

Kruse, Jörn

Working Paper

Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates

Diskussionspapier, No. 77

Provided in Cooperation with:

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Helmut-Schmidt-Universität (HSU)

Suggested Citation: Kruse, Jörn (2008) : Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, Diskussionspapier, No. 77, Helmut-Schmidt-Universität - Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:705-opus-17246>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/38735>

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.
März 2008

77

Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates

Jörn Kruse

Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates

von

Jörn Kruse¹

1 Einleitung

Es ist eine weitverbreitete Wahrnehmung, dass „die Politik“ vergleichsweise schlecht funktioniert, das heisst nur unbefriedigende Ergebnisse hervorbringt. Politiker und Parteien haben eine geringe Wertschätzung in der Gesellschaft. Dies gilt sowohl für die Bürger als auch für viele Experten der jeweiligen Fachgebiete. Die Haltungen gegenüber den Parteien und den handelnden Politikern sind desillusioniert, skeptisch und distanziert (Immerfall, 1998). Die „Politikverdrossenheit“ ist ein für die Haltung vieler Bürger kennzeichnender Begriff geworden (Arzheimer, 2002). Die Kluft zwischen der Politischen Klasse und den Bürgern ist dramatisch angewachsen (Klages, 2001; von Beyme, 1993).

Es ist jedoch fraglich, ob dafür wirklich die einzelnen Politiker verantwortlich sind oder vielmehr die Institutionen und Entscheidungsstrukturen im demokratischen Staat, die inadäquate Anreizstrukturen in vielen Bereichen (einschließlich der Rekrutierung des Personals für staatliche Funktionen) zur Folge haben. Da die entstandenen Demokratiedefizite und Leistungsmängel der politischen Prozesse auch über längere Zeit nicht abgebaut, sondern eher verschärft wurden, kann man fundamentale Konstruktionsmängel der politischen und staatlichen Institutionen (d.h. der Verfassung) vermuten. Dazu drei Thesen im Vorwege:

1. Viele der Probleme haben ihren Ausgangspunkt in einem formalen Legitimationsmonopol, aus dem die jeweiligen Parteien (d.h. die Politische Klasse) einen umfassenden Machtanspruch ableiten.
2. Die Rekrutierung zu politischen und insgesamt zu staatlichen Ämtern ist einseitig von den Parteien dominiert, die nur noch über eine schmale und asymmetrische Basis verfügen. Dies mindert die verfügbare Fachkompetenz und Erfahrung. Berufspolitiker und Funktionäre haben die Volksvertreter verdrängt.

¹ Für wertvolle Hinweise danke ich Uwe Vollmer und den Teilnehmern der Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik im Oktober 2007 in Tutzing.

3. Die Parteien haben ihren Machtbereich über das engere Politikfeld hinaus auf den gesamten Staat und auf immer weitere Bereiche der Gesellschaft ausgedehnt. Von Beyme (1993, S. 58) spricht von der „Kolonisierung der Gesellschaft durch den Parteienstaat“.

Es werden im folgenden nicht lediglich Details kritisiert, sondern grundlegende Konstruktionsprinzipien des politischen Systems, die in Deutschland (und in ähnlicher Form auch in anderen Ländern) vorzufinden sind. Es wird gezeigt, dass das bestehende „Monopol für demokratische Legitimation“ für zahlreiche Fehlentwicklungen, Demokratiedefizite und Funktionsmängel verantwortlich ist.

Die vorgeschlagene Reformperspektive ist radikal.² Sie beinhaltet im Wesentlichen eine Überwindung des Legitimationsmonopols durch dezentralere demokratische Prozesse, die Installation einer „zweiten Kammer“ (Senat), die über eine eigenständige demokratische Legitimation verfügt und deren Mitglieder nicht der Politischen Klasse angehören, sowie eine effektivere Gewaltenteilung und eine differenziertere Struktur der politischen Institutionen und der staatlichen Delegationsprozesse.

2 Staatliche Institutionen und Problemfelder

2.1 Institutionen und Entscheidungen

Betrachten wir zunächst die Institutionen³ eines demokratischen Staates in einer Totalperspektive.⁴ Diese sind in der Abb. 1 nach normativen Prinzipien, die später ausführlicher diskutiert werden, grob klassifiziert. Es wird darin insbesondere zwischen den Institutionen des Politik-Kerns einerseits und den Fachinstitutionen und der Judikative andererseits unterschieden. Diese Unterteilung, die im folgenden Abschnitt 2.2 noch genauer erörtert wird, hat einige Ähnlichkeit mit der klassischen Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative.⁵ Allerdings sind die hier gewählten Abgrenzungen zwischen Legislative und Exekutive (und innerhalb dieser) etwas anders als in der klassischen Konzeption.

² Dies steht im Kontext weiterer radikaler Reformvorschläge, die hier aus Platzgründen nicht alle erörtert werden. Vgl dazu Kruse (2008).

³ Unter „Institutionen“ werden im Folgenden staatliche Einheiten verstanden, die Entscheidungen treffen, und zwar 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 nicht nur alle Beschlussfassungen, sondern auch die anderen Tätigkeiten, Aufgabenerfüllungen etc. der staatlichen Institutionen ein.

⁴ 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 konzentrieren sich die Erörterungen vor allem auf die Bundesebene, auf der die meisten und wichtigsten Entscheidungen des Staates getroffen werden. Föderale und europäische Aspekte bleiben im Folgenden weitgehend außer Betracht.

⁵ Die klassische Vorstellung einer politischen Gewaltenteilung (Montesquieu) bezieht sich auf die Aufteilung der Macht auf die Legislative, die Exekutive und die Judikative. Während die Unabhängigkeit der Judikative von den anderen Gewalten in Deutschland und vielen anderen Ländern in relativ hohem Maße gegeben ist, gilt dies zwischen Legislative und Exekutive nicht.

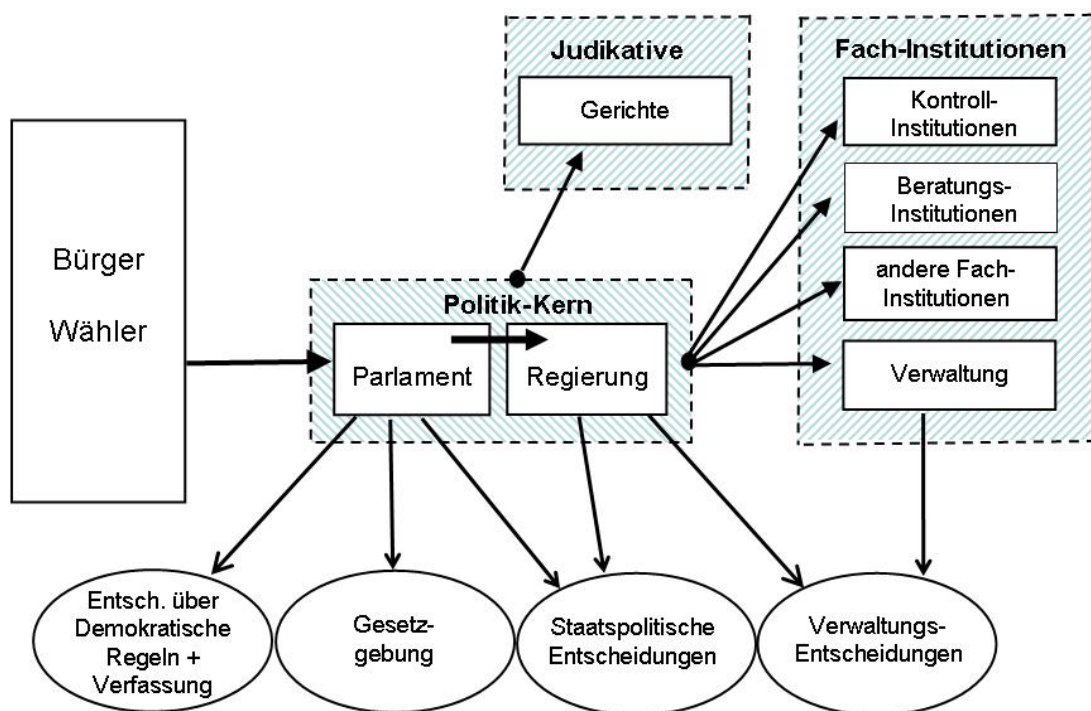


Abb. 1: Politik-Kern, Fach-Institutionen und Judikative

Die staatlichen Entscheidungen werden hier insgesamt in zwei Kategorien unterteilt, nämlich Primärentscheidungen und Delegationsentscheidungen.⁶

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

- (a) Die Gesetzgebung umfasst die Beratung und Verabschiedung von Gesetzen. Letztere sind mittel- und längerfristig geltende generelle (formale oder inhaltliche) Vorschriften und Regeln. Gesetze sind grundsätzlich nicht auf eine einzelne (bzw. kurzfristige) Entscheidungssituation beschränkt.
- (b) 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 die kein Verwaltungshandeln sind. Die Wahrnehmung staatspolitischer Aufgaben kann in wesentlichen Teilen auch als „Regieren“ bezeichnet werden. Dazu gehört unter anderem auch die Vertretung des Staates nach innen und außen. Auch einige Einzelentscheidungen, die in der gegenwärtigen Praxis die formale Form eines Gesetzes haben (z.B. die Verabschiedung des Haushalts etc) können hierzu zählen.

⁶ Die Institutionen sind in Abb. 1 durch Rechtecke gekennzeichnet, die Primärentscheidungen durch Ellipsen (untere Leiste). Die Relationen zwischen einer Institution und den Entscheidungen, die von ihr getroffen werden, sind durch einfache Pfeile gekennzeichnet, Delegationen von Aufgaben an andere Institutionen durch dicke Pfeilköpfe. Vgl. zu Delegationen ausführlicher Abschnitt 3.1.

