinzipien zurückführen. Wenn man dagegen die Wahlvorgänge zum Parlament und zur Regierung trennen würde, könnte man die jeweils bestgeeigneten Regeln und Strukturen installieren.

Für die zweite Reformperspektive dieses Papiers wird die bisherige Einheit des Parlaments als (a) repräsentatives Gremium der Legislative und (b) demokratisches Gremium zur Regierungsbildung aufgehoben und durch zwei Gremien ersetzt, die beide jeweils separat von den Bürgern gewählt werden (vgl. Abb. 5). Das erste Gremium ist wie bisher das Parlament, das als Legislative für die Schaffung allgemeiner Gesetze verantwortlich ist. Das zweite Gremium wird hier „Regierungskonvent“ genannt und ist für die Wahl der Regierung und (falls nötig) für einige staatspolitische Entscheidungen zuständig.

Es finden also Wahlen der Bürger sowohl zum Parlament als auch zum Regierungskonvent statt. Wenn die Trennung realisiert ist, können die Wahlregeln zu beiden Gremien unterschiedlich und jeweils maßgeschneidert gestaltet werden. Für das Parlament ist dann eine möglichst hohe Repräsentativität anzustreben. Für den Regierungskonvent kommt es auf stabile Mehrheiten für eine begrenzte Zeitspanne (Wahlperiode) an.

Einen verfassungspolitischen Vorschlag, der ebenfalls die Trennung von Gesetzgebungsversammlung und Regierungsversammlung beinhaltet, hat früher bereits von Hayek mit seinem Zweikammersystem gemacht.⁴² Dieses folgt der klassischen Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive und separiert die Beschlussfassung über generelle Regeln und Gesetze von der Regierungsversammlung, in deren Zuständigkeit die aktuelle Regierungspolitik fällt.

In der Verfassungsrealität einzelner Länder sind unterschiedliche Wahlen der Bürger für Parlament und Regierung ebenfalls seit langem implementiert. Dies gilt insbesondere für Präsidentschaftsdemokratien wie diejenigen in den USA und Frankreich. Z.B. wird der amerikanische Präsident, der Regierungschef ist, unabhängig vom Kongress gewählt. Es gilt auch für den französischen Staatspräsidenten, der zwar nicht formal, jedoch faktisch der Regierungschef ist.

4.3.2 Regierungskonvent

Bei der Schaffung eines Regierungskonvents geht es um eine institutionelle Separierung von Parlament und Regierung. Die „mittelbare demokratische Legitimation“ der Regierung über das Parlament wird durch die eigenständige demokratische Legitimation einer Volkswahl abgelöst. Dies ist ein erheblicher Eingriff in die vorherrschende Funktionsvorstellung von einer parlamentarischen Demokratie, die auf einer direkten Abhängigkeit der Regierung vom Parlament beruht.

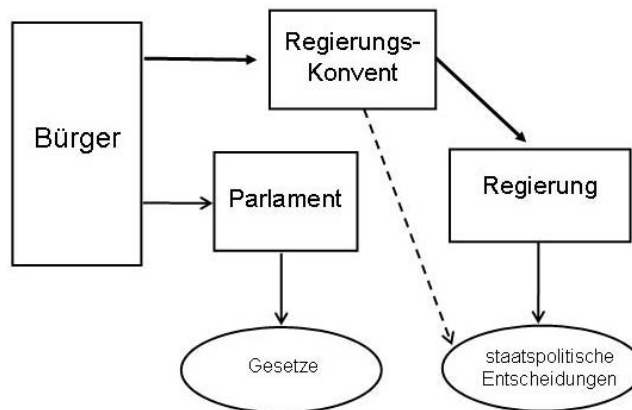
⁴² Vgl. dazu v. Hayek (1969a,b, 1981)), sowie zur Diskussion Rupp (1979), Nienhaus (1982); Leschke (1993), S. 208ff.

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. Beide haben jeweils unterschiedliche Aufgaben, nämlich die Gesetzgebung als klassische Aufgabe des Parlaments und das Regieren des Staates als Aufgabe der Regierung. Die zweite Begründung ist stärker funktional und basiert auf den Anforderungen, die an das Wahlrecht zu stellen sind. Für die Wahlen zum Regierungskonvent, der vorrangig eine stabile Regierung hervorbringen soll, werden relativ hohe Sperrklauseln vorgesehen, um die Zahl der Parteien klein zu halten.

Der Regierungskonvent besteht aus einer überschaubaren Zahl von Personen (ca. 100), welche aufgrund der hohen Zugangsbarrieren in der Regel nur wenigen großen Parteien angehören werden. Allerdings wäre es genauer zu erörtern, ob es zweckmäßig ist, Listenvereinigungen mehrerer Parteien zu den Regierungskonventwahlen zuzulassen. Dafür spricht insbesondere die Tatsache, dass kleinere Parteien ohne eine solche Regelung diskriminiert würden, wenn sie nur geringe Chancen hätten, in den Regierungskonvent gewählt zu werden. Dagegen spricht die Tatsache, dass die kleineren Parteien im Regierungskonvent eventuell dysfunktionale Vetopositionen einnehmen könnten, was jedoch durch andere Regelungen verhindert werden könnte.

In jedem Fall wäre es transparenter, wenn die Parteien sich gegebenenfalls vor der Wahl zu einer potentiellen „Koalition“ zusammenfinden, die als solche bei den Wahlen antreten – im Gegensatz zu der jetzigen Praxis, bei der ein Wähler oft erst nach der Regierungsbildung erfährt, wofür seine Stimme in Anspruch genommen wird.

