

Kruse, Jörn

**Working Paper**

## Wissen für demokratische Entscheidungen

Diskussionspapier, No. 99

**Provided in Cooperation with:**

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Helmut-Schmidt-Universität (HSU)

*Suggested Citation:* Kruse, Jörn (2009) : Wissen für demokratische Entscheidungen, Diskussionspapier, No. 99, Helmut-Schmidt-Universität - Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:705-opus-23082>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/38720>

**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.*

Diskussionspapierreihe  
Working Paper Series



HELMUT SCHMIDT  
UNIVERSITÄT  
Universität der Bundeswehr Hamburg

# WISSEN FÜR DEMOKRATISCHE ENTSCHEIDUNGEN

JÖRN KRUSE

Nr./ No. 99  
Dezember 2009

Department of Economics  
Fächergruppe Volkswirtschaftslehre

Autoren / Authors

**Jörn Kruse**

Helmut Schmidt Universität Hamburg / Helmut Schmidt University Hamburg  
Institut für Wirtschaftspolitik / Institute of Economic Policy  
Holstenhofweg 85  
22043 Hamburg  
Germany  
joern.kruse@hsu-hh.de

Redaktion / Editors

Helmut Schmidt Universität Hamburg / Helmut Schmidt University Hamburg  
Fächergruppe Volkswirtschaftslehre / Department of Economics

Eine elektronische Version des Diskussionspapiers ist auf folgender Internetseite zu finden/  
An electronic version of the paper may be downloaded from the homepage:  
<http://fgvwl.hsu-hh.de/wp-vwl>

Koordinator / Coordinator

Kai Hielscher  
wp-vwl@hsu-hh.de

## **WISSEN FÜR DEMOKRATISCHE ENTSCHEIDUNGEN**

JÖRN KRUSE<sup>1</sup>

**JEL-Klassifikation / JEL-Classification:** H9, H10

**Schlagworte / Keywords:** Demokratie, Wissen, Information, Repräsentative Demokratie,  
Politische Beratung

---

<sup>1</sup> Für wertvolle Anmerkungen danke ich Niklas Im Winkel und den Teilnehmern an der Tagung des Institutionenökonomischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik im September 2009 in Leipzig.

## 1 Einleitung

Im Mittelpunkt dieses Papiers steht das für bestmögliche demokratische Entscheidungen erforderliche Wissen über die inhaltlichen Zusammenhänge, sowie über die Ziele, das heißt über die politischen Präferenzen der Bürger. Es werden die institutionellen Bedingungen von Informationsprozessen betrachtet, einerseits bezüglich der Fachkompetenz zur realistischen Einschätzung von Politikmöglichkeiten und andererseits bezüglich der Ermittlung der Präferenzen der Bürger.

Ein Kernproblem für demokratische Entscheidungen besteht darin, dass die Politiker häufig nicht über das notwendige Wissen verfügen, das erst „gute Entscheidungen“ ermöglicht. Solches Wissen (Fachkompetenz) ist grundsätzlich reichlich vorhanden, wenn man die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit betrachtet. Es gab einen gewaltigen Wissenszuwachs durch universitäre und private Forschung und Praxis auf vielen Gebieten. Die extrem stark angestiegene technische Verfügbarkeit vorhandenen Wissens durch das Internet könnte man auch als Informationsexplosion beschreiben. Das verbleibende, gravierende Problem ist die adäquate Nutzung der jeweiligen Fachkompetenz bzw. des in der Gesellschaft vorhandenen Wissens für demokratische Entscheidungen in der Politik.

Demokratische Entscheidungen beziehen sich auf gesellschaftliche Zustände mit einer Vielzahl von Betroffenen und zum Teil langen Wirkungshorizonten. Die Entscheidungskomplexität ist oft besonders hoch. Dies wird dadurch verschärft, dass häufig apriori gar nicht klar ist, was „die Gesellschaft“ eigentlich will bzw. was „das Gemeinwohl“ in dem jeweiligen politi-

schen Kontext konkret ausmacht. Das heißt, die Präferenzen der Bürger sind häufig nicht apriori bekannt, sondern müssen erst ermittelt und evaluiert werden, was einen wesentlichen Teil der Probleme ausmacht. Im Folgenden geht es um die Gruppe der schwierigsten staatlichen Entscheidungen, nämlich solche, die viel Fachkompetenz erfordern, deren Zielfunktionen aber nicht apriori bekannt sind, so dass man die Entscheidungen nicht einfach „den Experten“ überlassen kann. Dies ist das Feld S in Abb. 1.

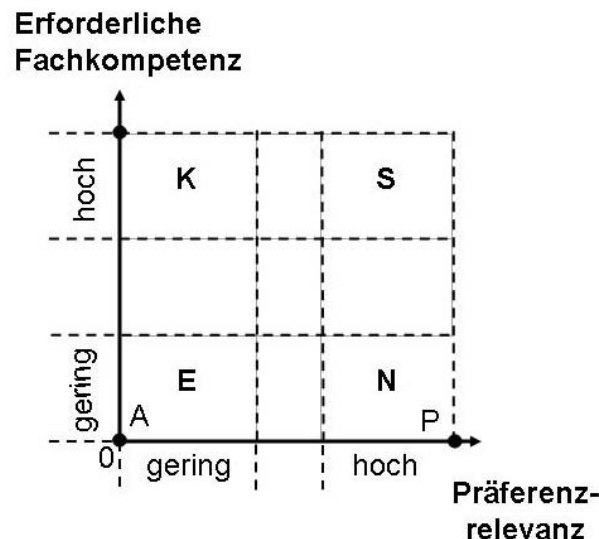


Abb. 1 : Staatliche Aufgabenfelder, Präferenzrelevanz und Fachkompetenz<sup>1</sup>

Der Beitrag ist im Weiteren so gegliedert, dass zunächst (Abschnitt 2) das Kernproblem mit ökonomischer Analytik stärker präzisiert wird, und zwar unter Bezugnahme auf eine Politikmöglichkeitskurve einerseits und auf die gesellschaftliche Präferenzstruktur auf einem Entscheidungsfeld andererseits. Abschnitt 3 thematisiert die Fachkompetenz über die Politikmöglichkeits-Kurve, die den Politikern zur Verfügung steht bzw. durch adäquate Beratung grundsätzlich verfügbare wäre. In Abschnitt 4 werden die Informationsprozesse über die gesellschaftlichen Präferenzen im institutionellen Kontext der Demokratie genauer betrachtet.

Das Hauptanliegen des Beitrages besteht in institutionellen Reformvorschlägen für das demokratische System. Dabei wird nicht auf vorgegebene Verfassungsstrukturen und kurzfristige Realisierungschancen Rücksicht genommen, sondern perspektivisch gedacht und reformatorisch konstruktiv und konsequent vorgegangen. Die Überlegungen stehen im Kontext umfassenderer radikaler Reformüberlegungen, die bereits früher (Kruse, 2008a, 2008b und 2009) skizziert wurden.

<sup>1</sup> Eine „hohe Präferenzrelevanz“ eines Entscheidungsproblems oder Politikfeldes bedeutet, dass die Ermittlung und Evaluation der Präferenzen der Bürger dort von besonders großer Bedeutung für die Qualität des Ergebnisses ist. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn die Präferenzen sehr heterogen sind, das Thema neu und komplex ist und die Ziele nicht vorgegeben und nicht selbstverständlich sind. Die Abb. 1 ist entnommen aus Kruse (2008b). Dort sind die Sachverhalte ausführlicher erläutert.

Die Abschnitte 5 und 6 konzipieren die institutionellen Reformperspektiven, beginnend mit der Erzeugung und Nutzbarmachung von einschlägiger Fachkompetenz, wobei die staatlichen Fachinstitutionen von der Politik unabhängig gemacht werden. Der Abschnitt 6 thematisiert verschiedene institutionelle Überlegungen zur Erzeugung von Präferenzinformationen, nämlich differenziertere demokratische Wahlen, eine erweiterte Rolle für die Demoskopie und die Direkte Demokratie.

## 2 Kernproblem

Um die Komplexität vieler Politikfelder im Hinblick auf die Fragestellung handhabbar zu machen, wird die Problematik in starker Vereinfachung anhand eines Politikfeldes A dargestellt (vgl. Abb. 2). Dabei bestehen die einzelnen Optionen für die demokratischen Entscheidungsträger aus Punkten  $A_i$  auf einem Kontinuum von  $A_0$  bis  $A_Z$ . Jede Alternative ist mit bestimmten (materiellen und/oder immateriellen) Konsequenzen für andere politische Variablen verbunden, die zusammengefasst durch die Ordinate B repräsentiert werden. Wir gehen davon aus, dass ein hoher Wert für  $A_i$  ceteris paribus mit einem geringeren Wert für  $B_j$  verbunden ist und vice versa.

Es sind in der konkreten Entscheidungssituation nicht alle Kombinationen von  $A_i/B_j$  in der Abb. 2 realisierbar, sondern nur eine Teilmenge, die als „realisierbare Politikmöglichkeiten“ bezeichnet werden. Die Effizienzgrenze dieser Teilmenge wird (in Analogie zu einer Transformationskurve) als Politikmöglichkeits-Kurve (PM-Kurve) bezeichnet.

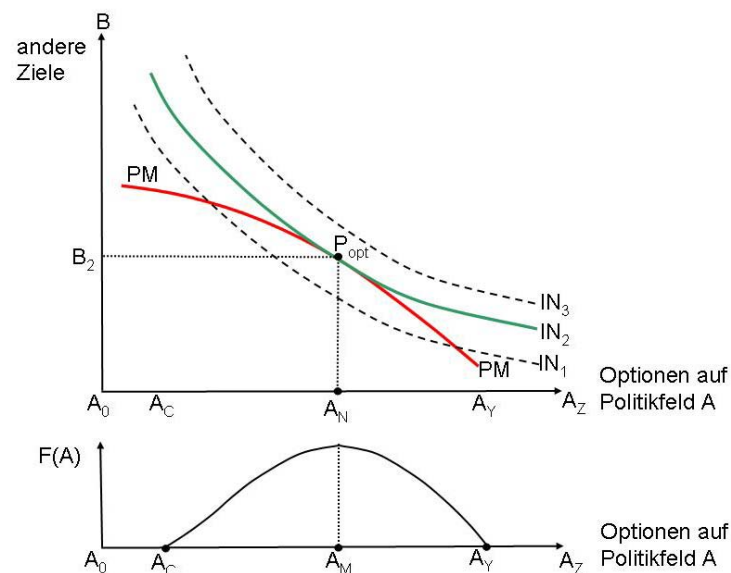


Abb. 2: Politikmöglichkeits-Kurve und Bürgerpräferenzen

Jede Kombination von  $A_i/B_j$  erzeugt einen bestimmten Nutzen für die Gesamtheit der Bürger. Dies kann durch eine übliche Schar von Isonutzenkurven (Indifferenzkurvenschar)  $IN_j$  ( $j=1\dots$ )

repräsentiert werden. In der Darstellungsweise der Abb. 2 (bei vorgegebener PM-Kurve und vorgegebener Indifferenzkurvenschar  $IN_j$ ) ist die nutzenmaximal realisierbare Politikoption  $A_N$  also die optimale Lösung.