- (c) Unter „Verwaltungsentscheidungen“ werden einzelne staatliche Routine-Entscheidungen und Maßnahmen verstanden, die auf der Basis bestehender Gesetze getroffen werden. Dies schließt sämtliche Einzelfallentscheidungen und Verwaltungsakte von Behörden und Ämtern ein.
- (d) Entscheidungen über demokratische Regeln sind Beschlussfassungen über die Verfahrensregeln, die die demokratischen Prozesse bestimmen, und über die formalen Kompetenzen der einzelnen Institutionen. Dies betrifft insbesondere die Delegationsbeziehungen und „Spielregeln“ zwischen den einzelnen Institutionen innerhalb und außerhalb des Politik-Kerns und der Fachinstitutionen. Diese sind in einschlägigen Verfassungsartikeln, dem Wahlrecht und einigen spezifischen Gesetzen, Verordnungen und Geschäftsordnungen kodifiziert.

2.2 Politik-Kern und Fachinstitutionen

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

Das Parlament wird von den Bürgern gewählt und hat somit eine direkte demokratische Legitimation.⁷ Die Abgeordneten unterliegen potentiell einer Sanktion durch die nächsten demokratischen Wahlen. Sie sind grundsätzlich mehr als alle anderen Institutionen prädestiniert für normative Entscheidungen mit hoher Präferenzrelevanz (vgl. Abschnitt 2.3).

Es ist die primäre Aufgabe des Parlaments, Gesetze zu verabschieden. Außerdem gehört zu ihren Aufgaben das Einsetzen und die Kontrolle der Regierung.⁸ Das Parlament delegiert bestimmte Aufgaben an die Regierung und vermittelt dieser eine (indirekte) demokratische Legitimation.

In der klassischen Vorstellung sind die Legislative (Parlament) und die Exekutive (Regierung und Verwaltung) zwei von drei Gewalten, die geteilt 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 ein Instrument zur Machterhaltung für die jeweilige Regierung (Helms, 2005, S. 190ff). Die diesbezügliche Rolle bestimmt das Verhalten von Regierungs- und Oppositionsparteien.

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 Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive wird als unrealistisch eingeschätzt und die Kritik an der fehlenden Gewaltenteilung als naiv betrachtet (Schütt-Wetschky, 2000). Allerdings hat F.A. von Hayek (1969b) die fehlende Trennung von Gesetzgebung und Führung der Regierungsgeschäfte als Konstruktionsfehler parlamentarischer Demokratien kritisiert.

⁷ Die direkte Legitimation erfolgt direkt durch einen Auftrag des Wählers, d.h. durch eine demokratische Wahl durch die Bürger (vgl. Abschnitt 3). In der gegenwärtigen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist eine solche direkte demokratische Legitimation auf Bundesebene nur für das Parlament (Bundestag) gegeben. Eine indirekte demokratische Legitimation ist dann gegeben, wenn diejenige Instanz, die ein Gremium delegiert hat, ihrerseits demokratisch legitimiert ist.

⁸ Typischerweise wählt das Parlament die Regierung (bzw. den Regierungschef). Vgl. für eine international vergleichende Darstellung Ismayr (2003), insb. S. 32ff.

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

Es ist die Aufgabe der Regierung (Helms, 2005), die operativen staatspolitischen Entscheidungen zu treffen, das heisst den Staat nach außen zu vertreten, seine Interessen im In- und Ausland wahrzunehmen und gegebenenfalls Gesetzentwürfe zu formulieren und dem Parlament zuzuleiten.

In institutioneller Hinsicht wird die Regierung hier etwas enger definiert als sonst üblich. 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 Trennung der Exekutive in Regierung und Verwaltung.⁹

Die wichtigsten Merkmale des Politik-Kerns sind:

- (1) Der Politik-Kern wird de facto dominiert von den Berufspolitikern der Parlamentsparteien, die zusammenfassend als Politische Klasse bezeichnet werden (vgl. Abschnitt 3.2), insbesondere von denjenigen der jeweiligen Mehrheitsparteien.
- (2) Er hat eine allgemeine und umfassende formale Entscheidungskompetenz und weist nur in Teilen eine gewisse fachliche Spezialisierung auf.
- (3) Die Akteure des Politik-Kerns haben eine relativ kurzfristige Anreizstruktur, die sich als Folge von Wahlterminen, einem geringen Gedächtnis der Wähler, kurzfristigen Popularitätszielen und Medien-Interessen etc. ergibt.

Judikative. Die Judikative umfasst sämtliche Gerichte, wobei für die Thematik dieses Aufsatzes insbesondere das Bundesverfassungsgericht und die obersten Bundesgerichte relevant sind.

Fachinstitutionen. Alle anderen staatlichen Institutionen werden zusammenfassend als Fachinstitutionen bezeichnet. Folglich umfasst diese Kategorie (vgl. Abb. 1) Institutionen von ganz unterschiedlichem Stellenwert, Größe und Organisationsform.

Als Verwaltung werden pauschal alle exekutiven Institutionen bezeichnet, die auf der Basis gesetzlicher Bestimmungen im Einzelfall tätig werden. Solche Verwaltungsinstitutionen 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 Ämter, 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 exogener und unabhängiger Fachkompetenz als eigenständige Institutionen eingerichtet worden. Einige wenige Institutionen (außerhalb der Judikative) haben Kontrollfunktionen gegenüber den politischen Akteuren. Hierzu gehört z.B. der Bundesrechnungshof.

⁹ Einige der bisherigen Ministerien haben heute zweierlei Funktionen, die sich manchmal in verschiedenen Abteilungen unterschiedlich darstellen, nämlich sowohl Regierungstätigkeit als auch reine Verwaltungsfunktionen, so dass Teile von ihnen im Sinne der Abb. 1 zur Verwaltung gehören würden. Das politisch bedeutsame Spitzenpersonal, das im Wesentlichen der Regierungstätigkeit dient, gehört zum Politik-Kern (Regierung).

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. Sie haben keine normative Autonomie, sondern interpretieren die demokratisch festgelegten Ziele für einzelne Fälle, Funktionen und Problemlagen. Zu ihren Aufgaben gehören keine politischen Gestaltungsentscheidungen, sondern die konkrete Interpretation und Umsetzung von gesellschaftlichen Präferenzen, die in der Regel in Form von Gesetzen kodifiziert sind und ein gewisses Maß an zeitlicher Stabilität haben.

(2) 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. Viele Angehörige von Fachinstitutionen haben lebenslange Karriereperspektiven auf ihrem Fachgebiet (innerhalb oder außerhalb der betrachteten Fachinstitution). Sie unterliegen dabei internen und/oder externen Peer-group-Beobachtungen und Bewertungen, die gegebenenfalls zu einem „guten Ruf“ für Fachkompetenz, Professionalität etc. und einem entsprechenden Vertrauen führt – oder eben nicht. Dies erzeugt eine vergleichsweise längerfristige Anreizstruktur.

(3) Der Vorstand und die Mitglieder von Fachinstitutionen erhalten ihre Legitimation formal über Delegationsvorgänge von demokratisch legitimierten Institutionen vermittelt. Die Delegationsprozesse sorgen für die Auswahl kompetenten Personals für den Vorstand, außerdem für die Kontrolle und Bewertung der Arbeit hinsichtlich Zieladäquanz, Effizienz und Gesetzeskonformität sowie für die Schaffung entsprechender Anreizstrukturen für den Vorstand und die Mitglieder der Fachinstitution.

2.3 Staatliche Problemfelder - Präferenzrelevanz und Fachkompetenz

Alle Einzelbereiche, in denen der Staat (politisch, administrativ etc.) tätig wird, das heisst in denen er handelt und Entscheidungen trifft, werden im Folgenden zur Vereinfachung pauschal unter den Begriffen „Problemfeld“ oder „Thema“ zusammengefasst. Einzelne Entscheidungen auf solchen Problemfeldern werden bestimmten Institutionen zugewiesen. Diese bedürfen dazu adäquater Fähigkeiten, Informationen und Anreize, die dem Problemfeld und der Zielsetzung angemessen sind. Die verschiedenen Entscheidung auf den staatlichen Problemfeldern unterscheiden sich inhaltlich in zwei Dimensionen bzw. Anforderungen, nämlich (a) Präferenzrelevanz und (b) Fachkompetenz. Diese sind bedeutsam für die adäquate institutionelle Struktur, das heisst für die geeignete Zuordnung von Entscheidungsaufgaben auf bestimmte Institutionen.

(a) **Präferenzrelevanz.** Die Präferenzen der Bürger bilden längerfristig die Zielfunktion und die Maßstäbe für alle staatlichen Entscheidungen in einer Demokratie. Bei vielen Themen sind die politischen Präferenzen der Bürger nicht nur unterschiedlich, sondern häufig auch nicht bekannt und möglicherweise a priori nicht einmal explizit. Das heißt, entscheidungsverwertbare Präferenzen müssen eventuell erst in einem Informations- und Diskussionsprozess entwickelt werden, in dem die Bürger sich ihre Meinung bilden. In solchen Fällen heterogener und/oder unbekannter Präferenzen sprechen wir von einer „hohen Präferenzrelevanz“ eines Themas. Um die kollektive Zielfunktion für ein bestimmtes Problemfeld zu ermitteln, muss innerhalb des demokratischen Systems ein Mechanismus vorhanden sein, der die relevanten Präferenzen der Bürger zu den

Entscheidungsträgern transferiert, bzw. wirksame Anreize liefert, diese zu ermitteln und entsprechend zu handeln (Präferenztransfer).

Das andere Extrem einer „geringen Präferenzrelevanz“ liegt vor, wenn die Präferenzen der Bürger als bekannt oder vorgegeben angenommen werden können. Eine „geringe Präferenzrelevanz“ bedeutet also keineswegs, dass die Präferenzen nicht bedeutsam sind, sondern nur, dass die Ermittlung der Präferenzen keine Probleme verursacht. Für ein konkretes Problemfeld ist dies häufig dann der Fall, wenn die Zielfunktion „offensichtlich“ ist und/oder bereits vorher definiert wurde, insbesondere in Form eines Gesetzes.