Abb. 5: Trennung von Regierungskonvent und Parlament



Die Wahlen zum Regierungskonvent werden im Normalfall zusammen mit den Parlamentswahlen durchgeführt, was für die Funktionsfähigkeit allerdings nicht zwingend ist. Es ist zu erwarten, dass die Wahlen zum Regierungskonvent relativ stark von den Spitzenkandidaten für die verantwortlichen Positionen in der Regierung (insb. dem Bundeskanzler) geprägt sind, während die Parlamentswahlen dann stärker (von Personalwahlmotiven entlastete) politische Präferenzentscheidungen darstellen.

Unter anderem aufgrund der Terminkongruenz ist vermutlich die Wahrscheinlichkeit relativ hoch, dass in beiden Gremien ähnliche Mehrheiten vorhanden sind, was jedoch nicht

unbedingt erforderlich ist. Die Handlungsfähigkeit der Regierung muss selbstverständlich auch bei unterschiedlichen Mehrheiten gegeben sein (vgl. 4.3.3).

Der Regierungskonvent wählt den Regierungschef bzw. die Regierung. Abstimmungen über den jeweiligen Regierungschef (oder die Regierung als ganzes) werden als offene Abstimmungen durchgeführt,⁴³ da es hier – ganz anders als im Parlament – für „heimliche Abweichler“ keine funktionelle Begründung gibt.

Der Regierungskonvent tagt vor allem nach den Wahlen zur Konstituierung einer Regierung und später immer nur dann, wenn konkreter Entscheidungsbedarf im Zusammenhang mit der Regierungstätigkeit besteht bzw. wenn dies für die Funktionsfähigkeit der Regierung erforderlich ist. Dies betrifft solche staatspolitischen Entscheidungen, die bisher vom Parlament getätigt werden, die aber von ihrem Charakter her zur Sphäre des Regierens gehören.

Von der Gesamtheit aller Entscheidungen, die gegenwärtig wegen des Legitimationsmonopols dem Parlament obliegen, sind also diejenigen dem Regierungskonvent zu übertragen, die für die Handlungsfähigkeit der Regierung erforderlich sind. Dies umfasst eher operative Einzelentscheidungen, während die Legislative allgemeine Gesetze verabschiedet.

Trotz der Trennung von Parlament und Regierungskonvent gehören beide zu dem zentralen politischen Bereich, in dem normativ relevante Entscheidungen für die Gesellschaft getroffen werden. Dies ist grundsätzlich die Domäne und das Aktionsfeld der Parteien, was allerdings nicht exklusiv gelten sollte.

Insofern kann man davon ausgehen, dass die gleichen Parteien, die zum Regierungskonvent kandidieren, sich auch um Parlamentssitze bewerben. Es ist grundsätzlich möglich, dass einzelne (oder viele) Mitglieder des Regierungskonvents gleichzeitig dem Parlament angehören. Dies kann für die Funktionsfähigkeit sowohl der Regierung als auch der Gesetzgebung (politische Diskussions-, Kompromiss- und Entscheidungs-Prozesse) vorteilhaft sein. Allerdings könnten beide Gremien auch als personell voneinander unabhängig konzipiert werden. In jedem Fall sollten die Regierungsmitglieder selbst nicht dem Parlament angehören. Wenn Parlamentsabgeordnete in die Regierung berufen werden, müssen sie ihr Mandat niederlegen.

4.3.3 Parlament und Interaktion mit der Regierung

Nach der Befreiung von der Aufgabe der Regierungsstabilisierung kann das Parlament unter dem Gesichtspunkt einer hohen Repräsentativität institutionalisiert werden. Dafür wäre ein Verhältniswahlsystem ohne formale Zugangsbarrieren (also ohne Minimalklauseln) vorteilhaft.

Das Wahlsystem sollte so gestaltet sein, dass die Wähler nicht nur die Zahl der von einer Parteiliste ins Parlament gelangenden Abgeordneten beeinflussen können, sondern (in einem gewissen Umfang) auch die Personen selbst. Außerdem sollte das Wahlverfahren es ermöglichen, dass parteiunabhängige Kandidaten ins Parlament gelangen.

⁴³ Dies ist das Gegenteil der gegenwärtig 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.

Da das Parlament dennoch vermutlich überwiegend aus Parteivertretern bestehen wird, werden auch gewisse parteiorientierte Anreizwirkungen (vgl. 3.1.2) weiterhin vorhanden sein, die die Entscheidungsfreiheit von Abgeordneten gegebenenfalls ein Stück weit begrenzen (Fraktionsdisziplin). Dies ist in einem solchen System jedoch weniger gravierend, als das gegenwärtig der Fall ist.

Da es für eine Partei im Parlament nicht darum geht, die jeweilige Regierung zu stützen (oder zu stürzen), hat die Fraktionsdisziplin auch eine weit geringere Bedeutung. Die Anreize für einen Parteipolitiker, zugunsten des Parteiinteresses eigene Meinungen zurückzustellen und sich einem Fraktionszwang zu unterwerfen, sind deutlich geringer, wenn über die Regierungspositionen nicht mehr vom Parlament entschieden wird und andere lukrative Ämter in der Gesellschaft (z.B. in Fachinstitutionen) nicht mehr von der eigenen Partei, sondern vom Senat vergeben werden.