Wie bei vielen anderen theoretischen Konzepten in der Ökonomie sind auch bei den Isonutzenkurven die Informationsanforderungen für eine praxisrelevante Betrachtung extrem hoch, so dass sie eigentlich ungeeignet sind (schon wegen der Unmöglichkeit, gesellschaftliche Nutzen quantitativ zu erfassen). Außerdem – und vor allem – entsprechen die Isonutzenkurven zwar einem ökonomischen Effizienzkonzept, jedoch nicht dem demokratischen Prinzip des One-Man-One-Vote.

Es wird deshalb eine Darstellung der Bürgerpräferenzen gewählt, die dem demokratischen Prinzip entspricht und die theoretisch und von den Informationsanforderungen her weniger anspruchsvoll ist. Es wird davon ausgegangen, dass die PM-Kurve alle effizient realisierbaren Politikoptionen umfasst und dass jeder Bürger einen bestimmten Punkt auf der PM-Kurve präferiert. Dies lässt sich für die Gesamtheit der Bürger durch eine Verteilungsfunktion  $F(A)$  darstellen. Der Optimalpunkt ist dann der Medianwert  $A_M$ .<sup>2</sup>

Wir gehen davon aus, dass bei demokratischen Entscheidungen weder die Politikmöglichkeitskurve noch die politischen Präferenzen a priori bekannt sind und somit erst ermittelt werden müssen. Der vorliegende Beitrag interessiert sich für die Frage, welche Informationsprozesse (Wissenserzeugung und –verarbeitung) in den demokratischen Strukturen und Institutionen ablaufen müssten, warum das tatsächlich nicht der Fall ist und welche Probleme dies aufwirft. Dies wird unterteilt in (1) die Kenntnis der PM-Kurve und (2) die Kenntnis der Präferenzstruktur der Bürger (Verteilungsfunktion  $F(A)$  auf verschiedenen Politikfeldern).

(1) Die Kenntnis der PM-Kurve auf einem bestimmten Politikfeld ist gleichbedeutend mit der Kenntnis der Implikationen (Kosten, Verzicht auf die Erreichung anderer Ziele) der potenziellen Entscheidungsalternativen. Dafür ist die Fachkompetenz auf dem fraglichen Politikfeld (und damit auf einem oder mehreren Fachgebieten) eine notwendige Voraussetzung.

Für eine tatsächlich gute demokratische Entscheidung muss dann noch die arbeitsintensive Befassung mit der konkreten Situation hinzukommen, was entsprechende Anreize voraussetzt. Da die Politiker in der Regel nicht selbst über ausreichende Fachkompetenz verfügen, besteht das Problem im Wesentlichen in einer adäquaten Nutzung des anderswo in der Gesellschaft vorhandenen Wissens durch diverse Arten von Politikberatern (Priddat/Theurl, 2004).

(2) Kenntnis der Präferenzen der Bürger. Woher wissen die demokratischen Entscheidungsträger, welche Präferenzen die Bürger auf einem bestimmten politischen Problemfeld haben? Diesbezüglich gibt es für demokratische gegenüber sonstigen Entscheidungs-Situationen eine bedeutsame Erschwernis. Möglicherweise sind einem Bürger seine eigenen Präferenzen zu einem bestimmten Thema noch gar nicht bekannt und evtl. noch nicht einmal vorhanden, da er/sie damit noch nie befasst war. Bezüglich der Präferenzen der Bürger bestehen für die demokratischen Entscheidungsträger in der Regel ebenso große Wissensprobleme wie bezüglich der Sachzusammenhänge.

---

<sup>2</sup>  $A_M$  repräsentiert den Medianwert, wie er sich in einem idealen Abstimmungsprozess herausbilden würde. Dieses „demokratische Optimum“ ist theoretisch nicht mit dem Nutzenmaximum  $A_N$  der oberen Abbildung identisch. Beide dürften jedoch mit der für praktische Zwecke erforderlichen Toleranz relativ nahe beieinander liegen.



Von zentraler Bedeutung ist, dass die beiden Wissenssphären (bezüglich der Präferenzen und der inhaltlichen Sachzusammenhänge) in einer direkten Abhängigkeit stehen. Erst wenn die PM-Kurve (bzw. die tatsächlich realisierbaren Entscheidungsalternativen) bekannt ist, können die Präferenzen ermittelt werden. Diese Überlegungen beziehen sich erstens auf die politischen Entscheidungsträger und die parlamentarischen Diskussionen zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktionen.

Sie beziehen sich zweitens auch auf die unmittelbare Präferenzartikulation der Bürger bei Plebisziten und demoskopischen Erhebungen. Wenn man den Bürgern durch Formen einer Direkten Demokratie eine Entscheidungsbefugnis überträgt, sind davon nur in dem Maße präferenzadäquate Entscheidungen zu erwarten, wie die Bürger die Entscheidungsfolgen der Alternativen einschätzen können. Das ist für einige Entscheidungsaufgaben vermutlich der Fall (im Extremfall Punkt P in Abb. 1), bei vielen anderen jedoch nur in dem Umfang, in dem von fachkompetenten neutralen Institutionen möglichst unverzerrte Informationen über die Implikationen der Entscheidungsalternativen bereitgestellt werden. Auch die Ergebnisse demoskopischer Befragungen von Bürgern sind nur in dem Maße aussagekräftig für deren politische Präferenzen, wie man davon ausgehen kann, dass sie die tatsächlichen Folgen einschätzen können.

Drittens sind die Zusammenhänge zwischen Entscheidungsfolgen und Präferenzen in demokratischen Gesellschaften noch für weitergehende Prozesse relevant, die als Deliberation bezeichnet werden.<sup>3</sup> Die Deliberation umfasst verschiedene Arten von demokratischen Diskussionsprozessen in der Gesellschaft. Die Deliberation hat einige Ähnlichkeit mit dem „herrschaftsfreien Diskurs“ im Sinne von Habermas (1981).

Viele Autoren halten die Existenz deliberativer Prozesse mit einer Vielzahl von Bürgern (Inklusion), deren Auffassungen in relevanter Weise in die Entscheidungen einfließen, für eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Legitimation eines Systems. Dies wird als Input-Legitimation (Habermas, 1973; Kornelius/Roth, 2004) bezeichnet.<sup>4</sup>

Deliberative Prozesse haben in unserem Kontext insofern eine unmittelbare Relevanz, als wir davon ausgehen müssen, dass die „informierten Präferenzen“ (vgl. 4.2) zu einzelnen Entscheidungsalternativen nicht nur nicht bekannt, sondern häufig mangels Information und Befassung bei vielen Bürgern nicht einmal vorhanden sind. Die Deliberation ist insofern ein wichtiger Prozess, der dazu beiträgt, die Präferenzen herauszubilden. Außerdem ist es in aller Regel auch ex post nur schwer verifizierbar, ob tatsächlich eine präferenzadäquate Lösung gefunden wurde.<sup>5</sup>

Die deliberativen Prozesse in der Gesellschaft benötigen die Fachkompetenz über die Politikmöglichkeiten-Kurve als Input, um zu vermeiden, dass eine lediglich hypothetische Diskussion über Scheinalternativen geführt wird. Als Fazit können wir sagen, dass die demokratischen Prozesse um so besser (präferenzadäquater) funktionieren werden, je höher der Wissensstand in der Bevölkerung ist (Lupia/McCubbins, 1998).

---

<sup>3</sup> Vgl. zur Deliberation Bächtiger et.al. (2008), Jenssen (2008), Schaal/Ritzi (2009).

<sup>4</sup> Die Politikwissenschaft unterscheidet zwischen der Output-Legitimation und der Input-Legitimation eines demokratischen Systems. Die Output-Legitimation orientiert sich daran, dass im Ergebnis gute Entscheidungen für die Bürger getroffen werden (Schumpeter, 1950, S. 428f.). Die Input-Legitimation bezieht sich auf das (deliberative) Zustandekommen der demokratischen Entscheidungen. Vgl. als Überblick Schaal/Ritzi (2009) und die dort angegebene Literatur.

<sup>5</sup> Im politischen Prozess gibt es keine Ex-post-Offenbarung wie auf wettbewerblichen Gütermärkten, auf denen sich im Zeitablauf die präferenzadäquaten Produkte gegenüber den weniger präferenzadäquaten Produkten durchsetzen.

### 3 Fachkompetenz und Politische Beratung

Das bei Individuen und Institutionen inkorporierte Wissen über die jeweiligen Politikmöglichkeiten-Kurven bezeichnen wir als Fachkompetenz. Darunter wird dasjenige Niveau von spezialisierten Fachkenntnissen verstanden, das bei den einschlägigen Experten der jeweiligen Fachgebiete vorhanden ist. Die Fachkompetenz umfasst die Kenntnis alternativer Politikoptionen und die bestmögliche Abschätzung der jeweiligen Vor- und Nachteile, heißt inklusive der eventuellen Beeinträchtigung anderer gesellschaftlicher Ziele.

Wir stellen für die Politiker der Mehrheitsfraktionen und der Regierung,<sup>6</sup> für die Politiker der Oppositionsfraktionen und für die politisch relevante Öffentlichkeit, die Medien und die Akteure der demokratischen Deliberationsprozesse die Fragen, erstens welches Maß an Fachkompetenz sie selbst aufweisen (interne Fachkompetenz) und zweitens, über welche Zugänge zu fachkundigen Beratern (externe Fachkompetenz) sie verfügen.

Die interne Fachkompetenz der Politiker ist aus systematischen Gründen ihrer typischen Rekrutierungsprozesse, ihrer Karriereanreize und ihrer zeitlichen Beanspruchung in aller Regel gering. Sie sind Allrounder, die auf vielen Gebieten der aktuellen Politik argumentationsfähig sein müssen. Einflussreiche Berufspolitiker haben sich in der Regel relativ früh für diese „Laufbahn“ entschieden, das heißt bevor sie spezifische Fachkompetenz erwerben und nachweisen konnten. Ausgewiesene Experten (evtl. mit Ausnahme von Juristen und Lobbyisten) kommen nicht nur wegen des Altersaspektes seltener ins Parlament, sondern auch wegen der Rekrutierungsmechanismen der politischen Parteien und wegen der individuellen Opportunitätskosten und Karrierealternativen.