(b) **Fachkompetenz.** Der Staat soll die Ziele der Bürger möglichst effizient erreichen (d.h. mit möglichst geringen Kosten bzw. mit möglichst geringem Verzicht auf die Erreichung anderer Ziele). Die Effizienz bezieht sich also auf ein gutes Ziel-Mittel-Verhältnis staatlicher Entscheidungen (Schiller, 1999 S. 45ff; Schmidt, 2006; Kruse, 2008). Damit ist vor allem die professionelle Qualität im Sinne einer hohen Fachkompetenz auf dem betreffenden Problemfeld angesprochen. Gerade bei vielen staatlichen Entscheidungen ist der sachliche Wirkungszusammenhang zwischen alternativen Entscheidungsmöglichkeiten und den jeweiligen Konsequenzen nicht evident, sondern erfordert einen spezifischen fachlichen Background auf inhaltlichen und methodischen Spezialgebieten und einen aktuellen Informationsstand. Die hohe Komplexität moderner Gesellschaften 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 bezüglich längerfristiger Wirkungen von Entscheidungen. Für deren Abschätzung ist oft eine hohe Fachkompetenz erforderlich, während kurzfristige Effekte häufig offensichtlich sind.

Problemfelder und Anforderungen. Die einzelnen staatlichen Problemfelder stellen sehr unterschiedliche Anforderungen an die Fachkompetenz der Entscheidungsträger und an deren zielorientierte Anreizstruktur (Präferenzrelevanz). In Abb. 2 ist die Präferenzrelevanz auf der Abszisse und die erforderliche Fachkompetenz auf der Ordinate abgetragen.

Die Präferenzrelevanz beeinflusst die jeweils adäquaten Institutionen insofern gravierend, als für Problemfelder mit hoher Präferenzrelevanz eine Anbindung an den Politikprozess erforderlich ist, der notwendigerweise eine begrenzte Kapazität hat, während dies für Fachinstitutionen, die man mit Entscheidungsaufgaben bei bekannter Zielfunktion betrauen kann, nicht der Fall ist.

Politische Institutionen (z.B. die Parlamente) haben eine begrenzte Informationsverarbeitungs- und Entscheidungskapazität. Die Zeit der Politiker, die sie für die Bearbeitung eines bestimmten Sachthemas und für konkrete Entscheidungsaufgaben verwenden können, ist notwendigerweise stark begrenzt. Dabei muss man berücksichtigen, dass die Abgeordneten typischerweise zahlreiche Repräsentations- und Networking-Verpflichtungen in verschiedenen Zusammenhängen haben, die ihnen nur unzureichend Zeit lassen, sich in einzelne Themen intensiv einzuarbeiten um ein adäquates fachliches Niveau zu erreichen. Hinzu kommt der geringe Informationsgehalt und die begrenzte Sanktionskraft der demokratischen Wahlen (Kruse, 2008).

Dagegen ist die Entscheidungskapazität von Fachinstitutionen grundsätzlich unbegrenzt, da man sie prinzipiell beliebig erweitern, differenzieren und vermehren könnte, so lange dies in einem entsprechenden Aufwands-Ertrags-Kalkül zweckmäßig erscheint. Der Staat wäre also gut beraten, möglichst alle Entscheidungen mit geringer Präferenzrelevanz auf Fachinstitutionen zu delegieren und die Institutionen des Politik-Kerns auf die normativen Gestaltungsaufgaben der Gesellschaft zu beschränken.

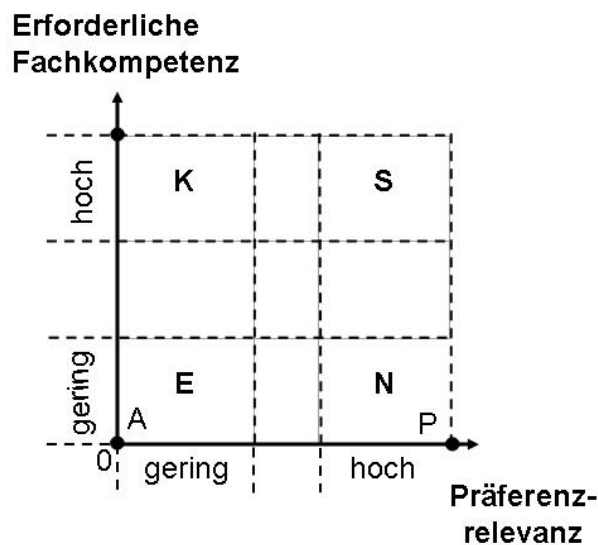


Abb. 2: Staatliche Aufgabenfelder, Präferenzrelevanz und Fachkompetenz

Bei den Problemfeldern in den Bereichen E und K besteht eine geringe Präferenzrelevanz. Das heisst, die Ziele sind weitgehend bekannt bzw. apriori definiert. 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 zahlreichen Verwaltungseinheiten täglich vielfach geleistet werden. Der Extrempunkt A repräsentiert solche Aufgaben, in denen die optimale Lösung 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 also nicht die Politiker belasten, sondern sie an spezialisierte Fachinstitutionen übertragen. Einerseits sind diese aufgrund ihrer spezialisierten Fachkompetenz dafür besser geeignet. Andererseits entlastet es die Politiker von einem Zeitaufwand, den sie auf Feldern mit höherer Präferenzrelevanz nutzbringender einsetzen können.

Das Feld N enthält Problembereiche, in denen es stark auf die jeweiligen politischen Präferenzen ankommt, die nicht evident sind und sich eventuell unter den Bürgern stark unterscheiden, so dass sie erst evaluiert werden müssen. Allerdings sind hier die sachlichen Zusammenhänge des Entscheidungsfeldes relativ klar und erfordern keine ausgeprägte Fachkompetenz. Der Extrempunkt P repräsentiert politische Entscheidungsaufgaben, die grundsätzlich auch für eine Direkte Demokratie (Plebiszite) geeignet wären.¹⁰

¹⁰ 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. der Zahl der Plebiszite, der zu erwartenden Wahlbeteiligung, der Anfälligkeit für populistische Verzerrungen etc.

Während drei der vier Felder eindeutig den Institutionstypen zugeordnet werden können, nämlich N zum Politikern, E zur Verwaltung und K zu den jeweils adäquaten Fachinstitutionen ist dies für das Feld S in jeder Hinsicht wesentlich schwieriger, nicht eindeutig und von weiteren Faktoren im Einzelfall abhängig.

Einerseits erfordern Entscheidungen im Feld S hohe spezifische Fachkompetenz (insbesondere wenn langfristige Wirkungen involviert sind), die in allgemein-politischen Gremien häufig nicht verfügbar ist. Andererseits sind normative Gestaltungsfragen involviert (Präferenzrelevanz), die eine funktionale Präferenzbindung erfordern. Solche Entscheidungsaufgaben sollte man weder allein den Experten überlassen noch einem politischen Gremium ohne ausreichende Fachkompetenz. Erforderlich wäre hierbei die explizite Einbeziehung von institutionalisierter (und freier externer) Fachkompetenz bei politischen Entscheidungen in der Gesetzgebung.

Der Stellenwert von Fachinstitutionen einerseits und Politik-Kern andererseits hängt somit auch vom inhaltlichen Schwierigkeitsgrad der jeweiligen Aufgaben, von dem normativen Stellenwert des Themas und von der Leistungsfähigkeit des demokratischen Präferenztransfers ab.

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. Gerade für das Erkennen und instrumentelle Umsetzen längerfristiger Zusammenhänge ist hohe Fachkompetenz und Spezialisierung erforderlich.

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 häufig für Politiker. Dies ist erstens eine Folge der jeweils relevanten Wahltermine, Parteiveranstaltungen etc. Zweitens gründet sie auf dem kurzen und undifferenzierten Gedächtnis der Wähler, den kurzfristigen Interessen der Medien und den kurzfristigen Popularitätswirkungen. Drittens können von den Bürgern längerfristige Wirkungen bestimmten Entscheidungen und Politikern schon mangels Kenntnis der Wirkungszusammenhänge nicht mehr zugerechnet werden.

Daraus entsteht insofern ein Dilemma, als viele politische Entscheidungssituationen (z.B. in der Wirtschaftspolitik) dadurch gekennzeichnet sind, dass die Wahl kurzfristig politisch opportuner Handlungsalternativen häufig längerfristig nachteilig ist, und die (nach Einschätzung von Experten) langfristig „richtigen“ Entscheidungen kurzfristig oft unpopulär sind. Daraus folgt einerseits, dass es sich für die einzelnen Politiker unter Karriere Gesichtspunkten oft nicht lohnt, eine nachhaltige Wirtschaftspolitik zu betreiben. Andererseits unterschätzen Allround-Politiker systematisch die negativen längerfristigen Entscheidungswirkungen, da für deren Analyse spezialisierte Fachkompetenz erforderlich ist.

Daraus entsteht ein wesentliches 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. Dies beinhaltet eine erhebliche Erschwernis für Aufgaben in Feld S, bei denen nicht nur eine hohe Fachkompetenz erforderlich ist, sondern auch eine hohe Präferenzrelevanz besteht.

3 Legitimationsmonopol der politischen Klasse und Dominanz der Parteien

3.1 Kollektive Delegation und das Monopol für formale demokratische Legitimation

Das Grundgesetz fordert, dass „alle Macht vom Volke ausgehen soll“. Zur Implementierung dieses demokratischen Grundprinzips überträgt das Volk mittels der Wahlen dem Parlament eine formale, direkte demokratische Legitimation – und zwar nur diesem. Damit verfügt das Parlament über ein Monopol für demokratische Legitimation. Dies ist der Ausgangspunkt für eine ganze Reihe von Problemen.

Die verbindenden Elemente der verschiedenen staatlichen Institutionen sind Delegationsvorgänge. Unter einer Delegation wird verstanden, dass eine Prinzipal-Institution A

- bestimmte Aufgaben auf eine Agenten-Institution B überträgt und dieser bestimmte Ziele und Kompetenzen vorgibt (soweit solche nicht bereits anderweitig, z.B. per Gesetz, festgelegt wurden).
- den Vorstand der Institution B einsetzt, d.h. über die betreffenden Personalien für die Hierarchiespitze entscheidet. Dies kann die Entscheidungen über Entlohnungen, Karrieren und Ressourcen einschließen.
- die Institution B bezüglich ihrer Amtsführung und Performance kontrolliert und gegebenenfalls (im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben) abberuft.

Mit solchen Delegationen sind grundsätzlich die üblichen Probleme von Prinzipal-Agent-Beziehungen verbunden (z.B. Erlei/Leschke/Sauerland, 1999), ein Abweichen des Agenten von den (explizit oder implizit) vorgegebenen Zielen zu vermeiden bzw. entsprechende Anreize für gute zieladäquate Leistungen zu setzen.