Die Praktizierung eines faktischen Fraktionszwangs kann zusätzlich dadurch erschwert werden, dass bei inhaltlichen Entscheidungen über Gesetzesvorlagen geheime Abstimmungen durchgeführt werden. In diesem Kontext können heimliche Abweichler gegebenenfalls für die Repräsentativität einer Parlamentsentscheidung förderlich sein.

Da das Parlament im dargestellten Mehrkammersystem primär der Repräsentierung des Volkes dient, sollten institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, die einer Tendenz zum Berufspolitikertum (und damit zur Festigung einer Politischen Klasse) entgegenwirken. Hierfür kommt unter anderem eine Begrenzung der (direkten) Wiederwahlmöglichkeiten in Betracht.

Die Trennung von Parlament und Regierung erfordert eine explizitere Abgrenzung der Kompetenzbereiche als dies gegenwärtig der Fall ist. Eine adäquate Abgrenzung der legislativen von den staatspolitischen Entscheidungen, das heißt eine Abgrenzung der Kompetenzen des Parlaments von denen der Regierung (bzw. des Regierungskonvents) ist für das gute Funktionieren dieses Systems von Bedeutung. Inhaltlich ist die Grenze so zu ziehen, wie das in Abbildung 3 bereits skizziert wurde, also zwischen der Gesetzgebung und den staatspolitischen Entscheidungen. Letztere benötigen keine Parlamentszustimmung. Sie müssen klar definiert und von der Gesetzgebung abgetrennt werden. Dies ist unter demokratischen Legitimationsgesichtspunkten unproblematisch, da die Regierung über eine vom Parlament unabhängige demokratische Legitimation verfügt.

Wenn die Regierung es für erforderlich hält, ein neues Gesetz zu beschließen, wird sie einen entsprechenden Entwurf formulieren und dem Parlament zur Beratung und Abstimmung zuleiten. Sie wirbt in einem entsprechenden Diskussionsprozess im Parlament um Zustimmung, um die notwendige Mehrheit zu erreichen.

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 vorhanden sind, insbesondere aufgrund ähnlicher Parteienkonstellationen

Ein Test der Funktionsfähigkeit des vorgeschlagenen Modells ist jedoch der denkbare Fall, dass in beiden Kammern diesbezüglich gegenteilige Mehrheiten gegeben sind. Dies ist nicht per se ein Problem, da eine solche Situation zunächst einmal zu einem 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.

Ein kritischer Fall könnte dann gegeben sein, wenn eine Parlamentsmehrheit eine Regierung einer anderen Partei mit machttaktischen Motiven handlungsunfähig machen oder sie als solche erscheinen lassen möchte.⁴⁴ Dazu könnte sie 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 Ablauf einiger Jahre in Kraft treten, es sei denn, dass auch der Regierungskonvent zustimmt.

Über sonstige Kompetenzprobleme zwischen Parlament und Regierung entscheidet der Senat.

4.4 Differenzierung parlamentarischer Prozesse

Der übergroße Delegationsumfang der Wahlen zum Parlament ist eine Folge seines Legitimationsmonopols. Die demokratische Delegation müsste ein Maximum an Delegationsinhalten mit einem Minimum an Möglichkeiten zur Kontrolle bewerkstelligen, was zwar formal, aber nicht inhaltlich realisiert werden kann. Das heißt, die kollektive Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen den Bürgern und dem Parlament kann nicht substantiell ausgefüllt werden. Als Folge ist nicht nur der primäre Informationsgehalt der Wahlen für einzelne Problembereiche gering. Vor allem ist die Sanktionskraft für einzelne Politikfelder völlig unzureichend. Hinzu kommt, dass auch das Parlament in seiner Arbeitskapazität durch den übergroßen Delegationsumfang nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ überfordert ist.

Neben der bereits diskutierten Übernahme von Funktionen durch den Senat und den Regierungskonvent kann eine weitere Entlastung des Parlaments durch eine Reduzierung des Delegationsumfangs erreicht werden. Dadurch wird eine Konzentration auf die zentralen politischen Probleme der Gesellschaft ermöglicht. Es ist deshalb das Anliegen der nachfolgend erörterten dritten Reformperspektive, den Delegationsumfang der Parlamentswahlen durch politikfeldspezifische Stimmabgaben 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.

4.4.1 Radikale Variante: Fragmentierte Legislative

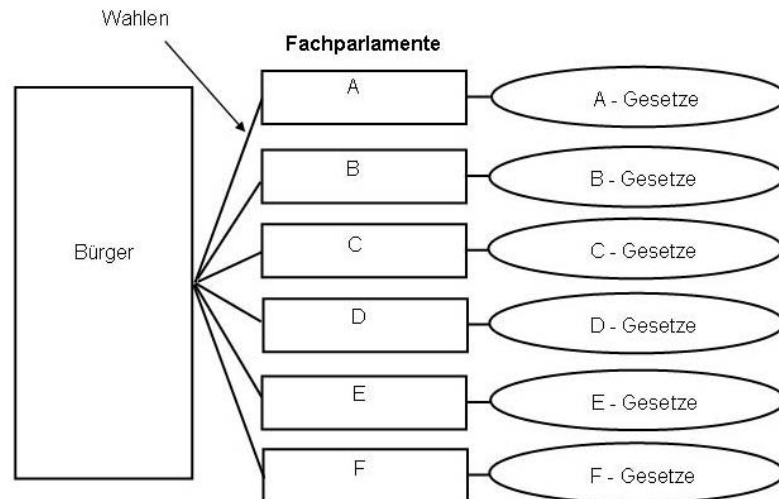
In der radikalen Variante (vgl. Abb. 6) existiert für jedes größere Politikfeld ein Fachparlament, das auf diesem die Kompetenzen zur Gesetzgebung hat (vgl. auch Wehner, 1992; Kruse, 1998).