Die Abgeordneten unterliegen einer hohen zeitlichen Inanspruchnahme durch zahlreiche Repräsentations- und Networking-Erfordernisse innerhalb und außerhalb ihrer Partei. Für den Erwerb profunder Fachkompetenz auf Expertenniveau fehlen ihnen die Zeit und die Anreize. Die Fachkompetenz ist für ihre politische Karriere weniger relevant als die inhaltliche und ideologische Kompatibilität mit der eigenen Partei und die Vernetzung mit diversen Akteuren.

Noch problematischer ist allerdings, dass eine dennoch vorhandene interne Fachkompetenz häufig nicht ergebnisoffen genutzt wird, wenn die generelle Parteilinie bereits bestimmte Positionen vorgibt. Die in der Fraktion fachlich Zuständigen haben unter Karrieregesichtspunkten starke Anreize, zu einem Ergebnis zu kommen, das von ihrer Partei und nahestehenden Verbänden präferiert wird.

Bezüglich der externen Fachkompetenz haben die Politiker der Regierungsparteien wesentlich bessere Zugänge zu fachkompetenten Beratern als die Oppositionsparteien. Noch wesentlich schwieriger ist dies für die politisch diskursive Öffentlichkeit. Dies wird noch erörtert.

Als Basis für derartige Beratungen gibt es in der Gesellschaft grundsätzlich keinen Mangel an Fachkompetenz. Die Berater unterscheiden sich jedoch nicht nur im Umfang ihrer Fachkompetenz, sondern auch bezüglich ihrer institutionellen Anbindung, die für ihre Anreize zu einer inhaltlich unverzerrten, entscheidungsrelevanten Beratung von Bedeutung sind. Diesbezüg-

---

<sup>6</sup> Im folgenden wird bezüglich des Regierungspersonals unterschieden in Politiker der Regierung, die in der Regel einen allgemein politischen Karriereweg hinter sich haben und den Bediensteten der Ministerien, die typischerweise fachspezifische Laufbahnbeamte sind.

lich können wir zur Vereinfachung vier Quellen der Fachkompetenz unterscheiden, nämlich (a) interessen geleitete, (b) kommerzielle, (c) unabhängige, und (d) abhängige Berater bzw. Fachinstitutionen.

(a) Interessen geleitete Quellen. Ein wesentlicher Teil der tatsächlichen Quellen der (direkten und indirekten) Politikberatung erfolgt interessen geleitet durch Betroffene, Stakeholder, Unternehmen, Verbände etc. Diese können normativ nicht als Politikberater in Betracht gezogen werden, da sie nicht am Gemeinwohl orientiert sind, sondern an ihren Partialinteressen. In positiver Hinsicht sind sie jedoch von enormer Bedeutung für die politischen Entscheidungen.

Interessengruppen und Verbände sind (mit Unterstützung ihrer Mitglieder) häufig sehr fachkompetent. Sie setzen ihre Fachkompetenz gezielt ein, um für sie vorteilhafte politischen Entscheidungen zu fördern. Sie entwickeln entsprechende Positionen, die sie über die Medien in die Öffentlichkeit transportieren und auf verschiedenen Wegen in den politischen Entscheidungsprozess einbringen.

Viele Interessengruppen haben hinreichende finanzielle Ressourcen und oft starke materielle Anreize, um fachkompetente Analysen und geeignete Fakten und Argumente bereit zu stellen. Sie sorgen gegebenenfalls für die Erstellung von Expertisen von dritter Seite (z.B. von kommerziellen oder anderen Institutionen), die dann veröffentlicht werden, wenn sie zu vorteilhaften Ergebnissen kommen, sofern sie nicht schon durch die Art der Auftragsvergabe und diskursiven Begleitung dafür gesorgt haben.

Von ganz wesentlicher Bedeutung ist, dass sie die eigene Expertise oder diejenige von dritter Seite in der Regel gratis bereitstellen und konsumfreundlich aufbereiten. Sie versorgen also die Politiker und die Öffentlichkeit (Medien, Journalisten) mit Gratis-Informationen und -Expertisen, die für diese in ihrem jeweiligen Kontext (z.B. Partei, Redaktion) individuell vorteilhaft sind, ohne dass für sie ein finanzieller oder ein größerer zeitlicher Aufwand erforderlich wäre. Dies verleiht ihnen bezüglich des politischen Einflusses per se einen Wettbewerbsvorsprung vor anderen Arten von Quellen.

Natürlich wird die Wirkung asymmetrischer Expertise dadurch gemindert, dass die Adressaten sich grundsätzlich des Interessencharakters bewusst sein. Und häufig liefern antinomische Interessengruppen andere Argumente und Folgerungen. Man kann jedoch nicht davon ausgehen, dass die widerstreitenden Interessen gleichermaßen präsent, potent und einflussreich sind. Bestimmte Interessen sind typischerweise deutlich überrepräsentiert und andere unterrepräsentiert. Zu letzteren gehören im ökonomischen Bereich z.B. Konsumenten und Steuerzahler und generell das, was man als „Gemeinwohl“ bezeichnen kann.

Die starke Präsenz von interessen geleiteten Expertisen in der politischen Sphäre und in der Öffentlichkeit stellt ein gravierendes Problem dar, da dies die Anforderungen an die Qualität und die Verfügbarkeit neutraler Fachkompetenz und Beratung noch erhöht. Da die Beschaffung letzterer (im Gegensatz zu interessen geleiteter Fachkompetenz) oft Kosten verursacht oder ohnehin proprietär ist, besteht hier eine bedenkliche Asymmetrie, zumal die Politiker, Journalisten und andere Diskussionsteilnehmer in der Regel nicht offenbaren, woher sie ihre (vermeintliche) Sachkunde haben, sofern sie es selbst überhaupt noch wissen.

(b) Kommerzielle Berater liefern diejenige Expertise, die nachgefragt wird. Sie stellen ihre Fachkompetenz in jeder gewünschter Form und Problemspezifität gegen Entgelt bereit. Es hängt also von den Auftraggebern und deren Anreizen und Ressourcen ab. Grundsätzlich kann jeder (also insbesondere Politiker, Ministerien, Medien, Betroffene, Interessengruppen oder politisch interessierte Bürger) diese Beratungsquelle nutzen, wenn er/sie über die entsprechende Zahlungsfähigkeit und -willigkeit verfügt. Dies ist bei der Regierung und bei den

einschlägigen Interessengruppen typischerweise eher der Fall als bei den Oppositionsparteien, und noch weniger bei Journalisten und interessierten Bürgern.

Die Aussagen und Ergebnisse kommerzieller Berater sind nicht notwendigerweise ganz von den Interessenlagen der Auftraggeber bestimmt. Die Existenz eines Reputationsmarktes begrenzt die Neigung zu Gefälligkeitsgutachten, da dies mittelfristig zu einer Minderung der Reputation und damit auch der zukünftigen Erlösmöglichkeiten führt. Dies über die Identifizierung des Auftraggebers hinaus inhaltlich festzustellen, erfordert jedoch seinerseits einschlägige Fachkompetenz.

(c) Unabhängige Fachinstitutionen sind hier definiert als staatliche oder private Institutionen, die ihre Fachkompetenz unabhängig von politischen oder wirtschaftlichen Interessen entwickeln und anwenden und ihre Ergebnisse weitgehend ohne eigene kommerzielle Interessen publizieren. Karriere, Status, Gehalt, Ansehen etc. der Experten hängen nicht von bestimmten inhaltlichen Ergebnissen ab, sondern eher von der fachlichen Qualität ihrer Arbeit.

Zu den unabhängigen Fachinstitutionen gehören Universitäten und staatliche Forschungsinstitute. Bei diesen können die politischen Instanzen nicht die Fragestellung, ihre Ergebnisse und die Veröffentlichung beeinflussen.<sup>7</sup> Die Angehörigen solcher Institutionen sind in aller Regel fachlich hochkompetent. Die Analyse und die Darstellung der Ergebnisse ist jedoch primär auf ihre eigene Peer-group und nicht auf die politische Verwertung gerichtet. Die Aussagen solcher Institutionen haben häufig nur wenig Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse, wenn sie nicht von einem der Akteure oder von den Medien aufgegriffen und multipliziert werden.

(d) Abhängige staatliche Fachinstitutionen sind solche, bei denen die Politiker direkt oder indirekt auf die Experten und deren inhaltliche Aussagen wesentlichen Einfluss nehmen können, z.B. weil sie über deren Karrieren mitentscheiden. Dazu gehören oft Ministerien, staatliche Ämter, Fachbehörden und andere staatlichen Institutionen. Die institutionelle Struktur bietet gegebenenfalls Möglichkeiten zur parteipolitischen Beeinflussung mittels der Personalpolitik.

Die Politiker können häufig die Fragestellungen und Ergebnisse beeinflussen. Vor allem können sie häufig über die Veröffentlichung entscheiden bzw. über die öffentlichen Äußerungen von einzelnen Mitarbeitern. Insider staatlicher Institutionen werden immer zögern, gegenläufige Expertisen, Meinungsäußerungen, Politikratschläge etc. in die Öffentlichkeit zu bringen, wenn sie den Sanktionsmöglichkeiten und Karriereeinflüssen der Regierungsparteien unterliegen.

Die Nutzung der Fachkompetenz von Experten solcher abhängiger staatlicher Fachinstitutionen (insbesondere Ministerien) ist häufig exklusiv nur für die Regierung möglich und damit asymmetrisch im politischen Diskussionskontext. Insbesondere die Öffentlichkeit, die Medien und nicht verbandlich-organisierte Betroffene (manchmal auch die parlamentarische Opposition) haben keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zu solchen Experten, was oft von der politischen Opportunität der Inhalte abhängt. Diese Asymmetrie hat oft den (von der jeweiligen Regierung gewünschten) Effekt, dass die interessierte Öffentlichkeit ihrerseits nicht adäquat über die relevanten Zusammenhänge, Optionen und Implikationen informiert ist.

---

<sup>7</sup> Bei unabhängigen Fachinstitutionen kann es jedoch auch fließende Übergänge zu kommerzieller Beratung geben, z.B. wenn solche Einrichtungen Auftragsforschung betreiben oder wenn ihre zukünftige Finanzierung von staatlichen Institutionen abhängt, deren Entscheidungsträger Politiker sind.

Die Regierung hat also durch die Ministerien, Verwaltungen und diverse andere Fachinstitutionen zahlreiche fachkompetente Personen zur Verfügung. In welchem Umfang dies für die Qualität der politischen Entscheidungen nutzbringend ist, hängt allerdings davon ab, inwieweit solche Fachkompetenz ergebnisoffen oder im Sinne einer apriori präferierten Lösung (d.h. inhaltlich selektiv) genutzt wird. Wenn die Politiker bestimmte parteikompatible Ergebnisse wünschen, werden solche Expertisen nur selektiv genutzt, wenn sie die ohnehin präferierten Positionen unterstützen.