In jedem Fall erfordert dies bestimmte (formale und tatsächliche) Informations- und Sanktionsmöglichkeiten des Prinzipals, der die Delegation wahrnimmt. Die dazu notwendigen formalen Rechte zur Delegation¹¹ werden im staatlichen Bereich häufig durch Verfassungsbestimmungen, Gesetze, Verordnungen oder Geschäftsordnungen definiert.

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, kann in die Informationsfunktion und die Sanktionsfunktion zerlegt werden.

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 einer Menge von Individuen eingenommen wird (Kruse, 1989). Bei der „demokratischen Delegation“ werden dabei die Agenten (in der Regel Politiker) durch Wahlen der Bürger bestimmt, das heißt die Prinzipal-Rolle haben die wahlberechtigten Bürger.

Bei der Informationsfunktion geht es darum, die Präferenzen der Bürger bezüglich eines Themas so zu evaluieren, dass die Entscheidungsträger die Präferenzen der Bürger kennen. Dies kann grundsätzlich über primäre,¹³ sekundäre¹⁴ und tertiäre¹⁵ Informationsprozesse 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 Karrierewirkungen für die jeweiligen Politiker? Haben signifikante Abweichungen vom Wählerwillen negative Auswirkungen auf die Akteure des Politik-Kerns? Oder werden sie eventuell durch wirksamere Anreize (z.B. aus der eigenen Partei oder einschlägigen Interessengruppen) überlagert? Wenn ein institutionelles System seinen Akteuren (Agenten) starke Anreize liefert, tatsächlich im Sinne der Zielfunktion des Systems (bzw. des Prinzipals) zu handeln, sprechen wir von einer hohen „Sanktionskraft“.

Formale und inhaltliche demokratische Legitimation. Vor diesem Hintergrund ist es zweckmäßig, zwischen formaler demokratischer Legitimation und inhaltlicher Legitimation zu unterscheiden.

Eine formale demokratische Legitimation entsteht (direkt oder indirekt) durch Wahlen der Bürger. Das unmittelbar gewählte Gremium (Parlament) erhält dadurch eine direkte demokratische Legitimation. Demgegenüber hat eine Institution eine indirekte demokratische Legitimation, wenn sie von einer demokratisch legitimierten Institution legal (d.h. im Rahmen geltender Gesetze) mit bestimmten Aufgaben betraut (delegiert) wurde. Da hieraus beliebig lange Delegationsketten entstehen können, kann prinzipiell jeder staatliche Entscheidungsträger mit einer formalen demokratischen Legitimation versehen werden. Dies wirft jedoch Fragen nach deren materieller Wertigkeit auf.

Aus ökonomischer Sicht ist nicht die formaljuristische Legitimation von Bedeutung, sondern die inhaltliche. Diese hängt ganz wesentlich von der effektiven Leistungsfähigkeit der einzelnen Delegationsbeziehungen, die fast immer gewisse Prinzipal-Agent-Probleme aufweisen, innerhalb der Delegationskette ab.

Eine große inhaltliche Legitimation des Parlaments ist dann gegeben, wenn die funktionalen Mechanismen und Anreize des politischen Systems erwarten lassen, dass die Zusammensetzung

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 Informationsnutzer 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.

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

des Parlaments und das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten bei allen Themen den Präferenzen der Bürger entspricht.¹⁶

Dies ist jedoch aufgrund des „übergroßen Delegationsumfangs“ der nur alle vier Jahre stattfindenden Wahlen nicht der Fall. Jeder Bürger muss mit einer einzigen Stimme seine Präferenzen zu einer Vielzahl von Themen artikulieren und gleichzeitig die Parteien und Politiker für Fehler, Leistungsmängel, gebrochene Wahlversprechen etc. sanktionieren.¹⁷

Die demokratische Kollektiv-Delegation der Wahlen durch die Bürger ist einerseits (formal) das zentrale Element eines demokratischen Staates, andererseits aber (inhaltlich) auch der gravierendste Schwachpunkt, da die Rolle des Prinzipals (insbesondere seine Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten) nur schwach ausgeprägt ist. Dies liegt im Wesentlichen an der Überforderung dieses einen Wahlvorgangs mit vielen Funktionen (Kontrolle und Sanktionen der politischen Akteure, Artikulation von Präferenzen der Bürger, Präferenztransfer usw.).

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 Bürger zu wichtigen politischen Themenfeldern bei den Wahlen, was nicht nur einen geringen primären Informationsgehalt der Wahlergebnisse zur Folge hat. Bedeutsamer ist, dass damit die Sanktionskraft für die politischen Akteure erheblich reduziert ist. Vor allem ist damit die Sanktionswirkung bezüglich der einzelnen Politikfelder sehr undifferenziert. Die Kombination beider Sachverhalte, nämlich das formale Legitimationsmonopol und die geringe Sanktionskraft der Wahlen, sind die Grundlage der großen diskretionären Macht der Parteien bzw. der Politischen Klasse, auch unabhängig von den Bürgerpräferenzen (und manchmal gegen diese) zu agieren.

Dennoch nehmen die gewählten Parteien die gesamte demokratische Legitimation für alle Entscheidungen in Anspruch. Da sie kollektiv das Legitimationsmonopol innehaben, verfügen sie über alle formalen Argumente zur Machtausübung.

3.2 Parteien-Konkurrenz und Parteien-Kartell/Monopol für ihre Interessen

Bezüglich der Parteien steht die Konkurrenzbeziehung zwischen diesen (um Stimmen, Mandate, politische Macht, Gestaltungseinfluss und politische Posten) im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung. Die Existenz von Parteienkonkurrenz bei einzelnen Wahlen sowie bei inhaltlichen und Personal-Entscheidungen wird natürlich auch in diesem Beitrag nicht bestritten. Eine solche Konkurrenzbeziehung ist zweifellos in einem gewissen Umfang und bezüglich bestimmter Interessen, Ziele etc. vorhanden, wenngleich diese von den Parteien selbst (Profilierung im Hinblick auf die Wahlen) und vor allem von den Medien (aufgrund von deren Interesse an unterhaltungswert-erzeugenden Rivalitäten, Zuspitzungen, Personalisierung etc.) überbetont wird. Diese Aspekte des Parteienverhältnisses werden im Folgenden nicht weiter erörtert.

Hinsichtlich anderer Ziele, Interessen etc. haben die etablierten Parteien jedoch weitgehend die gleichen Interessen. Dabei geht es vor allem um politische, staatliche und andere Ämter und die damit verbundenen Einkommen, Versorgung, Macht, etc. Diesbezüglich bilden die Parteien als

¹⁶ Betrachten wir die Analogie zu einem Gütermarkt. Auf einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt für Automobile können wir davon ausgehen, dass das Angebot an Automobilen verschiedener Art, Ausstattung, Eigenschaften, Preisen etc. recht genau den Präferenzen der Kunden entspricht.

¹⁷ Der „übergroße Delegationsumfang“ ist ausführlicher thematisiert in Kruse (1996) und (2008).

Gesamtheit ein Machtkartell und haben ein weitgehend resistentes Kollektiv-Monopol.¹⁸ Damit sind sie in der Lage, ihre Interessen (und diejenigen ihrer Funktionäre) auch zu Lasten der Gesellschaft durchzusetzen.

Deshalb ist der gängige Begriff der „Politischen Klasse“ durchaus adäquat, der Berufspolitiker über die Parteigrenzen hinweg bezeichnet.¹⁹ 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 (Beyme, 1993, S. 120ff). Als Konsequenz dessen haben sie ihre früheren beruflichen Perspektiven entweder aufgegeben oder als nachrangig zurückgestellt (vgl. Golsch, 1998; Borchert, 2003).

Der Begriff der Politischen Klasse drückt einerseits gemeinsame Interessen der Berufspolitiker aus, die die Parteienkonkurrenz überlagern bzw. neben dieser vorhanden sind und betont andererseits eine deutliche Kluft zum Rest der Bevölkerung (Arzheimer, 2002, S. 176ff), die sie als Volksvertreter repräsentieren sollen. Dazu trägt die Tatsache bei, dass die Politiker keine repräsentative Teilmenge der Gesamtheit aller Bürger darstellen, spezifisch sozialisiert sind und „in einer eigenen Welt leben“.

Nachdem sich das Parlament im Laufe der Zeit von einer Versammlung der Repräsentanten des Volkes (Volksvertreter) zu einer Arena von Berufspolitikern verändert hat,²⁰ kann man von einem Legitimationsmonopol der Politischen Klasse (Beyme, 1993, S. 11ff) sprechen. Aufgrund der dominierenden Rolle der Parteien kann man parallel dazu auch ein demokratisches Legitimationsmonopol der Parteien konstatieren.

Für unsere Zwecke ist vor allem die Tatsache bedeutsam, dass die Parteien bzw. die Politische Klasse damit ihren Einflussbereich auf viele Bereiche der Gesellschaft ausweiten können.

3.3 Dominanz der Parteien

Den Parteien kommt in einer parlamentarischen Demokratie eine zentrale Bedeutung zu.²¹ Einerseits erfüllen sie wesentliche und unverzichtbare Funktionen für das politische System, insbesondere die „Markenartikelfunktion“²² gegenüber den Wählern und die „Rekrutierungsfunktion“

¹⁸ Ein resistentes Monopol ist ein solches, das auch durch Außenseiter (Newcomer-Markteintritt) nicht ernsthaft gefährdet ist.

¹⁹ Das Konzept der politischen Klasse ist in den letzten Jahren Gegenstand zahlreicher Analysen gewesen. Vgl. hierzu ausführlicher Leif/Legrand/Klein (1992); 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).

²⁰ 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.

²¹ Vgl. zu den Parteien und zur Parteienkritik Lehbruch (1998); v. Beyme (1997), v. Blumenthal (2001), insb. S. 35ff; von Alemann/Heinze/Schmidt (1998); v. Arnim (1999), Immerfall (1998); Rebenstorf (1992); Dettling (2005); Wiesendahl (2005).

²² „Markenartikelfunktion“ bedeutet, dass die Parteien bestimmte politische Werthaltungen in einem Programm bündeln, das eine gewisse zeitliche Konstanz hat, und bestimmte Ziele längerfristig verfolgen und somit den (insb. weniger informationsfreudigen) Bürgern die Wahlentscheidung erleichtern.

für politische Ämter (Herzog, 1991; Golsch, 1998). Andererseits ist ihre starke 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 Positionen.