Jedes Fachparlament wird direkt von den Bürgern gewählt. Das heißt, bei den Wahlen werden für jedes einzelne Politikfeld Kandidaten oder Listen zur Wahl stehen, die von den Parteien aufgestellt wurden oder parteiunabhängig sind. Bei entsprechenden Präferenzen

⁴⁴ Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass dies häufig vorkommt. Das Parlament ist dann wesentlich pluralistischer (mehr Parteien) und weniger strategiefähig als jetzt. Die meisten Abgeordneten sehen ihre Aufgabe nicht mehr in der Erringung der Regierungsmacht.

könnte dann ein Bürger für jedes einzelne Politikfeld eine andere Partei oder einen anderen Kandidaten wählen.

Abb. 6: Fragmentierte Legislative (radikale Variante)



Die Vorteile einer solchen Lösung folgen direkt aus der Kritik an dem übergroßen Delegationsumfang der heutigen Pauschalwahlen. Die Wahlen zu den Fachparlamenten erzeugen erstens einen vergleichsweise hohen primären Informationsgehalt über die tatsächlichen Präferenzen der Bürger auf den einzelnen Politikfeldern. Dies allein entfaltet bereits deutliche Wirkungen im politischen Prozess. Die präferenzadäquaten Auswirkungen setzen sich in den Mehrheitsverhältnissen in den einschlägigen Fachparlamenten fort, die durch die Wahlen eine spezifische demokratische Legitimation erlangt haben.

Zweitens entsteht eine differenzierte Sanktionswirkung für die normativen Inhalte der Politik und für die Performance auf den verschiedenen Politikfeldern. Eine eventuelle Unzufriedenheit mit einzelnen Politikergebnissen kann von jedem Bürger bei den nächsten Wahlen in ein entsprechendes Abstimmungsverhalten umgesetzt werden, ohne damit die Präferenzen auf anderen Feldern zu tangieren. Die differenziertere Sanktionswirkung wird von den Akteuren antizipiert werden.

Drittens sollte man es durch das Wahlverfahren ausdrücklich ermöglichen, dass auch Bürger außerhalb von Parteilisten für die Fachparlamente kandidieren und realistische Chancen haben, ins Fachparlament zu gelangen. Parteiunabhängige Personen, die auf einem bestimmten Feld besonders engagiert und fachkompetent sind, stellen eine Bereicherung für die parlamentarische Diskussion dar, verbreitern die Fachkompetenzbasis des Parlaments und stellen für die Parteien eine zusätzliche Herausforderung dar. Die Parteien werden dann stärker bestrebt sein, ebenfalls besonders fachkompetente Personen zur Wahl zu stellen.

Alle Fachparlamentarier hätten weit größere Anreize als heute, aktuelle Fachinformationen zu akkumulieren, die Beratung von externen Experten zu suchen und die Bürgerpräferenzen

zen auf ihrem Feld zu evaluieren. Auf diese Weise wäre die politisch nutzenbringende Fachkompetenz auf den einzelnen staatlichen Problemfeldern höher als das jetzt der Fall ist.

Die Nachteile der radikalen Variante sind ebenfalls offensichtlich. Ein wesentliches Problem ist erstens, dass bei einem System von Fachparlamenten für eine gute inhaltliche Funktionsfähigkeit entsprechende Anforderungen an den Informationsstand der Bürger gestellt sind. Dies ist vermutlich nur bei einer Teilmenge von Wählern gegeben.⁴⁵ Ein geringer Informationsstand führt vermutlich entweder zu emotionalen Stimmabgaben oder zur Stimmenthaltung bei einzelnen Fachparlamenten, so dass die Wahlbeteiligung dort gering und damit die Repräsentativität der Ergebnisse reduziert wäre.

Zweitens ist zu erwarten, dass bei einer Reihe von konkreten Gesetzgebungsvorhaben zwischen einzelnen Fachparlamenten horizontale Kompetenzabgrenzungsprobleme auftreten, da einige Politikfelder inhaltlich zusammenhängen. Dazu müssten Regeln für das Zusammenwirken konzipiert werden. Im Einzelfall kann der Senat bei 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. Allerdings könnte man für alle Entscheidungen, die ein „Gesamtparlament“ erfordern, vorsehen, dass dieses von der Gesamtheit aller Fachparlamentarier gebildet wird. Ein solches Gesamtparlament könnte auch geeignet sein, Kompetenzprobleme zwischen einzelnen Fachparlamenten zu lösen.

Insgesamt erscheint die radikale Variante einer Fragmentierung des Parlaments jedoch nicht geeignet und dürfte ohnehin gänzlich unrealistisch sein. Die moderate Variante setzt demgegenüber bei den vorhandenen Institutionen von Parlament und Fachausschüssen an und implementiert „nur“ zusätzliche Wähler-Einflussmöglichkeiten.

4.4.2 Moderate Variante: Fachräte und Parlament

In der moderaten Variante (vgl. Abb. 7) bestehen neben dem Parlament, das wie üblich von den Bürgern gewählt wird, feldspezifische Fachräte, die ebenfalls von den Bürgern gewählt werden. Das Parlament hat im Grundsatz die letzte Entscheidungskompetenz über alle legislativen Fragen, wengleich dies nach Mehrheitserfordernissen abgestuft ist.