## 4 Wissen über gesellschaftliche Präferenzen

Wenn man untersucht, auf welche Weise die politischen Präferenzen der Bürger evaluiert und zu den demokratischen Entscheidungsträgern transferiert werden (können), ist es zweckmäßig, zwischen primären, sekundären, tertiären und quartären Informationsprozessen zu unterscheiden (Kruse, 1996). Bei allen stellt sich die Frage, wie hoch der Informationsgehalt der einzelnen Prozesse ist und welche Anreize bestehen, die Präferenzen reliabel zu ermitteln oder sie systematisch zu verzerren. Diese vier Informationsprozesse werden im Folgenden vornehmlich unter dem Gesichtspunkt der gegenwärtigen Verhältnisse betrachtet, in einigen Fällen mit Blick auf institutionelle Alternativen, die anschließend betrachtet werden.

### 4.1 Primärer Informationsgehalt und Sanktionskraft von Parlamentswahlen

Primäre Informationen werden durch das normale Funktionieren des jeweiligen Systemmechanismus automatisch erzeugt, in einem Markt durch die Verkaufszahlen, in einer demokratischen Gesellschaft durch die Wahlergebnisse. Gesonderte Anreize und Ressourcenaufwand sind hierfür nicht erforderlich.

Es besteht grundsätzlich der Anspruch, dass bei allen Themen (bzw. auf allen Politikfeldern) die Bürgerpräferenzen den normativen Maßstab bilden und möglichst adäquat umgesetzt werden sollten. Es ist offensichtlich, dass der Informationsgehalt der Wahlergebnisse bezüglich der Bürgerpräferenzen auf den einzelnen Politikfeldern sehr gering ist. Die primären Informationsprozesse der Demokratie funktionieren (im Gegensatz zu wettbewerblichen Gütermärkten) sehr schlecht.

Dies liegt in erster Linie am „übergroßen Delegationsumfang“,<sup>8</sup> der jeden einzelnen Wähler zu einer sehr pauschalen Stimmabgabe zwingt und damit die einzelnen Präferenzelemente verwässert.<sup>9</sup> Mit dieser einen Stimmabgabe müssten nicht nur die Präferenzen zu allen Politikfeldern artikuliert werden, sondern auch die Zustimmung oder Ablehnung des jeweiligen

---

<sup>8</sup> Der Delegationsumfang einer Wahl bezeichnet die Zahl und Bedeutung der präferenzrelevanten Elemente, die mit einem einzigen Delegationsvorgang übermittelt werden. In einer parlamentarischen Demokratie werden praktisch alle Präferenzelemente der Bürger zu diversen Problemfeldern mit nur einer einzigen Stimmabgabe transportiert. Der „übergroße Delegationsumfang“ der Wahlen steht im Zusammenhang mit dem demokratischen Legitimationsmonopol des Parlaments. Dies ist ausführlicher thematisiert in Kruse (1996) und (2008a).

<sup>9</sup> Wenn die einzelnen Bürger bei den verschiedenen Themen (eigentlich) unterschiedliche Parteien präferieren, müssen sie notwendigerweise Kompromisse machen. Sie wählen dann eine Partei, die bei einigen Themen gar nicht ihren Präferenzen entspricht.

Führungspersonals (Politiker), die Belohnung oder Sanktionierung früherer Erfolge, Fehlverhalten oder gebrochener Wahlversprechen etc.

Eventuell sind jedoch die Folgen des geringen Informationsgehalts von Wahlergebnissen gar nicht so gravierend, da grundsätzlich leistungsfähige sekundäre Informationsprozesse zur Verfügung stehen (Demoskopie, vgl. 4.2). Dass der geringe primäre Informationsgehalt der Wahlergebnisse durch demoskopische Methoden adäquat kompensiert wird, ist jedoch nur dann zu erwarten, wenn dafür adäquate Anreize bestehen, das heißt, wenn die Sanktionskraft hoch ist.<sup>10</sup>

Allerdings ist die Sanktionskraft der demokratischen Wahlen bezüglich einzelner Politikthemen ebenfalls gering. Die Anreize der Politiker, tatsächlich im Sinne der Bürger zu handeln, werden auf vielen Gebieten von anderen Motiven und Interessen überlagert. Die Politiker müssen bei den meisten Themen (alle die vor den Wahlen nicht stark medial präsent sind) nicht befürchten, bei den nächsten Wahlen negativ sanktioniert zu werden, wenn sie den Präferenzen der Bürger zuwider handeln. Es bestehen große diskretionäre Freiräume (Caplan, 2007, S. 96), abweichend von den Wünschen der Bürger eigene Ziele, Ideologien und Interessen zu verfolgen und insbesondere die Interessen „nahestehender Gruppen“ zu fördern.

## 4.2 Sekundäre Informationsprozesse und Demoskopie

Sekundäre Informationen beschafft sich ein Entscheidungsträger durch eigene Aktivitäten, im wirtschaftlichen Bereich durch Marktforschung, im politischen Bereich insbesondere durch demoskopische Methoden. Sekundäre Informationsprozesse verursachen Kosten, die mit dem angestrebten Informationsgehalt wachsen, und bedürfen deshalb spezifischer Anreize. Diese hängen von der Sanktionskraft ab, denen der Entscheidungsträger unterliegt. Im wirtschaftlichen Bereich ist dies zum Beispiel die Wirkung auf die Marktanteile, in der Politik sind dies die Effekte auf die Wahlergebnisse.

Im politischen Bereich bieten demoskopische Verfahren prinzipiell die Möglichkeit, die Präferenzen der Bürger zu einzelnen Themen zu evaluieren. Bei adäquater Fragestellung und Methodik erlauben sie grundsätzlich eine hohe Differenziertheit und versprechen bei adäquater Anwendung einen hohen Informationsgehalt. Allerdings gilt dies nur, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich (1) die Anreizkompatibilität und (2) ein hinreichender Informationsstand der Bürger.

(1) Besteht tatsächlich ein Interesse der Regierung und der Mehrheitsfraktionen, mittels demoskopischer Methoden die politischen Präferenzen zuverlässig zu ermitteln? In vielen Bereichen kann man davon ausgehen, dass dies der Fall ist. In manchen Fällen haben die Regierungsparteien sich (z.B. aus ideologischen oder Interessengründen) jedoch bereits für eine bestimmte Politik entschieden und sind nur noch daran interessiert, eine öffentliche Unterstützung zu suggerieren, z.B. wenn sie präferenz-widrig diskretionäre Freiräume nutzen (Caplan, 2007; Gersbach, 2007). Sie können dies in Grenzen durch die Art der demoskopischen Fragestellung beeinflussen, indem andere Implikationen von Alternativen als diejenigen präsentiert werden, die Ergebnisse fachkompetenter Analysen wären.

---

<sup>10</sup> Die Sanktionskraft betrifft die Frage, ob die Entscheidungsträger genügend starke Anreize haben, tatsächlich im Sinne der Bürger zu handeln. Hat die Umsetzung der Bürgerpräferenzen Auswirkungen auf den Erfolg und die Karriere von Politikern? Wenn das System starke Anreize liefert, im Sinne der Präferenzen der Bürger zu handeln, besteht eine hohe Sanktionskraft.

Das Gleiche gilt für die demoskopischen Ergebnisse, die direkt oder indirekt von Interessengruppen initiiert werden. Insbesondere Verbände haben oft die Anreize und die Ressourcen, die öffentliche Meinung und die politischen Entscheidungen zu beeinflussen, indem sie Meinungsumfragen mit eigenen Fragestellungen machen lassen und diese (falls genehme Ergebnisse resultieren) in geeigneter Weise in die Medien einspeisen.

Die Praktiken fragwürdigen Umgangs mit dem Instrument der Demoskopie werden begrenzt durch die Möglichkeiten anderer Akteure, ebenfalls Umfragen in Auftrag zu geben. Grundsätzlich bleibt bei vielen demoskopischen Aussagen, die über die Medien transportiert werden, unklar, wer sie veranlasst hat und wie professionell die Methode ist. Dies trägt dazu bei, dass Meinungsumfragen oft als beliebig eingeschätzt werden und die Politiker sich darüber leicht hinwegsetzen können. Die Politiker können diese nach kurzfristiger Opportunität zitieren oder ignorieren. Insofern besteht auch kaum Druck, die Ergebnisse demoskopischer Erhebungen über die Präferenzen der Bürger adäquat in politische Entscheidungen umzusetzen.

Trotz dieser Skepsis gegenüber der gegenwärtigen Rolle demoskopischer Erhebungen ist die Demoskopie grundsätzlich gut geeignet, die politischen Präferenzen der Bürger zu ermitteln, wenn die Fragestellung fachlich adäquat, die Stichprobe repräsentativ und die Methoden professionell sind.

(2) Ein generelles Argument gegen die Verwendung demoskopischer Ergebnisse als normative Richtschnur der Politik bezieht sich auf die fehlende Fachkompetenz der befragten Bürger. Dies betrifft die Unterscheidung zwischen „responsiv“ (an den Bürgermeinungen orientiert) (vgl. Brettschneider, 2002, S. 541) und „accountable“ (verantwortungsvoll) (vgl. Kersting, 2008; Strom, 2000) als zwei unterschiedlichen Konzepten politischen Handelns. Darauf basieren in der Regel auch die Argumente von Politikern, die politische Entscheidungen gegen die „demoskopischen Bürgermeinungen“ treffen.

Solche Argumente sind nicht generell von der Hand zu weisen. Belastbare Ergebnisse sind nur dann zu erwarten, wenn die befragten Bürger mit der jeweiligen Thematik hinreichend vertraut sind. Viele Bürger haben bei einzelnen Themen erst dann eine eigene Meinung, die ihren „wahren Präferenzen“ einigermaßen entspricht, wenn sie hinreichende Informationen haben und sie (mindestens rudimentär) darüber nachgedacht haben.

Statt von der „wahren Präferenz“ oder von Caplans (2007, 25ff.) „enlightened preferences“ sprechen wir im folgenden von der „informierten Präferenz“ eines Bürgers. Das ist diejenige Position zu einem Politikthema, die er äußern würde, wenn er einen hinreichend guten Informationsstand (incl. elementarer Sachkenntnis) über das Thema hätte. Dies unterstellt, dass die Präferenzäußerungen verlässlicher werden, wenn mehr Informationen vorhanden sind (Caplan, 2007, S. 81ff). Dies hängt natürlich davon ab, dass die Informationen in ihrer Gesamtheit nicht asymmetrisch verzerrt sind.