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 den bei der Listenaufstellung erwarteten fast immer im einstelligen Prozentpunktbereich bewegen. Die großen Parteien kennen ihre „sicheren Wahlkreise“ und beugen denkbaren Überraschungen durch die Landeslisten vor. Einen Wahlkreis direkt zu gewinnen ist für einen Nicht-Parteikandidaten allenfalls 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 ähnlich 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.

Diese Zugangsbarrieren haben im gegenwärtigen Regierungssystem einerseits eine stabilisierende Wirkung. Allerdings haben sie andererseits negative Wirkungen für die Partizipation, die Repräsentativität und die Rekrutierung zu politischen Ämtern. Vor allem jedoch sichern sie die Machtpositionen der etablierten Parteien und der gegenwärtigen Politischen Klasse.

Die Monopolposition der Parteien für die Rekrutierung der Politiker wirft natürlich Fragen bezüglich der parteiinternen Kandidatenauswahl auf. Nur ca 2-3% der Bevölkerung sind Mitglied in einer Partei.²³ Da von diesen die meisten inaktiv sind, entscheidet tatsächlich in jeder einzelnen Partei eine sehr kleine Gruppe von Funktionären und besonders aktiven Mitgliedern über die Kandidaten. Das heisst, die Basis derjenigen, die de facto die Mitglieder des Parlaments bestimmen, ist äußerst gering.

Diese Funktionäre sind zu einem erheblichen Teil entweder selbst Mitglied 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. Man kann sagen, dass die quantitativ kleine aber sehr mächtige Politische Klasse sich (parteispezifisch differenziert) gewissermaßen selbst reproduziert (Rebenstorf, 1992), und dass die „Macht der Parteien“ im Wesentlichen von einer dünnen Schicht von Funktionären ausgeübt wird.

²³ 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.

Parteien bestimmen die Anreize der Parlaments-Abgeordneten

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

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, und zwar sowohl bei Abstimmungen als auch in anderen Zusammenhängen. Es bewirkt 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).

Ihre jeweilige Partei stellt für die einzelnen Politiker eine Interessengemeinschaft dar, 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.

3.4 Rekrutierung von Politikern

Die Rekrutierung von Politikern erfolgt also fast ausschließlich über die Parteien (vgl. Golsch, 1998; Borchert, 2003). Die Positionen als Abgeordnete sind nicht selten die „Belohnung“ für langjährige Parteilarbeit, Engagement und Konformität.

Die Entscheidung für die Übernahme von Parteipositionen erfolgt insbesondere dann, wenn die betreffenden Personen individuell die politische Karriereperspektive (und damit zusammenhängende Ziele wie Selbstverwirklichung, Macht, Einkommen, Versorgung etc.) aussichtsreicher einschätzen als die Zielerreichung in ihrer „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 relativ frühzeitige Festlegung auf den „Beruf des Politikers“ erforderlich ist (Golsch, 1998, S. 128ff). Je später diese erfolgt, desto geringer sind die Karriere-Chancen. Die personellen Netzwerke und Seilschaften, die für politische Karrieren und Einfluss erforderlich sind, kann man vor allem dann aufbauen, wenn man möglichst schon der Jugendorganisation der Partei aktiv angehört hat. Man muss sich in der Regel recht früh zwischen einer politischen Karriere oder einer Karriere in einem anderen Berufsfeld oder auf einem spezifischen Fachgebiet entscheiden (vgl. Bürklin/Rebenstorf, 1997). Auf diese Weise werden nahezu alle Politiker über lange Zeit im spezifisch politischen Kontext sozialisiert. Sie werden somit nicht nur Mitglied der Interessengemeinschaft der Partei, sondern in vielfältiger Weise auch zu einem Teil der Politischen Klasse.

Die Politiker erwarten eine Absicherung durch andere Ämter nach der primären Politik-Karriere. Dies erfolgt in der Regel durch den Einfluss der eigenen Partei. Eine solche Absicherungsperspektive 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.²⁴ Dies gilt insbesondere für Personen mit erfolgreichen Karrieren in anderen Lebensbereichen bzw. für solche mit spezifischen fachlichen Erfahrungen. Es führt zu einer verengten und problematischen Selektion und ist somit nachteilig für die Besetzung von politischen Ämtern.

Die Parteikarrieren 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 praktisch bei allen relevanten Politikthemen hinreichend artikulationsfähig sein und haben vielfältige Repräsentationspflichten und Networking-Aufgaben. Spezifische Fachkompetenz ist nicht irrelevant, aber eher nachrangig.²⁵

Mit zunehmendem Lebensalter, zunehmender Fachkompetenz und Erfahrung 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 damit sehr begrenzt. Dies steht ebenfalls im Zusammenhang damit, dass der Typus des „zeitlich begrenzten Volksvertreters“ vom Typus des lebenslangen Berufspolitikers verdrängt worden ist. Damit werden nicht nur andere Bürger vom Zugang zu politischen Ämtern quasi ausgeschlossen, sondern den politischen Institutionen auch wertvolle Fachkompetenz vorenthalten.

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

4 Weitreichende Macht der Parteien

4.1 Parteien-Einfluss auf die Fachinstitutionen

Wie in Abschnitt 2 ausgeführt, unterscheiden sich die Fachinstitutionen vom Politik-Kern vor allem dadurch, dass ihre Aufgaben, Ziele, Kriterien und Kompetenzen apriori gesetzlich 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

²⁴ Hinzu kommen generelle Akzeptanzprobleme der etablierten Parteien und Politiker, die ein Engagement der Bürger erschweren. Es ist sicher nicht repräsentativ, aber dennoch vermutlich typisch für viele Meinungen über Politiker: Nach einer Umfrage des Nürnberger Marktforschungsinstituts GfK über das Ansehen verschiedener Berufsgruppen in der Bevölkerung (Nachrichtenmagazin Focus, 23.08.2006) haben von neun größeren Berufsgruppen die Politiker mit Abstand das geringste Ansehen.

²⁵ Ausnahmen hiervon bilden häufig Verbandsfunktionäre, die zur Vertretung der Verbandsinteressen 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.

einer eigenständigen demokratischen Legitimation bedürfte. Zu ihren Aufgaben gehören keine politischen Gestaltungsaufgaben, sondern die konkrete fachliche Umsetzung von Gesetzen und deren sachgerechte Interpretation.

Fachinstitutionen sind in der Regel problemfeldspezifisch organisiert und fachlich kompetent. Ihre Angehörigen werden typischerweise nach fachspezifischen Kompetenzerfordernissen rekrutiert und ausgebildet. Deren Karrieren hängen von ihrer Leistung ab, das heißt sie verfügen grundsätzlich über zielkompatible 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 zieladäquates und effizientes Funktionieren etc. sorgt. Auch wenn Fachinstitutionen im Normalfall „aus sich heraus“ funktionieren, ist es erforderlich, dass der Vorstand einem Delegationsverfahren unterliegt, durch das er ausgewählt, eingesetzt, kontrolliert und gegebenenfalls abberufen wird.

In einer Demokratie wird „die Gesellschaft“ durch Institutionen vertreten, die eine direkte oder indirekte demokratische Legitimation haben. Unter den gegenwärtigen Bedingungen (d.h. des Legitimationsmonopols des Politik-Kerns) erfolgt die Einsetzung des Vorstandes in aller Regel durch Parteipolitiker bzw. durch ein politisches Gremium mit einer spezifischen Parteienmehrheit. Die Begründung dafür ist wiederum ihr Legitimationsmonopol. Da nur sie über eine demokratische Legitimation verfügen, haben die Akteure des Politik-Kerns (bzw. der Mehrheitspartei) die Macht, solche Entscheidungen zu treffen und entsprechende Geschäftsordnungen etc. zu beschließen.

Es ist die Aufgabe dieser Delegationsprozesse, die best-geeigneten Personen für den Vorstand auszuwählen, so dass die Fachinstitution adäquat arbeitet und gute Ergebnisse erbringt. Daran werden die Politiker meistens auch ein generelles Interesse haben. Darüber hinaus gibt es jedoch spezifische Motive der Politiker bzw. der Parteien, bei der Delegation eigene Interessen zu verfolgen. Die Delegationsrechte werden nicht selten genutzt, um (a) bestimmte inhaltliche Richtungen durch genehme Personen zu fördern und/oder um (b) Versorgungs- und Belohnungspositionen für Parteigänger zu erhalten, bzw (c) generell die Machtbasis zu vergrößern (von Beyme, 1993, S. 58).

(a) Die Vorstandsberufung eigener Parteifreunde oder anderer Personen, die sich einschlägig profiliert haben, bietet für die Partei eine relativ gute Gewähr, dass die Fachinstitution im politisch erwünschten Sinne agiert. Dies gilt vor allem dann, wenn die betreffenden Personen sich auch zukünftig eine Parteiprotektion für ihre Karriere erhoffen bzw. davon abhängen.

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 genehmen Entscheidungen“ abberufen oder nicht erneut bestellt wird, hat dies häufig entsprechende Vorfeldwirkungen. Dies erzeugt kurzfristige opportunistische Anreize für die Mitglieder solcher Institutionen. Auch dadurch wird der inhaltliche Einfluss der jeweiligen Parteien über den Politik-Kern hinaus auf die Fachinstitutionen ausgedehnt.

Je stärker die Berufung nach parteipolitischen Opportunitäten erfolgt, desto mehr tritt das Kriterium der fachlichen Kompetenz zurück. Dies wird nicht ohne negative Auswirkungen auf die Qualität der Arbeit 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. Aufsichtsratssitze etc. vorhanden, 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 für die Partei zu engagieren und sich im politischen Prozess erwartungskonform zu verhalten. Das heisst, die Karriere-Gatekeeper-Positionen der einzelnen Parteien vergrößern ihre Macht. Hinzu kommt, dass einige Parteien von ihren Mandatsträgern in staatlichen und sonstigen Positionen einen Beitrag für die Parteikasse fordern und somit die parteipolitische Besetzung ein Mittel 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 gelegentlich in anderen Zusammenhängen machtpolitisch genutzt werden kann. Dies hat disziplinierende Wirkungen auf andere Akteure in der Gesellschaft, erhöht die Kooperationsbereitschaft – und gegebenenfalls auch das Spendenaufkommen.