Neben den Parlamentswahlen entscheiden die Bürger über die Besetzung politikfeldspezifischer Fachräte, zu denen Parteilisten und Einzelpersonen kandidieren können. Die Fachräte haben bezüglich ihrer Spezialisierung einige Ähnlichkeit mit konventionellen Ausschüssen. Allerdings haben sie eine eigenständige demokratische Legitimation und sind nicht aus der Mitte des Parlaments von diesem gewählt.

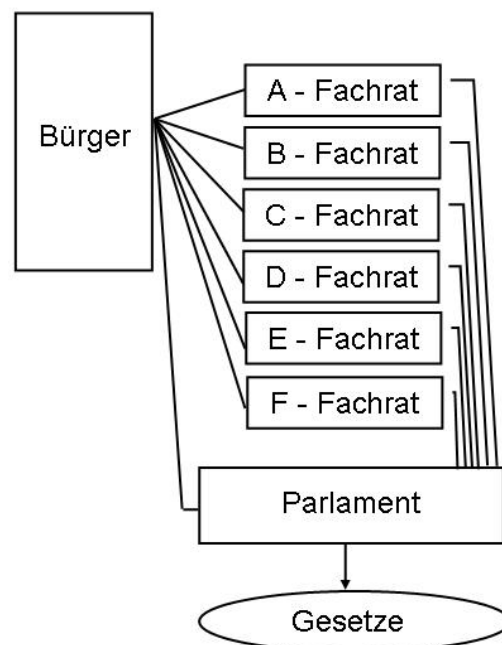
Die Wirkung der Wahlergebnisse ist bezüglich des Informationsgehalts und der Sanktionskraft ähnlich wie in der radikalen Variante. Sie ist bezüglich der Sanktionskraft allerdings abgeschwächt, da die Fachräte vom Parlament überstimmt werden können.

⁴⁵ Das gleiche Problem existiert natürlich grundsätzlich auch bei den bisherigen Parlamentswahlen, wird dort jedoch durch die allgemeine Pauschalität überdeckt.

Nach diesem Modell werden alle Gesetze vom jeweils zuständigen Fachrat (bzw. in Kooperation mit dem Parlament) 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 bei unterschiedlichen Mehrheiten 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 Fachkompetenz verfügen.

Abb. 7: 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 qualifizierten Mehrheit des Parlaments blockiert werden könnten. Diese Extremlösung wäre tendenziell der radikalen Variante ähnlich.

Vorzuziehen ist eine abgestufte Regelung zwischen beiden Extremen. Es sind jeweils differenzierte Mehrheiten des Parlaments vorzusehen, die zur Überstimmung bestimmter Fachräte-Mehrheiten erforderlich sind.⁴⁶ Diesbezüglich sind zahlreiche Gestaltungsvarian-

⁴⁶ Dabei sind differenzierte Kompetenzregeln vorzusehen, damit bei unterschiedlichen Mehrheiten im zuständigen Fachrat und im Parlament die Entscheidungsfähigkeit der Legislative nicht blockiert wird. Auf diese Weise ist ein relativer hoher Wirkungsgrad von Fachräten selbst dann gewährleistet, wenn sie letztlich vom Parlament überstimmt werden können.

ten denkbar, die dennoch gewährleisten, dass keine längeren Blockaden von politischen Entscheidungen eintreten.

Es stellt sich dann noch die Frage nach dem Umgang mit den Anforderungen an die Informiertheit der Bürger bezüglich der Politikgebiete und die möglicherweise geringe Wahlbeteiligung bei einzelnen Fachräten. Letzteres wäre unter dem Gesichtspunkt der Repräsentativität der Gremien unbefriedigend, insbesondere wenn eine relativ hohe legislative Einflussnahme der Fachräte vorgesehen wird.

Dies könnte so gelöst werden, dass die bei geringer Wahlbeteiligung „freien“ Plätze durch Personen besetzt werden, die durch das Parlament bestimmt werden.⁴⁷ Dabei wird in differenzierter Weise die Stimmhaltung 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 der jeweiligen Parlamentsfraktion separat gewählt oder direkt der betreffenden Parteiliste zum jeweiligen Fachrat entnommen werden.

Auf diese Weise kann jeder Bürger einzelne Fachräte entweder selbst wählen oder dies seiner präferierten Partei überlassen. Ersteres bietet sich vor allem für besonders gut informierte oder für solche Bürger an, die zwar eine generelle Parteipräferenz haben, aber bei einzelnen Themen anderer Auffassung sind. Auf diese Weise wird die inhaltliche demokratische Legitimation, die eine Partei in der Wahl erwirbt, auf einzelnen Politikfeldern unterschiedlich hoch sein.

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, was allerdings auch Probleme aufwirft. Mindestens sollte die fachspezifische Kompetenz der einzelnen Kandidaten den Wählern offengelegt werden.

Wichtig ist, 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.

⁴⁷ Angenommen, die Wahlbeteiligung zu einem bestimmten Fachrat beträgt nur 60% derjenigen zum Parlament. Dann werden 40% der Sitze vom Parlament bestimmt.