Je stärker die Personen ihre Position  $A_j$  unter dem Einfluss zunehmenden Wissens (wesentlich) ändern, desto wichtiger ist die Informationsbereitstellung über die Politikmöglichkeiten-Kurve für die Ermittlung der „informierten Präferenzen“. Für die politischen Prozesse bedeutender als die Frage, ob ein Einzelner seine politischen Präferenzen besser als ohne spezifische Informationen kennt, ist, ob die Präferenzverteilung aller Bürger dadurch wesentlich verändert wird. Eine solche Situation repräsentiert die Abb. 3.

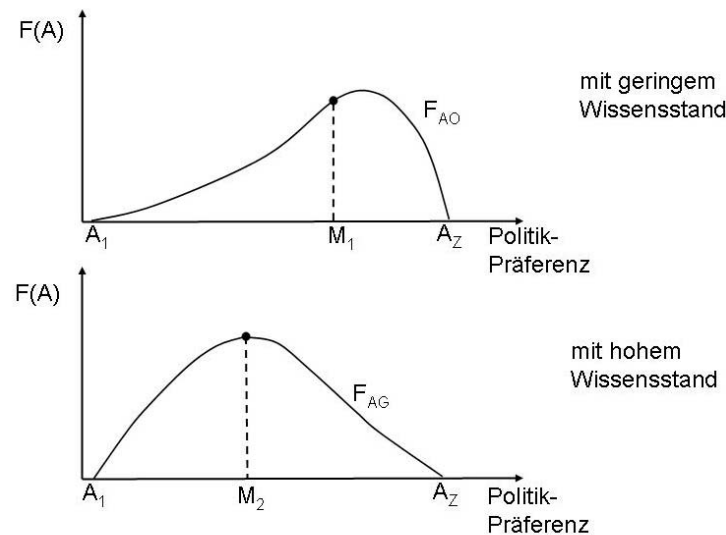


Abb. 3: Bürgerpräferenzen und Wissensstand

Die obere Kurve zeigt eine mögliche Verteilung der Präferenzäußerungen zum Thema A bei geringem Wissensstand der Befragten, während die untere dies für die gleichen Befragten zeigt, nach dem sie sich über das Thema informiert und sich eine fundiertere Meinung gebildet haben.

Die Kurve  $F_{AG}$  repräsentiert dann die Verteilung der „informierten Präferenzen“ über die PM-Kurve, das heißt in Kenntnis der jeweiligen Entscheidungsfolgen, während das für  $F_{AO}$  nicht der Fall ist. Wenn die Verteilungen  $F_{AO}$  und  $F_{AG}$  weitgehend übereinstimmen würden, würden die Meinungsäußerungen uninformativer Bürger keine Reliabilitätsprobleme aufwerfen.

Wenn beide Kurven dagegen häufig stark voneinander abweichen, ist der Informationsstand der Bürger für ihre Präferenzermittlung von großer Relevanz. Dies gilt z.B. für viele wirtschaftspolitische Entscheidungsprobleme. Je geringer die ökonomische Fachkompetenz bzw. der Informationsstand von Bürgern ist, desto stärker werden in der Meinungsäußerung z.B. langfristige Auswirkungen von kurzfristigen Effekten verdrängt. Ebenso werden die Allokationswirkungen von den Verteilungseffekten überlagert (Enste et al., 2009; Kruse, 2009). Dies gilt insbesondere für die komplexen Problemfelder (Feld S der Abb. 1), die Gegenstand dieses Beitrages sind.

#### 4.3 Tertiäre und quartäre Informationsprozesse

Tertiäre Informationen sind solche, die von Betroffenen (z.B. unzufriedene Bürger, Interessengruppen, Lobbyisten etc.) an die Entscheidungsträger herangetragen werden, ohne von diesen konkret abgefragt worden zu sein. Dies können sowohl einzelne Betroffene und Unternehmen sein als auch Interessengruppen, Verbände, Lobbyisten etc. Solche Betroffenen sind häufig besonders fachkundig und liefern Informationen in der Regel gratis (analog zu der interessengeleiteten Fachkompetenz in Abschnitt 3), was von vielen Politikern und Journalisten besonders geschätzt wird und dadurch den Impact erhöht.



Sie haben das grundsätzliche Problem, dass die Informationen von den Interessenlagen der Absender bestimmt und somit vermutlich verzerrt sind. Sie sind jedoch in inhaltlicher Hinsicht nicht notwendigerweise durchgängig tendenziös. Man kann generell davon ausgehen, dass Interessengruppen in der Lage sind, die Präferenzen der Bürger geschickterweise so darzustellen, dass sie den von ihnen gewünschten Entscheidungsoptionen förderlich sind. Sie sind in der Lage, die Sichtweisen von Politikern, Medien und Bürgern wesentlich zu beeinflussen, indem sie ihre Informationen in die geeigneten Kanäle einspeisen.

Quartäre Informationen werden von anderer Seite (z.B. Medien, Wissenschaftler, andere Institutionen etc.) geliefert, ohne dass sie von den Entscheidungsträgern oder von Betroffenen beauftragt oder bezahlt werden und ohne dass sie eigene inhaltliche Interessen haben. Im politischen Bereich können dies z.B. Meinungsumfragen von Medien, wissenschaftlichen oder anderen Instituten sein. Dabei stellt sich für jede einzelne Aussage die Frage, wie gut die Anreizstruktur und die Informationsbasis der Quelle bezüglich der Qualität und der Unverzerrtheit der Information ist, das heißt z.B., wie sie finanziert werden.

Zu den Bereitstellern quartärer Informationen gehören erstens Wissenschaftler, Forschungsinstitute, Universitäten, einzelne private Forschungsinstitutionen oder –stiftungen etc. (außer wenn sie im Auftrag Dritter handeln), soweit sie im Rahmen ihrer Forschungsprojekte Präferenzen der Bürger evaluiert haben. Solche Personen und Institutionen sind in der Regel auf ihrem jeweiligen Feld hochgradig fachkompetent und werden aus Gründen von Karriere, Reputation etc. starke Anreize haben, fachlich gute Arbeit zu leisten. Man kann davon ausgehen, dass sie im Regelfall bezüglich der inhaltlichen Ergebnisse nicht systematisch verzerrt sind. Dies kann bei Auftragsforschung anders sein.<sup>11</sup>

Zu den quartären Informationslieferanten gehören zweitens die Medien. Die Bedeutung der Massenmedien für die politischen Präferenzbildungsprozesse kann kaum überschätzt werden. Sie sind in vielen Fällen das entscheidende Instrument zur Meinungsbildung. Sie sind ein zentraler Transmissionsweg (für die Präferenz- und Politikoptions-Informationen) zwischen den Experten, den Bürgern und den Politikern. Über die fachliche Qualität sind keine generellen Aussagen möglich, da dies zwischen und innerhalb der einzelnen Medienobjekte und zwischen den individuellen Journalisten sehr unterschiedlich ist.

Was die inhaltliche Ausrichtung betrifft, kann man in der Gesamtheit der Medien nicht von verzerrten Anreizen ausgehen. Dies kann bei einzelnen Zeitungen, Fernsehprogrammen, Internetseiten etc. natürlich anders sein. Die Existenz von Tendenzmedien mit bestimmter politischer Richtung gehört geradezu zu einer pluralistischen Medienlandschaft. Problematischer ist der Einfluss von Interessengruppen auf Journalisten, da hier systematische Effekte zu vermuten sind. Im Ganzen kann man wegen der Medienpluralität und des medialen Wettbewerbs grundsätzlich davon ausgehen, dass die artikulierten Präferenzen bei den meisten Themen weitgehend der entsprechenden Verteilung bei den Bürgern entsprechen.

Grundsätzlich muss man jedoch die spezifischen medialen Anreizstrukturen der einzelnen Medienobjekte in Betracht ziehen, die kommerziellen Mechanismen unterliegen. Die Präferenzen der Rezipienten führen dazu, dass viele Medienobjekte weniger an anstrengenden und langweiligen Sachinformationen orientiert sind als eher an sensationellen, personenbezogenen, bewertenden, moralischen Inhalten etc. (Caplan, 2007, S. 96).

---

<sup>11</sup> Solche Ergebnisse werden eventuell als sekundäre Informationen der Entscheidungsträger oder als tertiäre Informationen von Seiten der Auftraggeber in die Öffentlichkeit gelangen. Die Frage, ob und in welcher Weise diese Forschungsergebnisse veröffentlicht werden, wird dann von den Interessen der Auftraggeber bestimmt.

Zu den quartären Informationsquellen können auch Bürger und z.B. Stiftungen (ohne eigenes inhaltliches Interesse) gezählt werden, deren Engagement über das generelle Interesse „eines guten Staatsbürgers“ am Gemeinwohl hinaus geht. Die Wirkung auf die Meinungsbildung hängt dabei stark von den verfügbaren Ressourcen, den Beziehungen zu Medien etc. ab.

Als Fazit kann man sagen, dass wegen des geringen Informationsgehalts der primären Prozesse andere Informationswege erforderlich sind. Diese Situation wird häufig von Partialinteressen genutzt, ihre Auffassungen bei Politikern, Medien und Bürgern zur Geltung zu bringen und damit Einfluss zu nehmen. Dies wird dadurch stark gefördert, dass gemeinwohlorientierte Fachkompetenz für diese eher rar und wenig entscheidungsorientiert aufbereitet ist, so dass es für Bürger verwendbar wäre und damit den Partialinteressen das Feld überlassen wird.

## 5 Unabhängige offene Fachkompetenz

Wie die voranstehenden Abschnitte deutlich gemacht haben, bestehen für „gute“ demokratische Entscheidungen schwerwiegende Probleme in beiden Sphären des hierfür relevanten Wissens, derjenigen der technologischen Fachkompetenz und derjenigen der Kenntnis der „informierten politischen Präferenzen“ der Bürger (Lupia/McCubbin, 1998).

Die Verfügbarkeit von adäquater Fachkompetenz ist die Voraussetzung für die Qualität demokratischer Prozesse und Entscheidungen. Es wurde schon oben darauf hingewiesen, dass dies mangels interner Fachkunde vor allem eine Frage adäquater Beratung ist, und zwar (1) für die eigentlichen demokratischen Entscheidungen der offiziellen demokratischen Institutionen wie Parlament und Regierung (und gegebenenfalls Senat, vgl. Kruse, 2008b), (2) für die einzelnen Bürger, die bei Wahlen zu repräsentativen Gremien, gegebenenfalls bei Plebisziten sowie bei demoskopischen Befragungen etc. dazu aufgefordert sind, ihre politischen Präferenzen zutreffend zu artikulieren, und (3) für die Medien, die in der Praxis die Öffentlichkeit ausmachen und die deliberativen Prozesse in der Demokratie vorantreiben und unterstützen und damit auch die Verbindung zwischen den genannten Bereichen herstellen.