Die Zielrichtung der Argumentation dieses Papiers 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 (vgl. Abschnitt 5.3).

4.2 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 (d.h. von Gerichten verschiedener Fachrichtungen und insb. des Bundesverfassungsgerichts) soll hier keineswegs in Frage gestellt werden.

Das Bundesverfassungsgericht und andere höchstinstanzliche Gerichte fällen gelegentlich Urteile mit großer politischer Wirkung, indem sie Entscheidungen des Parlaments und anderer demokratischer Institutionen überprüfen und gegebenenfalls für nichtig erklären, bzw. Auflagen und Fristen für den Gesetzgeber formulieren

Unter diesen Bedingungen wäre es dringend erforderlich, dass die Ernennung von Verfassungsrichtern (und anderen Richtern) unabhängig von den Institutionen des Politik-Kerns 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. Das heisst, viele Berufungen sind Gegenstand parteipolitischen Handels. In der Vergangenheit sind sogar aktive Parteipolitiker zu Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichtes berufen worden.

Diese Praxis beruht ebenfalls auf dem Legitimationsmonopol, das heisst auf dem Fehlen einer alternativen Institution mit demokratischer Legitimation, die die Ernennung der Verfassungsrichter (und anderer Richter) unabhängig von den Parteien durchführen könnte. Im Ergebnis ist dies ein gravierender Verstoß gegen die Gewaltenteilung. Die Parteien weiten mittels ihrer Delegationsrechte der Ernennung ihre Macht also tendenziell sogar auf judikative Entscheidungen aus.

4.3 Demokratische Regeln, Unabhängigkeit und Kompetenz-Kompetenz

Mit den diskutierten Sachverhalten ist die Frage des Ausmaßes der „Unabhängigkeit“ von staatlichen Institutionen und deren Wirkungen angesprochen.²⁶ Wer hat 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.²⁷

Die Rolle und die Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen ist grundsätzlich eine Gestaltungsvariable 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 solche Rechte sind, indem sie selbst die Gesetze machen, die dies definieren.²⁸

Die politische Kompetenz-Kompetenz zeigt sich z.B. auch bei den Kontroll- und den Beratungs-Institutionen.

Nur sehr wenige Institutionen außerhalb der Judikative haben echte 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 sie nur geringe formale Kompetenzen und nahezu keinerlei faktische Wirkungen. Insofern bleiben auch deren Erkenntnisse 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 und effektive Kontrolleure einschränken zu lassen.

Zur Nutzung unabhängiger Fachkompetenz sind auf staatlicher Ebene eigene Beratungs-Institutionen eingerichtet worden (Theurl, 2004). Hierzu gehören z.B. der Sachverständigenrat (Papenfuß/Thomas, 2007), der Sachverständigenrat im Gesundheitswesen, der Ethikrat, die Monopolkommission und einige andere. Hinzu kommen (wenngleich bezüglich der Besetzungen nur mit Einschränkungen dazu zu zählen) Experten-Kommissionen zu einzelnen Themen. Deren

²⁶ 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. die Bundesbank und das Bundeskartellamt. Es ist sicher kein Zufall, dass sich solche vergleichsweise unabhängigen Institutionen national und international besonders großes Renommee erworben haben. Die genannten Beispiele unterstützen die These, dass zwischen der funktionalen Qualität einer Institution und ihrer Unabhängigkeit vom Politik-Kern ein inhaltlicher Zusammenhang besteht.

²⁷ Wenn zum Beispiel inhaltliche Entscheidungen einer Fachinstitution von den Parteipolitikern des Politik-Kerns aufgehoben oder gleich von diesen (anstelle) 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.

²⁸ Das Gleiche gilt im Grundsatz auch für eventuelle Primärentscheidungsrechte des Politik-Kerns im Kompetenzbereich von Fachinstitutionen. Solche Primärentscheidungen des Politik-Kerns sind grundsätzlich nicht nur nicht erforderlich, sondern in der konkreten Praxis in der Regel nachteilig, da damit deren fachliche Qualität tendenziell reduziert wird.

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

Einige von diesen verhalten sich dennoch autonom in ihren fachlichen Empfehlungen. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe. Erstens haben deren Mitglieder typischerweise ihre Karriereperspektiven und ihre Peer-Gruppe außerhalb der Politik. Das heisst sie sind nicht primär auf das Wohlwollen bestimmter Politiker angewiesen und orientieren sich bei ihrer inhaltlichen Tätigkeit und Beratung vor allem an der Erlangung und Erhaltung von Reputation bei ihren Fachkollegen und in der Fachöffentlichkeit. Zweitens sind die Beratungsinstitutionen politisch weitgehend irrelevant. Polemisch formuliert: Die Politische Klasse betrachtet sie im Zweifel eher in der Funktion von „Hofnarren“. Selbst dauerhaft renitente Beratungsinstitutionen (wie der Sachverständigenrat) können von den Politikern leicht toleriert werden, da sie sie inhaltlich nach gusto ignorieren können.²⁹ Beratungsinstitutionen haben trotz ihrer hohen spezifischen Fachkompetenz und fachlichen Vernetzung nur einen geringen Einfluss auf die politischen Entscheidungen. Ihre Aussagen werden selektiv zitiert, wenn dies für den jeweiligen Politiker opportun ist, und ignoriert, wenn das nicht der Fall ist.

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

Die Macht der Politischen Klasse gilt auch für die politischen Spielregeln, 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 (wenngleich mit unterschiedlich langen Fristen und Zeithorizonten) grundsätzlich selbst die Kompetenz-Kompetenz und machen sich ihre eigenen Spielregeln.³⁰ Dies betrifft erstens die Kompetenz- und Verfahrensregeln zwischen den Parteien und den von ihnen repräsentierten 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 Kompetenzen der Politischen Klasse gegenüber dem Rest der Gesellschaft und damit die Macht der Parteien. Der einzige ersichtliche Grund für die fehlende Trennung zwischen „Spielern und Regelsetzern“ ist das Monopol für demokratische Legitimation.

²⁹ Da sich die jeweilige Regierung ohne inhaltliche Diskussion über die „Ratschläge“ von Fachkompetenz-Beratungsinstitutionen hinwegsetzen können, kann man es sich auch leisten, „andere Meinungen“ zu berufen (Alibi-Funktion).

³⁰ Außerdem entscheiden sie über ihre eigene Bezahlung und Ressourcenausstattung. Vgl. v. Arnim (1999).

5 Senat als zweite Kammer

5.1 Reformperspektive: Dezentralisierung der demokratischen Legitimation und der politischen und staatlichen Macht

Als Kernproblem wurde in den vorangegangenen Abschnitten das Monopol für formale demokratische Legitimation identifiziert, das die Ursache für die übergroße Macht der Parteien und für eine ganze Reihe von Mängeln und Fehlentwicklungen darstellt. Deshalb ist (im Sinne eines konstruktiven Reformvorschlages) die naheliegende Folgerung die Dezentralisierung der demokratischen Legitimation. Dies bedeutet (im Minimum) die Existenz zweier entscheidungsrelevanter demokratischer Institutionen, die jeweils über eine eigene (d.h. nicht voneinander abhängige) direkte demokratische Legitimation durch Wahlen der Bürger verfügen. Das heisst, es sollte neben dem Parlament ein Senat als zweite Kammer installiert werden, der vom Politik-Kern unabhängig ist. Dies wird nachfolgend genauer beschrieben. Betrachten wir zunächst einige grundsätzliche Folgerungen und Postulate.

1. Funktionen als Regelsetzer

Das erste Postulat bezieht sich darauf, dass die Regeln nicht von den gleichen Akteuren gemacht werden sollten, die nach ihnen „spielen“, da diese eigene Interessen haben, die nicht notwendigerweise am längerfristigen Gemeinwohl orientiert sind. Stattdessen sollten die demokratischen Regeln (Wahlrecht, Kompetenzverteilung zwischen Institutionen, föderale Kompetenzen etc.) von einer Institution festgelegt werden, deren Mitglieder nicht den gleichen Interessenvereinigungen (Parteien) angehören wie die politischen Akteure, sondern die von ihrer Zusammensetzung und Interessenlage eher erwarten lassen, dass sie längerfristig funktionale Regeln entwerfen und institutionalisieren.

2. Ausübung der Delegation

Die verschiedenen Fachinstitutionen (und die Institutionen der Judikative) sind dadurch gekennzeichnet, dass sie (1) fachlich aus sich heraus funktionieren und (2) ihre Zielfunktion, formale Kompetenzen etc. exogen durch Gesetze, Verfassung etc. vorgegeben sind. Die Ernennung, Kontrolle etc. sollte in einer Demokratie durch eine demokratisch legitimierte Institution erfolgen, um eine Tendenz zu einer Expertokratie zu vermeiden und der Fachinstitution eine indirekte demokratische Legitimation zu vermitteln.

Die eigentliche Aufgabe bei der konkreten Ausfüllung der Delegation besteht in der Auswahl des fachlich bestgeeigneten Spitzenpersonals, der laufenden Kontrolle der Gesetzeskonformität und der fachlich professionellen Performance sowie der diesbezüglichen Anreizsetzung und gegebenenfalls der Abberufung. Bei fachlich besonders stark spezialisierten Institutionen mit besonders spezifischem Knowhow ist es erforderlich, dazu die Beratung der fachlichen Peer-Group in Anspruch zu nehmen. Die Probleme einer Ausübung dieser Delegation durch den Politik-Kern (und damit durch die Parteien) wurde oben skizziert. Die Delegation sollte von einer demokratisch legitimierten Institution wahrgenommen werden, die vom Politik-Kern unabhängig ist.

3. Partei-unabhängige Rekrutierung

Da die Rekrutierung für politische Ämter praktisch nur über die Parteien erfolgt, ergeben sich gravierende Defizite. Erstens ist die Rekrutierungsbasis der Parteien quantitativ sehr klein, was mit der geringen Attraktivität und Akzeptanz der Parteien und des parteipolitischen Geschäfts zu tun hat. Zweitens ist diese fachlich bezüglich des professionellen Backgrounds recht asymmetrisch. Drittens hat die Entwicklung zum Berufspolitikertum die Konsequenz, dass die Entscheidung zum Beruf des Politikers schon früh fällt, d.h. zu einem Zeitpunkt, in dem sie in ihrem er-

lernten oder studierten Beruf noch am Anfang stehen, d.h. noch wenig Erfahrung gesammelt haben und erst wenig Nachweise ihrer professionellen Qualität geliefert haben können.