4.5 Direkte Demokratie

Viele Reformvorschläge bezüglich des politischen Systems beziehen sich auf Volksabstimmungen (Plebiszite) zu einzelnen Themen, also Elemente der Direkten Demokratie.⁴⁸ Von anderen sind plebiszitäre Elemente kritisch beurteilt worden, insbesondere wegen der unterstellten Inkompetenz der Bürger, sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Weitere Bedenken beziehen sich auf die Gefahren demagogischer Einflüsse und die Folgen geringer und selektiver Wahlbeteiligung. Dies im Einzelnen zu diskutieren, liegt nicht in der Intention des vorliegenden Beitrages und würde hier den Rahmen sprengen.

Grundsätzlich sind Volksabstimmungen ein vorteilhaftes Instrument, die Demokratie inhaltlich zu stärken und die Partizipation der Bürger an den politischen Entscheidungen des Staates zu erhöhen. Allerdings müssen dabei zwei Bedingungen erfüllt sein. Die erste ist die Eignung des spezifischen Themas, d.h. es sollte eine Entscheidungsaufgabe von hoher Präferenzrelevanz sein und keine hohe Fachkompetenz erfordern. D.h. sie würde in den Kategorien der Abbildung 2 in der Nähe von P angesiedelt sein. Zweitens sollte die Zahl der Volksabstimmungen insgesamt gering sein und sich auf herausragende Themen beschränken.

Die Entscheidung über die Abhaltung einer Volksabstimmung sollte vom Senat getroffen werden, nachdem ein entsprechender Antrag eine signifikante Unterstützung erfahren hat.

5 Fazit

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 andere Funktionen, stellen unterschiedliche Anforderungen an ihre Mitglieder und haben jeweils spezifische Wahlregeln. Insgesamt wird dadurch das jetzige Monopol der Parlamentsparteien 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 könnten grundsätzlich auch weitgehend unabhängig voneinander diskutiert werden.

Die Grundlage bildet die erste der drei skizzierten Perspektiven, das heißt die Schaffung eines von den Bürgern gewählten Senates. Dadurch wird bereits das bisherige Monopol 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 Institutionen der Gesellschaft, für die im Wesentlichen nur eine adäquate Delegation realisiert werden muss, unabhängiger vom Politik-Kern.

⁴⁸ Vgl. (auch für weitere Literaturhinweise) zur Direkten Demokratie Frey (1994), Brunetti/Straubhaar (1996), Bürklin (1997), Schiller (2002), Schmidt (2006), S. 355ff.

Der Senat ist mit direkter demokratischer Legitimation ausgestattet und ermöglicht die Realisierung einer effektiven Gewaltenteilung. Die Hauptaufgabe des Senates besteht darin, gegenüber denjenigen staatlichen Institutionen, die nicht zum Politik-Kern gehören, die Delegation auszuüben.

Die zweite wesentliche Funktion ist die Entscheidung (bzw. Mit-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.

Bei der zweiten Reformperspektive geht es um eine stärkere institutionelle Separierung von Parlament und Regierung. Der Regierungskonvent wählt die Regierung, der die typischen staatspolitischen Aufgaben des Regierens obliegen. Außerdem trifft er selbst einzelne staatspolitische Entscheidungen, soweit dies zur Funktionsfähigkeit der Regierung erforderlich ist.

Eine solche direktere demokratische Legitimation der Regierung bedeutet eine erhebliche Veränderung der vorherrschenden Funktionsvorstellung von einer parlamentarischen Demokratie, die auf einer direkten Abhängigkeit der Regierung vom Parlament basiert, was allerdings nur auf dessen Legitimationsmonopol zurückzuführen ist.

Die dritte Reformperspektive knüpft an der Kritik an, dass der Delegationsumfang der heutigen Pauschalwahlen zum Parlament viel zu groß ist, so dass die Sanktionskraft zu undifferenziert und für die einzelnen Politikfelder zu gering ist. Es wäre deshalb ein konsequenter Reformschritt, den Delegationsumfang der Parlamentswahlen durch politikfeldspezifische Stimmabgaben 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.

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 kurzfristiger politischer Opportunität.

Literatur

Alemann, Ulrich von; Heinze, Rolf und Schmidt, Josef (1998), Parteien im Modernisierungsprozess, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2/98, 29-36.

Arnim, Herbert von (1999), *Fetter Bauch regiert nicht gern*, Droemersch Verlagsgesellschaft Th. Nachf., München.

Arnim, Herbert von (Hrsg.) (2001), *Politische Klasse und Verfassung*, Berlin (Dunker&Humblot).