Für alle ist wichtig, dass eine entscheidungsnahe Fachkompetenz (a) für sie tatsächlich verfügbar und (b) in verlässlicher Weise inhaltlich unabhängig ist. Gegenwärtig sind die politischen Alternativen, bevor sie in der Öffentlichkeit richtig diskutiert werden können, häufig bereits durch bestimmte Absichten verzerrt, einerseits durch parteipolitische Ziele und taktische Überlegungen, andererseits durch die Interessenlage bestimmter Gruppen. Es geht also darum, die gesellschaftlich vorhandene Fachkompetenz näher an die demokratischen Prozesse heranzuführen und mit größerer Verbindlichkeit auszustatten. Dazu gehört vor allem, die Entstehung und Nutzung von Fachkompetenz sowohl von den Politikern als auch von Partialinteressen unabhängiger zu machen.

Der zentrale Ansatzpunkt der institutionellen Reformperspektiven sind die staatlichen Fachinstitutionen und die externen Beratungsergebnisse, die aus staatlichen Mitteln finanziert werden. Dies umfaßt im wesentlichen zwei Reformelemente, nämlich: (1) Alle staatlichen Fachinstitutionen werden politikunabhängig aufgestellt und (2) alle Ergebnisse werden öffentlich zugänglich gemacht.

(1) Die staatlichen Fachinstitutionen bzw. ihre organisatorischen Untergliederungen arbeiten auf bestimmten Fachgebieten und erfüllen ihre Aufgaben auf der Basis gesetzlicher Vorga-

ben.<sup>12</sup> Sie sind inhaltlich spezifisch kompetent und stehen in der Regel im Peer-group-Kontext ihres Fachgebietes. Ihr Personal wird grundsätzlich nach fachlichen Gesichtspunkten rekrutiert, ausgebildet und bezahlt.

Für eine Teilmenge von diesen – nämlich diejenigen, die oben als „abhängige Fachinstitutionen“ bezeichnet wurden – wird über die Führungspositionen von parteipolitisch besetzten Gremien entschieden und/oder es werden dem Personal entsprechende Karriereanreize vermittelt, was sich auf die inhaltlichen Ergebnisse und ihre Kommunikation bezieht. Dies reduziert nicht nur die professionelle Qualität der Institutionen, sondern auch die Unabhängigkeit der Arbeit und den gesellschaftlichen Wert der Ergebnisse.

Die Politikdominanz ist im herkömmlichen System angelegt, weil die Verfassung ein „Monopol für demokratische Legitimation“ (Kruse, 1996, 2008a) erzeugt, das vom Parlament und von der Politischen Klasse (v. Beyme, 1993; Borchert, 1999), und speziell von den jeweiligen Regierungsparteien zur Machtausübung in fast allen gesellschaftlichen Bereichen genutzt werden kann, unter anderem auch zur Personalpolitik in staatlichen Institutionen.

Wenn man dieses Monopol zu Gunsten einer dualen demokratischen Legitimation (Kruse, 2009) beseitigen würde, könnte man sämtliche staatlichen Fachinstitutionen von parteipolitischen Einflüssen unabhängig machen und die Delegationsaufgaben (also die Ernennung des Top-Personals) dennoch einer Institution übertragen, die über eine demokratische Legitimation verfügt. Eine solche kann der „Senat“ sein, der von den Bürgern direkt gewählt wird und nicht aus Mitgliedern der Politischen Klasse besteht.<sup>13</sup>

Der Senat erfüllt dann die Delegationsaufgabe für sämtliche staatlichen Fachinstitutionen sowie außerdem für die Judikative (z.B. Ernennung von Verfassungsrichtern). Für die Neubesetzungen von Spitzenpositionen in bedeutenden staatlichen Entscheidungs- oder Beratungsgremien setzt der Senat Kommissionen ein, die einerseits aus Senatoren und andererseits aus angesehenen Experten der jeweiligen Fachgebiete bestehen.<sup>14</sup> Letztere haben die Fachkenntnis und die Verbindungen in die Institutionen der Fachgebiete, so dass sie Peer-group-

---

<sup>12</sup> Zu den Fachinstitutionen gehören nahezu alle staatlichen Institutionen außerhalb des unmittelbaren Politikbereichs (Politik-Kern), z.B. die Einheiten der allgemeinen Verwaltung sowie die einzelnen Ministerien und spezielle Ämter und Institute etc. Außerdem gehören dazu im wirtschaftspolitisch relevanten Bereich z.B. die Bundesbank, das Bundeskartellamt, die diversen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden etc., die Informations- und Kontroll-Institutionen des Staates (wie z.B. der Bundesrechnungshof, Statistische Ämter etc.) sowie Positionen in staatlichen Beratungsinstitutionen (z.B. Sachverständigenrat, Monopolkommission etc.). In anderen Bereichen gehören dazu zahlreiche spezielle Ämter verschiedener Art, sowie Forschungsinstitute und Universitäten etc.

<sup>13</sup> Die Unabhängigkeit der Senatoren von der Politischen Klasse wird dadurch erreicht, dass Personen, die in den letzten Jahren Parlamentssitze oder führende Funktionen in Parteien oder Verbänden wahrgenommen haben, vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen werden. Die Arbeit im Senat ist eine Nebentätigkeit, so dass die Senatoren ihre normalen Berufe während dieser Zeit nicht aufgeben. Die Entlohnung der Senatoren orientiert sich an der Bezahlung von Spitzenkräften in anderen Bereichen der Gesellschaft. Ein wesentlicher Teil der arbeitsintensiven und fachlich anspruchsvollen inhaltlichen Tätigkeiten der Entscheidungsvorbereitung des Senats wird an Experten delegiert. Die wichtigsten Aufgaben der Senatoren bestehen in der beratungsgestützten Auswahl adäquater Experten und in der sachgerechten Umsetzung der präsentierten Expertisen in reale Entscheidungen sowie in seiner Rolle als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung. Vgl. zur Konzeption des Senates genauer Kruse (2008b).

<sup>14</sup> Die verschiedenen Positionen in den diversen Fachinstitutionen unterscheiden sich durch ihre fachliche Spezifität. Insbesondere bei hoher fachlicher Spezifität einer Position kann die Qualifikation in der Regel nur von solchen Personen inhaltlich beurteilt werden, die ebenfalls dem betreffenden fachlichen Peer-Group-Kontext angehören.

Evaluationen nutzen können. Die Kommissionen machen Vorschläge an den Senat, der über die Personalien entscheidet.

Die Reform der Delegationsaufgabe bei den staatlichen Institutionen bewirkt wesentliche Unterschiede zur bisherigen Praxis. Vor allem haben die Parteien dann keinen Einfluss auf die Besetzung, können keine Parteipatronage betreiben und können die Anreize der Mitarbeiter dieser Institutionen auch inhaltlich nicht beeinflussen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Implikationen von Politikoptionen (PM-Kurve) weitgehend objektiv dargestellt werden.

(2) Der zweite wesentliche Punkt betrifft die Reform der Informationspolitik und die Verbreitung der Ergebnisse fachkompetenter Analysen. Viele abhängige Fachinstitutionen, vor allem Ministerien und Behörden, liefern gegenwärtig ihre Expertise nur an die jeweilige Regierung, die nach politischer Opportunität über die Veröffentlichung entscheiden kann. Dadurch wird die betreffende Fachkompetenz eventuell nicht nur der parlamentarischen Diskussion entzogen, sondern auch dem öffentlichen und dem fachöffentlichen Diskurs in den Medien und in anderen Bereichen der Gesellschaft.

Stattdessen sollten die staatlichen Institutionen verpflichtet werden, ihre Expertise nicht nur der jeweiligen Regierung zu vermitteln, sondern sie in der Regel auch der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Die generelle Veröffentlichung ist schon insofern naheliegend, als diese Institutionen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Das Gleiche gilt auch für die Ergebnisse kommerzieller Beratung, die von staatlichen Institutionen beauftragt und bezahlt wurde.

Im Ergebnis wird damit die gesellschaftlich vorhandene Fachkompetenz näher an die demokratischen Entscheidungen herangeführt und für öffentliche Diskussionen nutzbar gemacht. Die Verfügbarkeit fachkompetenter Analysen zu den Implikationen von Optionen anstehender demokratischer Entscheidungen ermöglicht auch anderen fachkompetenten Personen und Institutionen der Gesellschaft eine inhaltliche Diskussion. Auf diese Weise werden nicht nur die parlamentarischen Diskussionen fachlich aufgerüstet, sondern auch die deliberativen Prozesse in der Öffentlichkeit, insbesondere in den Medien.

Die Artikulation von politischen Präferenzen bei den Wählern durch Plebiszite, demoskopische Verfahren und fachspezifische repräsentative Gremien ist auf diese Weise zuverlässiger möglich als das sonst der Fall wäre. Der öffentliche Diskurs wird durch fachkundigen Input gehaltvoller und relevanter. Die Diskussionsbeiträge der Bürger und Politiker können auf eine größere fachliche Expertise zurückgreifen bzw. von solcher leichter widerlegt werden. Dies gilt insbesondere für die jeweilige Opposition in- und außerhalb des Parlaments. Es betrifft auch die Medien und ihre Funktion der Vermittlung von Experten-Statements für die Bürger.

Ganz besonderes wichtig ist die Kompensierung eventueller Kompetenzvorsprünge von einschlägigen Interessengruppen. Bisher beruht ein Teil des Einflusses der Verbände auf ihrer großen Fachkompetenz und dem umfangreichen Vorhandensein von Insiderwissen, das sie einerseits gegenüber den Politikern und andererseits gegenüber den Medien in die Waagschale werfen und damit Einfluss ausüben. Dies wird deutlich schwieriger, wenn unabhängige Kompetenz öffentlich besser zugänglich ist bzw. die anderswo vorhandene professionelle Fachkunde sich dezidiert in der Öffentlichkeit äußern kann.

## 6 Präferenz-Evaluation und Wahlen

Wir unterstellen für die Verfahren zur Evaluierung der Bürger-Präferenzen, die im folgenden erörtert werden, dass den Bürgern (und den Medien) als Folge der vorher genannten Reformen (a) deutlich mehr und (b) wesentlich zuverlässigere Informationen und unabhängigere Fachkompetenz bei der Beurteilung der realistischen Entscheidungs-Alternativen zur Verfügung stehen, als das jetzt der Fall ist.

Wir betrachten im folgenden drei Arten der Präferenzevaluation, nämlich (1) Reformen im Wahlsystem und in den parlamentarischen Prozessen, (2) eine erweiterte Rolle für die Demoskopie und (3) die Perspektiven für die direkte Demokratie.