Die Beherrschung des Rekrutierungs-Bottlenecks durch die Parteien und die Entwicklung zum Berufspolitikertum mit der Herausbildung einer Politischen Klasse hat die Konsequenz der Verringerung der politischen Partizipation und der Vergrößerung der Kluft zur Bevölkerung. Insgesamt schöpft die Gesellschaft bei der Rekrutierung von Entscheidungsträgern für außerordentlich wichtige und folgenreiche politische Entscheidungen nur aus einem sehr engen Personalpool, was nicht ohne Folgen für die fachliche Qualität der Gremien und der Entscheidungen bleiben kann. Die zweite Kammer sollte sich explizit nicht aus dem Personalpool der Politischen Klasse (d.h. der Parteien) sowie der Funktionäre von Verbänden rekrutieren. Die Funktionen sollten nicht hauptberuflich ausgefüllt werden und nicht auf Dauer angelegt sein.

Die im Folgenden beschriebene konstitutionelle 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 allgemein-politische, normative Prozesse und Aufgaben umfaßt, von (b) den Fachinstitutionen, die diverse Aufgaben der Verwaltung, der fachlichen Entscheidung und Beratung etc. haben, sowie der Judikative.

Die zweite Kammer³¹ wird im Folgenden als „Senat“ bezeichnet. Der Senat wird durch die Bürger gewählt und verfügt über eine eigenständige demokratische Legitimation neben dem Parlament, das heisst unabhängig vom Politik-Kern. Die Mitglieder des Senats sollen nicht der etablierten Politischen Klasse angehören, sondern sich davon möglichst vielfältig unterscheiden.

5.2 Institutionelle Struktur und Wahl des Senats

Der Senat unterscheidet sich institutionell deutlich vom Parlament:

- * Der Senat umfasst nicht mehr als etwa 100 bis 150 Mitglieder.³²
- * 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 Senats tagt im Regelfall nur einige Tage im Jahr, sowie aufgrund besonderer Anlässe und Probleme.
- * Der Senat delegiert gegebenenfalls spezifische Einzelaufgaben zur eigenen Entlastung oder zur Vorbereitung von Plenumsentscheidungen auf Senatsausschüsse. Zuarbeitstätigkeiten, Organisation der Entscheidungsvorbereitung und der Einbeziehung von externer Fachkompetenz etc. erledigt ein Senatsbüro mit hauptamtlichen (aber nicht lebenszeitverbeamteten) Mitarbeitern.

³¹ Vgl. für eine international vergleichende Darstellung der „Zweiten Kammern“ Ismayr (2003). Vgl. für Deutschland Lhotta (2003); Bräuninger/Ganghof (2005). F. A. von Hayek (1969a,b,1981) hat ebenfalls einen Vorschlag für eine zweiten Kammer gemacht. Seine Konzeption hat allerdings weniger Ähnlichkeit mit dem Senat, sondern entspricht eher der Unterscheidung von Parlament und Regierungskonvent. Vgl. dazu Rupp (1979), Nienhaus (1982) und Kruse (2008).

³² Das Parlament sollte seinerseits auf etwa die Hälfte seiner bisherigen Größe verkleinert werden. Das heisst, durch die Schaffung eines Senats wird die Gesamtzahl der Abgeordneten beider Kammern insgesamt verringert.

- * 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 bestimmtes Mindestalter (z.B. 30 Jahre) und bestimmte Kriterien bezüglich der Qualifikation und der Erfahrung in gesellschaftlichen Zusammenhängen gebunden.³³ 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. allenfalls nach einer Karenzzeit zugelassen), um eine Tendenz zu Berufssenatoren und stabilen Machtpositionen 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 (auch für eine bestimmte Zeitspanne danach) von der Kandidatur zum Senat ausgeschlossen.
- * Der Vorsitzende des Senats ist der Bundespräsident, der direkt von den Bürgern gewählt wird.

5.3 Aufgaben des Senats

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

(1) Delegation

Eine Hauptaufgabe des Senats besteht in der konkreten Ausübung der Delegation gegenüber den staatlichen Institutionen, die nicht zum Politik-Kern gehören, insbesondere bezüglich der Fachinstitutionen und der Judikative. Das heisst, der Senat soll die jeweiligen Vorstände auswählen und einsetzen, kontrollieren und gegebenenfalls abberufen, sowie für eine anreizkompatible Entlohnung sorgen. Dies betrifft insbesondere:

- a) Fachliche Spitzenpositionen in relevanten staatlichen Institutionen, z.B. bei der Bundesbank (bzw. EU-Zentralbank), dem Bundeskartellamt, den diversen Regulierungsbehörden etc.
- b) Sämtliche Vorstands-Positionen in allen Verwaltungs-Organisationen des Staates im weitesten Sinne.
- c) Andere Institutionen jeglicher Art, in denen der Staat Leitungs- und/oder Aufsichtsratspositionen aufgrund seiner Eigenschaft als Anteilseigner oder auf andere Weise zu besetzen hat (z.B. staatliche Unternehmen, Beiräte diverser Art, Rundfunkanstalten etc.).
- d) Vorstandspositionen in Kontroll- und Beratungs-Institutionen, insbesondere in Rechnungshöfen, Aufsichtsbehörden, Sachverständigenrat, Monopolkommission etc.

³³ 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.

Die Fachinstitutionen sollten innerhalb ihres gesetzlichen Rahmens größtmögliche Unabhängigkeit erhalten.

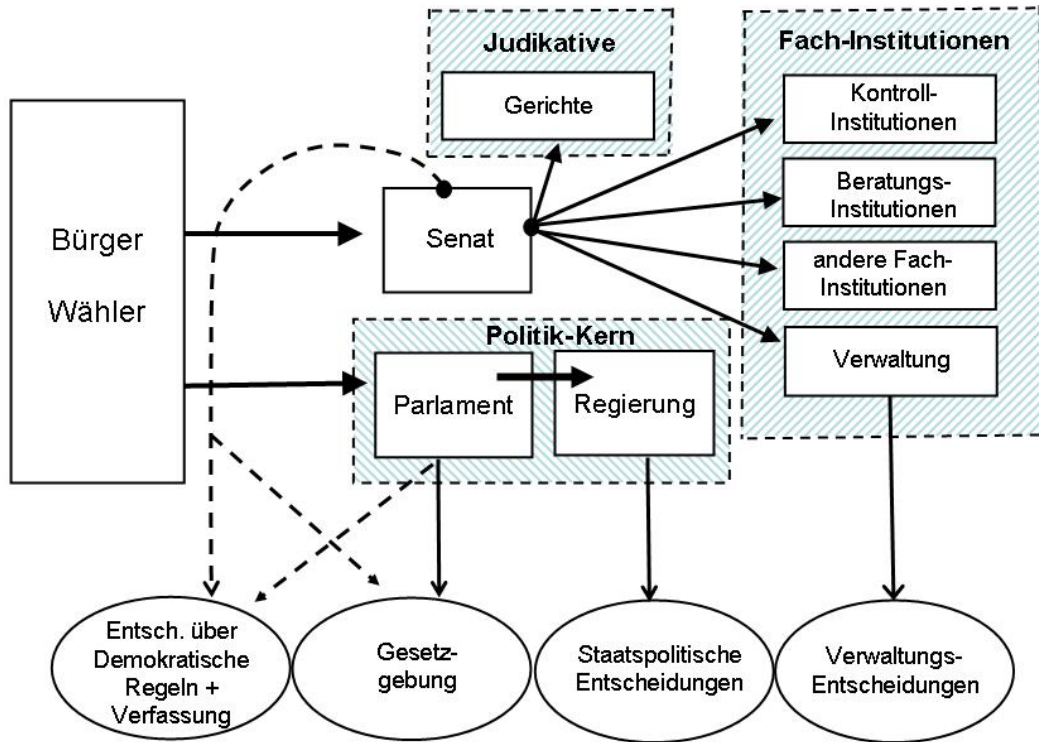


Abb. 3: Demokratische Legitimation und Funktionen des Senats

Die Judikative hat eine Sonderstellung als dritte Gewalt. Ihre Kompetenzabgrenzung zu politisch-normativen Entscheidungen sollte möglichst klar definiert sein. Ihre inhaltliche Unabhängigkeit ist (wie bisher) unabdingbar. Allerdings müssen auch hier die wichtigen Positionen durch eine demokratische Institution eingesetzt werden. Der Senat entscheidet über die Ernennung von Verfassungsrichtern, von Mitgliedern in Richterwahlausschüssen, von leitenden Staatsanwälten (obwohl diese bisher zur Exekutive gehören) bzw. von Gremien, die einschlägige Aufsichtsfunktionen ausüben.

Der Senat beruft grundsätzlich alle Gremien, die andere Institutionen und deren Verfügungsrechte überwachen bzw. Schiedsfunktionen haben, insbesondere im Verhältnis zwischen dem Politik-Kern und den Fachinstitutionen.

Der Senat bildet für bestimmte Gruppen von Fachinstitutionen Besetzungs- bzw. Kontrollausschüsse mit revolvierender Mitgliedschaft,³⁴ die unter Zuhilfenahme externer Fachkompetenz über die Personen für die Institutions-Spitzenpositionen entscheiden und diese kontrollieren. Je

³⁴ Eine revolvierende Mitgliedschaft bedeutet, dass die Amtszeiten der Mitglieder zu verschiedenen Zeitpunkten enden, so dass sich eine funktionale Kontinuität ergibt.

nach dem Stellenwert der fraglichen Positionen treffen sie die Entscheidungen entweder selbst oder machen einen Vorschlag an das Senatsplenum.

Entscheidend ist, dass eine vom Politik-Kern und von den Parteien unabhängige Besetzung der Fachinstitutionen eine Ausweitung der Parteienmacht auf die Fachinstitutionen verhindert. Dies gilt sowohl für die Durchsetzung inhaltlicher Ziele und Interessen als auch für die Besetzung solcher Positionen als Eigenziel der Politiker.