- Arzheimer, Kai (2002), Politikverdrossenheit- Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Beyme, Klaus von (1993), Die politische Klasse im Parteienstaat, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Beyme, Klaus von (1997), Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: Gabriel, O.W., Niedermayer, O., Stöss, R. (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Westdeutscher Verlag, Opladen, 359-383.
- Beyme, Klaus von (2001), Politische Klasse, Parteienstaat und Korruption, in: Herbert von Arnim (Hrsg.), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Duncker&Humblot), 37-49.
- Blumenthal, Julia von (2001), Amtsträger in der Parteiendemokratie, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Borchert, Jens (2003), Die Professionalisierung der Politik : Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses, Frankfurt am Main, Campus-Verlag
- Borchert, Jens (1999), Politik als Beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratien, in: Borchert, Jens (Hrsg.), Politik als Beruf- Die politische Klasse in westlichen Demokratien, Leske+Budrich, Opladen, 7-39.
- Borchert, Jens, und Golsch, Lutz (1995), Die politische Klasse in westlichen Demokratien. Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, in: Politische Vierteljahrszeitschrift 36. Jg., Heft 4, 609-629.
- Borchert, Jens, und Golsch, Lutz (1999), Von der „Honoratiorenzunft“ zur politischen Klasse, in: Politik als Beruf- Die politische Klasse in westlichen Demokratien, Borchert, Jens (Hrsg.), Leske+Budrich, Opladen, 114-140.
- Bräuninger, Thomas, und Ganghof, S. (2005), Parteienwettbewerb im Zweikammersystem, in: Steffen Ganghof, und Manow, Philip (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a.M., 149-181.
- Brunetti, Aymo, und Straubhaar, Th. (1996), Direkte Demokratie - "bessere Demokratie? Was lehrt uns das Schweizer Beispiel, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 1.
- Bürklin, Wilhelm (1997) Demokratische Einstellungen im Wandel: Von der repräsentativen zur plebiszitären Demokratie? in: Bürklin, Wilhelm, Rebenstorf, H. u.a. (1997), Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration, 391-418.
- Bürklin, Wilhelm, und H. Rebenstorf, u.a. (1997) Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration.
- Downs, Anthony (1968), Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.
- Dettling, Daniel (2005), Einleitung, in: Dettling, Daniel (Hrsg.), Parteien in der Bürgergesellschaft. Perspektiven für eine Politik des Vertrauens, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden , S. 10-19.
- Erlei, Mathias; Leschke, M., Sauerland, D. (1999) Neue Institutionenökonomik.
- Frey, Bruno S. (1994), Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, in: American Economic Review 84, Papers and Proceedings, 338-342.

- Golsch, Lutz (1998), Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im deutschen Bundestag, Baden-Baden (Nomos).
- Hayek, Friedrich A. von (1969a), Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit, in: Freiburger Studien, Tübingen, 47-55.
- Hayek, Friedrich A. von (1969b), Die Anschauungen der Mehrheit und die zeitgenössische Demokratie, in: Freiburger Studien, Tübingen, 55-74.
- Hayek, Friedrich A. von (1981), Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, Landsberg.
- Helms, Ludger (2005), Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland, Grundwissen Politik, Bd. 38, Wiesbaden.
- Herzog, Dietrich (1991), Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien, in: Der Bürger im Staat, Band 1991/1992, S.28-51. (hier andere Fassung, 9-16.
- Herzog, Dietrich (1991), Brauchen wir eine politische Klasse? Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung das Parlament B50/91: 3-13.
- Immerfall, Stefan (1998), Strukturwandel und Strukturschwächen der deutschen Mitgliederparteien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2/98, 3-12.
- Ismayr, Wolfgang (2003), Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2003), Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl., 9-54.
- Kirchgässner, Gebhard (2001), Die Politische Klasse aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie, in: Arnim, Herbert von (Hrsg), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Duncker&Humblot), 51-75.
- Klages, Wolfgang (2001), Republik in guten Händen? -Leistungsschwächen des politischen Personals in Deutschland, Deutscher Wissenschaftsverlag, Würzburg und Boston.
- Kleinewefers, Henner (1985), Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft. Utopien, Konzepte, Realitäten, Frankfurt (Campus).
- Kloepfer, Michael (2001), Politische Klasse und Ämterpatronage, in: Herbert von Arnim (Hrsg), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Duncker&Humblot), 107-121.
- Kruse, Jörn (1989), Das ideal-repräsentative und das dialektische Prinzip der kollektiven Delegation, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 8, 243-258.
- Kruse, Jörn (1996), Demokratiedefizite und Funktionsmängel in der Politik. Ein Essay über Strukturprobleme der repräsentativen Demokratie und Vorschläge für konstitutionelle Reformen, in: Kruse, J., Mayer, O.G. (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Erhard Kantzenbach zum 65. Geburtstag, Baden-Baden (Nomos), 9-41.
- Kruse, Jörn (1997), Politikversagen und Legitimationsmonopol. Warum sind unsere demokratischen Strukturen überfordert? Wie können sie reformiert werden?, Diskussionspapier aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Nr. 151, Oktober 1997.
- Kruse, Jörn (1998), Verfassungspolitische Postulate für die Europäische Union“, in: Zohlhöfer, Werner (Hrsg.), Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der