### 6.1 Differenzierte Wahlen zu Fachräten

Ein zentrales Problem der gegenwärtigen Parlamentswahlen ist deren übergroßer Delegationsumfang. Dieser führt einerseits dazu, dass der primäre Informationsgehalt der Wahlen über die Bürgerpräferenzen gering ist und andererseits, dass eine Sanktionskraft des politischen Prozesses für die meisten einzelnen Politikfelder weitgehend fehlt.

Eine daran anknüpfende Reformperspektive, die schon früher (Kruse, 2008a) skizziert wurde, besteht darin, dass jeder Bürger bei den Wahlen nicht nur eine Stimme zum Parlamentsplenum abgibt, sondern zusätzlich auch zu fachspezifischen parlamentarischen Gremien (Fachräte), die jeweils für einzelne Politikfelder eingerichtet werden. Fachräte sind also Gremien für einzelne Politikgebiete und weisen von daher Ähnlichkeiten zu heutigen Ausschüssen auf. Allerdings wird ihnen hier keine derart nachrangige Stellung zugewiesen, wie das bisher bei Parlamentsausschüssen der Fall ist. Sie erhalten im Gesetzgebungsverfahren eine deutlich stärkere Stellung, wenngleich letztlich das Parlamentsplenum die Entscheidungen trifft.

Für jedes Politikfeld (z.B. Außenpolitik, Innenpolitik, Haushaltspolitik, Wirtschaftspolitik, Gesundheitspolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik etc.) existiert dann ein solcher Fachrat. Jeder Bürger kann bei den Parlamentswahlen zu den einzelnen Fachräten für jedes Politikfeld separat wählen, das heisst, einer Partei, einer sonstigen Liste oder unabhängigen Kandidaten seine Stimme geben. Auf diese Weise wird jede Partei auf den verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich hohe Fachrats-Stimmenanteile erlangen.

Dies hat einen deutlich höheren primären Informationsgehalt der Wahlen zur Folge. Die Präferenzen der Bürger zu den einzelnen Politikfeldern werden deutlicher sichtbar. Es unterwirft die Parteien einer differenzierteren Sanktionskraft und verleiht ihnen eine nach Politikfeldern unterschiedlich hohe inhaltliche Legitimation. Es schafft Anreize für zusätzliche sekundäre Informationsprozesse (Demoskopie) für einzelne Politikfelder. Für die Politiker wird es schwieriger, sich über die Präferenzen der Bürger, die sich in den Stimmenanteilen der zugehörigen Fachräte ausdrücken, einfach hinwegzusetzen.

Die Gesetze werden von den zuständigen Fachräten erarbeitet und vom Parlament beraten und beschlossen. Das Parlament hat also die primäre Gesetzgebungskompetenz. Bei abweichenden Positionen zwischen dem Parlament und den Fachräten haben diese die Möglichkeit, das Parlament zu erneuten Diskussionen und Abstimmungen zu veranlassen.

Ein wesentliches institutionelles Gestaltungselement sind die Verfahrensweisen und Kompetenzverteilungen im inhaltlichen Konfliktfall, das heißt bei unterschiedlichen Mehrheiten im

Parlament und in den Fachräten. Es wird ein differenziertes Verfahren mit unterschiedlichen Mehrheitserfordernissen und Zurückverweisungen vorgesehen und zwar in Form einer abgestuften Regelung zwischen zwei Extremen der formalen Kompetenzverteilung zwischen Fachrat<sup>15</sup> und Parlament.<sup>16</sup> Außerdem können weitere Lesungen und Abstimmungen vom Einholen neuer Expertise, von demoskopischen Erhebungen oder gar von Plebisziten abhängig gemacht werden.

Die Parteien stellen für jeden Fachrat eine (regional gegliederte) Liste auf und sorgen schon damit dafür, dass die einschlägige Fachkompetenz einen höheren Stellenwert erhält, erstens innerhalb der Parteirekrutierung und andererseits für das Parlament. Es gilt für die Wahlen zu den Fachräten keine 5%-Klausel, so dass auch unabhängige Kandidaten Wahlchancen haben.

Ein potentiell Problem könnte darin bestehen, dass die Wahlbeteiligung zu einigen Fachräten aufgrund von Unkenntnis oder mangelndem Interesse der Bürger möglicherweise gering ist und damit eine Verzerrung der Präferenzverteilung verbunden sein kann. Deshalb wird vorgesehen, dass eine nicht abgegebene Fachratsstimme durch diejenige Partei ersetzt wird, die der betreffende Bürger bei der Wahl zum Parlamentsplenum gewählt hat.<sup>17</sup> Ein einzelner Wähler könnte sich dann eventuell darauf beschränken, nur bei solchen Fachräten seine Stimme gesondert abzugeben, bei denen er mit seiner ansonsten präferierten Partei nicht konform geht.

Dieses Fachrat-Verfahren lässt Rückwirkungen auf die Informationsprozesse der Kandidaten und auf die öffentliche Diskussion erwarten. Wenn ein Wähler die Möglichkeit hat, seine Präferenzen differenziert nach Politikfeldern zum Ausdruck zu bringen und damit auch Sanktionswirkungen erzielen kann, hat er auch größere Anreize, sich entsprechend zu informieren. Und die Medien haben ein größeres Interesse, politikfeldspezifische Informationen zu liefern.

Auf diese Weise werden auch die deliberativen Prozesse in der Gesellschaft wesentlich relevanter. Die Positionen und Argumente der Bürger können differenzierter in ein Abstimmungsverhalten umgesetzt werden, das eine tatsächliche Wirkung auf die demokratischen Entscheidungen entfaltet. Zusätzlich bieten die Fachräte politische Mitwirkungsmöglichkeiten für feldspezifisch engagierte Bürger, ohne einer Partei beitreten zu müssen. Dies erhöht die demokratische Partizipation in der Gesellschaft insgesamt.

## 6.2 Demoskopie

Grundsätzlich bieten demoskopische Methoden relativ gute Möglichkeiten, die Präferenzen der Bürger zu ermitteln. Wenn dies allerdings mehr sein soll als eine unverbindliche Informa-

---

<sup>15</sup> Eine Extremlösung besteht in einer starken legislativen Funktion der Fachräte 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 wird schon deshalb nicht praktikabel sein, weil bei einzelnen Themen eventuell mehrere Fachräte Zuständigkeit beanspruchen könnten.

<sup>16</sup> Das andere Extrem besteht darin, dass das Parlament jede legislative Vorlage eines Fachrates ablehnen und gegebenenfalls durch eine eigene ersetzen kann. Selbst dann hätten die Wahlen zu den einschlägigen Fachräten eine große Bedeutung als primäre Informationserzeuger und für den politischen Diskussionsprozess, zumal die Fachräte dann über eine eigenständige demokratische Legitimation und über eine höhere Fachkompetenz verfügen.

<sup>17</sup> Angenommen, die Wahlbeteiligung zu einem bestimmten Fachrat beträgt nur 60% derjenigen zum Parlament. Dann werden 40% der Sitze von den Parlamentsparteien bestimmt.

tion, sind zwei Aspekte genauer zu betrachten, nämlich (1) die Methodik der Demoskopien inklusive der Fragestellung und (2) der Informationsstand der Befragten.

Wie oben ausgeführt wurde, hängt der Informationsgehalt der Befragung über die Präferenzen davon ab, dass die Fragesteller (demoskopische Institute bzw. ihre Auftraggeber) und die Befragten einen hinreichenden Informationsstand über die tatsächlichen Politikalternativen haben. Die Medien und die deliberativen Prozesse bilden gewissermaßen die Vermittlungsebene zwischen der Fachkompetenz einerseits und der Präferenzartikulation andererseits. Sie transformieren die Fachkompetenz-Informationen in leichter verständliche Aussagen für die Bürger. Wenn die Reformen bezüglich der Öffentlichkeit von Fachkompetenz umgesetzt wird, ist der Informationsstand merklich höher, als das jetzt der Fall ist.

Ein Punkt betrifft die Durchführung und die Fragestellung. Ersteres beinhaltet die Größe und die Repräsentativität der Stichprobe, was auch eine Frage der finanziellen Ressourcen und der professionellen Kompetenz ist. Die Fragestellung muss so formuliert sein, dass sie die realen Alternativen in den Fragen adäquat abbildet. Es ist klar, dass demoskopische Verfahren zuverlässiger sind, wenn die Bürger mehr Kenntnisse über reale Alternativen haben.

Der Kernpunkt ist jedoch die Art der Durchführung, die von den politischen Akteuren und anderen Stakeholdern unabhängig sein muss. Das heißt, eine neutrale Stelle muss die Fragestellung festlegen bzw. kontrollieren.

Ein demoskopischer Prozess, der offizielle Folgen haben soll, muss von einer neutralen Stelle (außerhalb von Regierung und Opposition) konzipiert, beauftragt und überwacht werden. Dafür bietet sich der Senat an. Dieser beauftragt demoskopische Institute, die im Wettbewerb stehen, einerseits mit der Konzeption und Fragestellung und andererseits mit der Durchführung.

### 6.3 Direkte Demokratie

Unter Ökonomen ist die Vorstellung populär, dass Elemente direkter Demokratie eingeführt werden sollten. Das heißt, die Bürger stimmen direkt über bestimmte Inhalte ab (Volksabstimmungen, Plebiszite).<sup>18</sup> Plebiszite haben ihre Vorteile bei solchen Themen demokratischer Entscheidungsaufgaben, bei denen der normative Gehalt hoch und die erforderliche Fachkompetenz (Wissen) gering ist (Punkt P in Abb. 1).

Insbesondere die fehlende Fachkompetenz kann für die adäquate Repräsentierung der Bürgerpräferenzen ein Problem darstellen. Bei komplizierten inhaltlichen Zusammenhängen würden viele Bürger entweder (a) eine Wahl treffen, die sie später bereuen, weil sie die Implikationen nicht durchschaut haben, oder (b) gar nicht an der Wahl teilnehmen, was wegen asymmetrischer Wahlanreize ebenfalls zu verzerrten Ergebnissen führen würde. Wenn die Informationen über die PM-Kurve besser werden, wird damit auch der Bereich von Themen größer, die grundsätzlich für Plebiszite geeignet sind. Allerdings gibt es hierfür auch Grenzen unter quantitativen Gesichtspunkten. Wenn häufig Plebiszite stattfinden, würden auch die positiven Informationsanreize wieder abnehmen und die meisten Bürger vermutlich überfordern.

---

<sup>18</sup> Vgl. zur Direkten Demokratie z.B. Frey (1994), Brunetti/Straubhaar (1996), Bürklin (1997), Schiller (2002), Selb (2008).