- Europäischen Union, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 255, Berlin (Duncker & Humblot), 93-120.
- Lehmbruch, Gerhard (1998), Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Opladen.
- Leif, Thomas; H.J. Legrand und A. Klein (1992), Die politische Klasse in Deutschland, Eliten auf dem Prüfstand, Bonn/Berlin: Bouvier.
- Lhotta, Roland (2003), Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B43, 16-22.
- Meyer, Hans (2001), Politische Klasse und demokratischer Rechtsstaat, in: Arnim, Herbert von (Hrsg), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Duncker&Humblot), 19-35.
- Montesquieu, (1748), De l'esprit de Loi
- Nienhaus, Volker (1982), Persönliche Freiheit und moderne Demokratie. F. A. von Hayek's Demokratiekritik und sein Reformvorschlag eines Zweikammersystems, Tübingen.
- Nolte, Paul (2005), Generation Reform, Jenseits der blockierten Republik, 6. Aufl. München (Beck).
- Papenfuß, Ulf und T. Thomas (2007), Eine Lanze für den Sachverständigenrat? Plädoyer für eine differenziertere Analyse wirtschaftswissenschaftlicher Beratungsinstitutionen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (4), S. 335-358
- Rebenstorf, Hilke (1992), Steuerung des politischen Nachwuchses durch die Parteiführungen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 34-35/92, 45-54.
- Rupp, Hans H. (1979), Zweikammersystem und Bundesverfassungsgericht. Bemerkungen zu einem verfassungspolitischen Reformvorschlag F. A. von Hayeks, in: ORDO 30, 95-104.
- Schiller, Theo (1999), Prinzipien und Qualifizierungskriterien von Demokratie, in: Schlosser, Dirk Berg und Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), Perspektiven der Demokratie. Problem und Chancen im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt am Main/New York, 28-56.
- Schiller, Theo (2002), Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt a.M. (Campus).
- Schmidt, Manfred G. (2006), Demokratietheorien, 3. Aufl. Opladen (Leske+Budrich).
- Schütt-Wetschky, Eberhard (2000) Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive , in: Aus Politik und Zeitgeschichte.
- Schumpeter, Joseph A. (1950), Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 4. Aufl., München.
- Theurl, Theresia (2004), Ökonomische Politikberatung: Erfolg durch Konkretisierung von Zielen, Aufgaben und Akteuren?, in: Priddat, Birger P., Theurl, Theresia (Hrsg.), Risiken der Politikberatung, Baden-Baden: Nomos, 7-19.
- Voigt, Stefan (2003), Constitutional Political Economy, Vol II, Cheltenham (Edward Elgar).
- Wehner, Burkhard (1992), Die Katastrophen der Demokratie, Darmstadt.

Wiesendahl, Elmar (2001), Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus, in: Arnim, Herbert von (Hrsg.), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Dunker&Humblot), 145-166.

(Datei: MDL-24-DiskussPaper)

Bisher erschienen:

Diskussionspapiere der Fächergruppe Volkswirtschaftslehre

- Schneider, Andrea, Redistributive taxation, inequality, and intergenerational mobility, No. 68, (November 2007).
- Kruse, Jörn, Exklusive Sportfernsehrechte und Schutzlisten, Nr. 67 (Oktober 2007).
- Kruse, Jörn, Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung. Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen, Nr. 66 (Oktober 2007).
- Dewenter, Ralf, Crossmediale Fusionen und Meinungsvielfalt: Eine ökonomische Analyse, Nr. 65 (Oktober 2007).
- Dewenter, Ralf, Justus Haucap & Ulrich Heimeshoff, Regulatorische Risiken in Telekommunikationsmärkten aus institutionenökonomischer Perspektive, Nr. 64 (September 2007).
- Thomas, Tobias, Mating à la Spence: Deriving the Market Demand Function for Status Goods, No. 63 (September 2007).
- Horgos, Daniel, Labor Market Effects of International Outsourcing: How Measurement Matters, No. 62 (August 2007)
- Carlberg, Michael, Monetary and Fiscal Policies in the Euro Area, No. 61 (August 2007).
- Zimmermann, Klaus W. & Tobias Thomas, Internalisierung externer Kosten durch Steuern und Verhandlungen: Eine Nachlese, Nr. 60 (Juni 2007), erscheint in *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*.
- Zimmermann, Klaus W. & Daniel Horgos, Interessengruppen und Economic Performance. Auch eine Hommage an Mancur Olsen, Nr. 59 (April 2007).
- Dluhosch, Barbara & Klaus W. Zimmermann, Zur Anatomie der Staatsquote, Nr. 58 (Januar 2007).
- Göbel, Markus, Andrea Schneider & Tobias Thomas, Consumer behavior and the aspiration for conformity and consistency, No. 57 (January 2007).
- Haucap, Justus & Ralf Dewenter, First-Mover Vorteile im Schweizer Mobilfunk, Nr. 56 (Dezember 2006).
- Kruse, Jörn, Mobilterminierung im Wettbewerb, Nr. 55 (Dezember 2006).
- Dluhosch, Barbara & Klaus W. Zimmermann, Some Second Thoughts on Wagner's Law, No. 54, (December 2006).
- Dewenter, Ralf, Das Konzept der zweiseitigen Märkte am Beispiel von Zeitungsmonopolen, Nr. 53 (November 2006), erscheint in: *MedienWirtschaft:Zeitschrift für Medienmanagement und Kommunikationsökonomie*.
- Napel, Stefan & Andrea Schneider, Intergenerational talent transmission, inequality, and social mobility, No. 52 (October 2006).

- Papenfuss, Ulf & Tobias Thomas, Eine Lanze für den Sachverständigenrat?, Nr. 51 (Oktober 2006), erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*.
- 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), erschienen in: *Telecommunications Policy* 30(7), 385-399.
- 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), erschienen unter dem Titel „Horizontale Fusionen auf zweiseitigen Märkten am Beispiel von Printmedien“ in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7(3), 335-353.
- 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), erscheint in: *Telecommunications Policy*, 2007.
- 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), erschienen unter dem Titel "The Effects of Regulating Mobile Termination Rates for Asymmetric Networks" erschienen in: *European Journal of Law and Economics* 20, 2005, 185-197.
- Dewenter, Ralf, Raising the Scores? Empirical Evidence on the Introduction of the Three-Point Rule in Portuguese 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 informations-effizienter 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), erschienen in *Journal of Economic Behavior and Organization* 61, 2006, 325-338.
- 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), erschienen unter dem Titel "Quality Provision in Advertising Markets" in: *Applied Economics Quarterly* 51, 5-28.
- 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: Pierre 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 Socialpolitik 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.