Die Plebiszite stehen zu demoskopischen Verfahren in einem substitutiven Verhältnis. Durch Plebiszite kann man eventuell etwas über die politischen Präferenzen ermitteln, was man (bei adäquater Methode) durch die Demoskopie allerdings auch ermitteln könnte. Eine Volksabstimmung liefert unter bestimmten Bedingungen gute primäre Informationen über die Präferenzen der Bürger bezüglich des jeweiligen Themas. Zu den Bedingungen gehört insbesondere ein guter Informationsstand über die tatsächlichen Politikalternativen. Die Fragestellung muss vergleichsweise einfach sein, das heisst sie besteht im Wesentlichen nur aus „ja oder nein“, und liefert insofern auch nur sehr einfache Informationen. Im Vergleich dazu bietet die Demoskopie die Möglichkeit zu differenzierten Fragen zum Umfeld der Thematik und liefert damit wesentlich mehr Informationen. Zudem sind Plebiszite um ein Vielfaches aufwendiger als demoskopische Verfahren.

## 7 Fazit

Demokratische Entscheidungen (insbesondere in der Gesetzgebung) sind bezüglich ihrer Auswirkungen häufig komplex. Das politische System sorgt gegenwärtig nicht für eine adäquate Informationsgenerierung und –vermittlung. Dies gilt einerseits für die Herausarbeitung der tatsächlich relevanten Alternativen (incl. ihrer Vor- und Nachteile), was in erster Linie eine Frage der Fachkompetenz und der Anreize ist. Es gilt andererseits für die Ermittlung der Präferenzen der Bürger bezüglich alternativer gesellschaftlicher Zustände.

Im Mittelpunkt des vorliegenden Papiers stehen institutionelle Reformen des politischen Systems, so dass die Informations- und die Fachkompetenzprobleme besser gelöst werden können. Vorgeschlagen wird erstens, dass die staatlichen Fachinstitutionen von den politischen Akteuren weitgehend unabhängig werden und sie ihre Fachkompetenz breiter verfügbar machen. Zweitens wählen die Bürger nicht nur das Palament (und den Senat als zweite Kammer), sondern auch spezifische Fachräte für einzelne Politikfelder. Drittens werden die deliberativen Prozesse in der Öffentlichkeit und den Medien mit mehr Fachkompetenz-Input ausgestattet, so dass demoskopische und plebiszitäte Elemente eine größere Relevanz erhalten können.

## 8 Literatur

- Bächtiger, Andre; D. Hangartner; P. Hess und C. Fraefel (2008), Patterns of Parliamentary Discourse: How Deliberative“ are German Legislative Debates? in: German Politics 17, 270-292.
- Beyme, Klaus von (1993), Die politische Klasse im Parteienstaat, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- 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, S. 7-39.
- Brettschneider, Frank (2002), Responsivität, in: Greifhagen, M.und Greifhagen, S. (Hrsg.), Handwörterbuch der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 541-547.
- 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.
- Caplan, Bryan (2007), The myth of the rational voter. Why democracies choose bad policies, Princeton University Press.
- Enste, Dominik H.; A. Haferkamp, D. Fetchenhauer (2009), Unterschiede im Denken zwischen Ökonomen und Laien – Erklärungsansätze zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Beratung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 10, Heft 1 (2009), S. 60-78.
- Franz, Wolfgang (2009), Wirtschaftspolitische Beratung und Wirtschaftspolitik in Deutschland: Eine spannungsreiche Beziehung, in: Zeitschrift für Politikberatung 2, S. 96-105.
- Frey, Bruno (1994), Direct Democracy: Polit-Economic Lessons from Swiss Experience, The American Economic Review, Bd. 84 2, S. 338-342.
- Gersbach, Hans (2007), Anreize für Weitsicht und Wiederwahlschwellen: Wege zur besseren Demokratie, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8 (4), 389-397.
- Habermas, Jürgen (1973), Student und Politik, in: Kultur und Kritik, Verstreute Aufsätze, Frankfurt/ Main.
- Habermas, Jürgen (1981), Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt am Main.
- Helms, Ludger (2005), Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland, Grundwissen Politik, Bd. 38, Wiesbaden.
- Horgos, Daniel und K.W. Zimmermann (2009), Interest groups and economic performance: some new evidence, in: Public Choice, vol. 138, S. 301-315.
- Ismayr, Wolfgang (2003), Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2003), Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl, S. 9-54.
- Jenssen, Synnove (2008), Deliberative Democracy in Practice, in: Acta Politica 43, 71-92.
- Kersting, N (2008), Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. In: Ders. (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden, S. 11–39.
- Kornelius, Bernhard und D. Roth, (2004), Politische Partizipation in Deutschland, Gütersloh.
- 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, 9-41.
- Kruse, Jörn (2008a), Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung. Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen, in: Stefan Bayer und Klaus W. Zimmermann (Hrsg.), Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen: Facetten politischer Ökonomie, Marburg, S. 204-279.
- Kruse, Jörn (2008b), Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, in: Uwe Vollmer (Hrsg.), Ökonomische Analyse politischer Institutionen, Berlin, S. 41-74.
- Kruse, Jörn (2009), Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik, erscheint in: Renate Ohr (Hrsg.), Governance in der Wirtschaftspolitik, Berlin.
- Lupia, Arthur und M.D. McCubbins, (1998), The Democratic Dilemma. Can Citizens learn what they need to know?, Cambridge.
- Mai, Manfred (2008), Wissenschaft, Politik und Beratung. Zur Soziologie der wissenschaftlichen Politikberatung, in: Zeitschrift für Politikberatung 1 (2008), 457-472.
- Priddat, Birger P., T. Theurl (Hrsg.) (2004), Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen, Baden-Baden.
- Schaal, Gary S. und Claudia Ritzi (2009), Empirische Deliberationsforschung, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 09/9, September 2009.
- Schiller, Theo (2002), Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt a.M.
- Schmidt, Manfred G. (2006), Demokratietheorien, 3. Aufl., Opladen.

- Schumpeter, Joseph (1950), *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern.
- Selb, Peter (2008), Supersized Votes: ballot length, uncertainty and choice in direct legislation elections, *Public Choice*, 135, 319-336.
- Strom, Kaare (2000) Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies in: *European Journal of Political Research*, 37, 261-289: S. 270f.
- Theurl, Theresia (2004), Ökonomische Politikberatung: Erfolg durch Konkretisierung von Zielen, Aufgaben und Akteuren?, in: Birger P. Priddat, Theresia Theurl (Hrsg.), *Risiken der Politikberatung*, Baden-Baden, S. 7-19.
- Theurl, Theresia (2009), Ist Governance mehr als Wirtschaftsordnung und Institutionen?, erscheint in: Renate Ohr (Hrsg.), *Governance in der Wirtschaftspolitik*, Berlin.
- Zimmermann, Horst (2004): Politikberatung durch Ökonomen, in: Priddat, B., T. Theurl (Hrsg.), *Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen*, S. 20-33, Baden-Baden.



## DISKUSSIONSPAPIERE DER FÄCHERGRUPPE VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

### DISCUSSION PAPERS IN ECONOMICS

Die komplette Liste der Diskussionspapiere ist auf der Internetseite veröffentlicht / for full list of papers see:  
<http://fgvwl.hsu-hh.de/wp-vwl>

#### 2009

- 99 Kruse, Jörn. Wissen für demokratische Entscheidungen, Dezember 2009.
- 98 Horgos, Daniel; Zimmermann, Klaus W. It Takes Two to Tango: Lobbies and the Political Business Cycle, September 2009.
- 97 Berlemann, Michael; Zimmermann, Klaus W. Gewerkschaften im Bundestag: Gemeinwohlorientiert oder Lobbyisten?, September 2009.
- 96 Kruse, Jörn. Priority and Internet Quality, August 2009.
- 95 Schneider, Andrea. Science and teaching: Two-dimensional signalling in the academic job market, August 2009.
- 94 Kruse, Jörn. Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik, August 2009.
- 93 Hackmann, Johannes. Ungereimtheiten der traditionell in Deutschland vorherrschenden Rechtfertigungsansätze für das Ehegattensplitting, Mai 2009.
- 92 Schneider, Andrea; Klaus W. Zimmermann. Mehr zu den politischen Segnungen von Föderalismus, April 2009.
- 91 Beckmann, Klaus; Schneider, Andrea. The interaction of publications and appointments - New evidence on academic economists in Germany, März 2009.
- 90 Beckmann, Klaus; Schneider, Andrea. MeinProf.de und die Qualität der Lehre, Februar 2009.
- 89 Berlemann, Michael; Hielscher, Kai. Measuring Effective Monetary Policy Conservatism, February 2009.
- 88 Horgos, Daniel. The Elasticity of Substitution and the Sector Bias of International Outsourcing: Solving the Puzzle, February 2009.
- 87 Rundshagen, Bianca; Zimmermann, Klaus W.. Buchanan-Kooperation und Internationale Öffentliche Güter, Januar 2009.

#### 2008

- 86 Thomas, Tobias. Questionable Luxury Taxes: Results from a Mating Game, September 2008.
- 85 Dluhosch, Barbara; Zimmermann, Klaus W.. Adolph Wagner und sein „Gesetz“: einige späte Anmerkungen, August 2008.
- 84 Zimmermann, Klaus W.; Horgos, Daniel. Interest groups and economic performance: some new evidence, August 2008.
- 83 Beckmann, Klaus; Gerrits, Carsten. Armutsbekämpfung durch Reduktion von Korruption: eine Rolle für Unternehmen?, Juli 2008.
- 82 Beckmann, Klaus; Engelmann, Dennis. Steuerwettbewerb und Finanzverfassung, Juli 2008.
- 81 Thomas, Tobias. Fragwürdige Luxussteuern: Statusstreben und demonstratives Konsumverhalten in der Geschichte ökonomischen Denkens, Mai 2008.
- 80 Kruse, Jörn. Hochschulen und langfristige Politik. Ein ordnungspolitischer Essay zu zwei Reformutopien, Mai 2008.
- 79 Kruse, Jörn. Mobile Termination Carrier Selection, April 2008.
- 78 Dewenter, Ralf; Haucap, Justus. Wettbewerb als Aufgabe und Problem auf Medienmärkten: Fallstudien aus Sicht der „Theorie zweiseitiger Märkte“, April 2008.
- 77 Kruse, Jörn. Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, März 2008.
- 76 Beckmann, Klaus; Gattke, Susan. Status preferences and optimal corrective taxes: a note, February 2008.
- 75 Kruse, Jörn. Internet-Überlast, Netzneutralität und Service-Qualität, Januar 2008.

#### 2007

- 74 Dewenter, Ralf. Netzneutralität, Dezember 2007