Die Senatsmitglieder gehören (anders als Parlamentarier) keiner zeitstabilen Interessengemeinschaft (wie Parteien) an. Bestehende Verbindungen zu Kandidaten für einzelne Positionen müssen einem Gremium vertraulich deklariert werden, das im Zweifel über eine Teilnahme entscheidet. Man kann in der Regel davon ausgehen, dass die Senatoren sachgerechte Personalentscheidungen treffen. Eventuelle Fehlentscheidungen könnten ihnen gegebenenfalls später zugerechnet werden.³⁵

(2) Demokratische Regeln und formale Kompetenzen

Die zweite wesentliche Funktion des Senats ist die Entscheidung über die demokratischen Regeln, d.h. über die formalen Kompetenzen und Verfahrensweisen sowohl im politischen Bereich als auch darüber hinaus, insb. das Wahlrecht und die entsprechenden Verfassungsartikel.

Zu den Senatsaufgaben gehört außerdem, bei eventuellen Kompetenzproblemen zwischen verschiedenen Institutionen zu entscheiden. Dazu gehören Konflikte zwischen dem Politik-Kern und den Fachinstitutionen sowie zwischen einzelnen Fachinstitutionen. Außerdem betrifft es Abgrenzungsprobleme zwischen den oben genannten staatlichen Entscheidungskategorien, insbesondere zwischen Gesetzgebung, staatspolitischen Entscheidungen und Verwaltungsentscheidungen.

Der Senat entscheidet bei föderalen Kompetenzproblemen zwischen Bundes-, Länder- und EU-Ebene und sichert damit die föderale Staatsordnung. Diesbezüglich nimmt er die Aufgaben wahr, die gegenwärtig dem Bundesrat obliegen. Durch die Einführung eines Senats wird der jetzige Bundesrat als zweite Kammer überflüssig.

(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 in längerfristigen Angelegenheiten 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 Senats.

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 die einschlägigen Fachinstitutionen, z.B. Sachverständigenrat, Monopolkommission, spezielle Sachverständigengremien und -Institute etc. (und gegebenenfalls andere externe Fachkompetenz) mit der Erstellung von Expertisen über die (längerfristigen) Auswirkungen von geplanten Gesetzen. Diese Expertisen werden in aller Regel publiziert, um die öffentliche Diskussion anzuregen und einzubeziehen. Mit der Veto-Möglichkeit des Senats gewinnt die institutionalisierte Fachkompetenz eine höhere Entscheidungsrelevanz, als das bisher der Fall ist. Auf diese Weise wird auch der Poli-

³⁵ Diesen Zusammenhang könnte man gegebenenfalls durch bestimmte Evaluierungsmaßnahmen auf der Basis aufgezeichneten Abstimmungsverhaltens (auch wenn die Abstimmungen gegenwärtig und für einige Zeit geheim sind) noch erhöhen.

tik-Kern veranlasst, in höherem Maße interne und externe Expertise relevant (d.h. ergebnisoffen) zu nutzen.

Eine weitere wesentliche Funktion ist die Formulierung von inhaltlichen Regeln.³⁶ Der Senat kann (in Kooperation mit dem Parlament) solche Regeln, über die breiter Konsens besteht, in Form von Gesetzen institutionalisieren. Dafür sind umfangreiche Konsultationen mit einschlägigen Fachinstitutionen und externer Fachkompetenz, längere Entscheidungsprozeduren und qualifizierte Mehrheitserfordernisse vorzusehen.

Solche inhaltlichen Regeln sind in „normale Zeiten“ für die Akteure des Politik-Kerns verbindlich. Damit der Staat auch in außergewöhnlichen Situationen handlungsfähig bleibt, sollten Abweichungen in solchen seltenen und besonderen Fällen nicht gänzlich ausgeschlossen sein. Über derartige Ausnahmen, die im Kontext der Regel spezifiziert sind, sollten jedoch nicht die Akteure des Politik-Kerns selbst befinden können. Deshalb entscheidet der Senat auf Antrag der Regierung oder des Parlaments, ob die einschlägigen Ausnahmetatbestände in hinreichender Weise vorliegen.

Die Funktion des Senats als zweiter Kammer für die Gesetzgebung wirft die Frage nach deren Wirkungen auf die Qualität der Politikentscheidungen auf. Einerseits bildet eine zweite Kammer einen zusätzlichen Filter der kritischen Reflektion, ob ein neues Gesetz vorteilhaft ist – oder z.B. nur auf Zufallsmehrheiten beruht oder kurzfristigen Moden folgt. Andererseits kann sie eventuell als Instrument der Blockade der Gesetzgebung genutzt werden (und damit notwendige Reformschritte verhindern), wie dies gelegentlich beim Bundesrat der Fall war.³⁷ 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 haben. Bei unterschiedlichen Mehrheiten in beiden Kammern 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.

6 Fazit

Der Kern der hier skizzierten Reformperspektive ist die Schaffung eines Senat als zweiter Kammer mit eigenständiger demokratischer Legitimation. Der Senat ist allerdings nicht nur eine zweite Kammer im üblichen Sinne, da die Mitglieder aus einer anderen Grundgesamtheit rekrutiert werden als die Institutionen des Politik-Kerns. Das heisst, sie gehören nicht der Politischen Klasse der Parteien an.

Außerdem sind die demokratischen Funktionen klar zugeordnet. Die Domäne des Politik-Kerns sind die grundlegenden normativen Richtungs- und Gestaltungs-Entscheidungen der Gesellschaft. Dies manifestiert sich in der Gesetzgebung des Parlaments und in der Wahrnehmung der staatspolitischen Aufgaben durch die Regierung.

³⁶ 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 etc).

³⁷ Vgl. für eine abweichende Einschätzung Lhotta (2003), und generell für die zweite Kammer in Deutschland Lehmbruch (1998); Helms (2005), S. 153ff

Die Domäne des Senats sind dagegen alle regelsetzenden (incl. kompetenzabgrenzenden) und insbesondere alle delegativen Funktionen gegenüber sämtlichen Institutionen des Staates, die nicht zum Politik-Kern gehören. Dies sind Fachinstitutionen (und solche der Judikative) mit Aufgaben und Zielen, die durch Verfassung und Gesetze definiert sind, in diesem Rahmen möglichst unabhängig arbeiten sollten und im Wesentlichen nur einer Delegation bedürfen, die für kompetente Vorstände sorgt und diese zielorientierten Anreizstrukturen unterwirft. Damit werden parteipolitische Einflüsse zurückgedrängt.

7 Literatur

- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf/Schmidt, Josef (1998), Parteien im Modernisierungsprozess, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/98, S. 29-36.
- Arnim, Herbert von (1999), Fetter Bauch regiert nicht gern, Droemersch Verlag Th. Nachf., München.
- Arnim, Herbert von (Hrsg) (2001), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Duncker&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 Massenmitgliedpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: Gabriel, O.W./Niedermayer, O./Stöss, R. (Hrsg.). Parteiendemokratie in Deutschland, Westdeutscher Verlag, Opladen S. 359-383.
- Beyme, Klaus von (2001), Politische Klasse, Parteienstaat und Korruption, in: Herbert von Arnim (Hrsg), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Duncker&Humblot), S. 37-49.
- Blumenthal, Julia von (2001), Amtsträger in der Parteiendemokratie, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Borchert, Jens (2003), Die Professionalisierung der Politik : Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses / Borchert, Jens. - Frankfurt am Main [u.a.] : Campus-Verl., 2003.
- 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
- Borchert, Jens und Lutz Golsch (1995), Die politische Klasse in westlichen Demokratien. Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, in: Politische Vierteljahresschrift 36. Jg. Heft 4, S. 609-629.
- Borchert, Jens und Lutz Golsch, (1999), Von der „Honoratiorenzunft“ zur politischen Klasse, in: Politik als Beruf- Die politische Klasse in westlichen Demokratien, Borchert, Jens (Hrsg.), Leske+Budrich, Opladen, S.114-140.
- Bräuninger, Thomas und S. Ganghof (2005), Parteienwettbewerb im Zweikammer-system, in: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a.M., 149-181.

- Bürklin, Wilhelm, H. Rebenstorf, u.a. (1997) Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration.
- Erlei, Mathias; M. Leschke und D. Sauerland (1999) Neue Institutionenökonomik, Stuttgart (Schäffer-Poeschel).
- 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, S. 47-55.
- Hayek, Friedrich A. von (1969b), Die Anschauungen der Mehrheit und die zeitgenössische Demokratie, in: Freiburger Studien, Tübingen, S. 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 S. 9-16)
- Herzog, Dietrich (1991), Brauchen wir eine politische Klasse? Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung das Parlament B50/91, S. 3-13.
- Immerfall, Stefan (1998), Strukturwandel und Strukturschwächen der deutschen Mitgliederparteien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2/98, S. 3-12.
- Ismayr, Wolfgang (2003), Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg) (2003), Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl, S. 9-54.
- Klages, Wolfgang (2001), Republik in guten Händen? -Leistungsschwächen des politischen Personals in Deutschland, 1.Auflage Deutscher Wissenschaftsverlag, Würzburg und Boston.
- Kloepfer, Michael (2001), Politische Klasse und Ämtgerpatronage, in: Herbert von Arnim (Hrsg), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Duncker&Humblot), S. 107-121.
- Kruse, Jörn (1989), Das ideal-repräsentative und das dialektische Prinzip der kollektiven Delegation, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 8, S. 243-258.
- Kruse, Jörn (1996), Demokratiedefizite und Funktionsmängel in der Politik. Ein Essay über Strukturprobleme der repräsentativen Demokratie und Vorschläge für konstitutionelle Reformen, in: J. Kruse und O.G. Mayer (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Erhard Kantzenbach zum 65. Geburtstag, Baden-Baden (Nomos), S. 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: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.), Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 255, Berlin (Duncker & Humblot), S. 93-120.
- Kruse, Jörn (2008), Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung. Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen, erscheint in: Zimmermann, Klaus W.

- und S. Beyer (Hrsg), Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen: Facetten politischer Ökonomie, Marburg (Metropolis), S. 204-279.
- 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, S. 16-22.
- Nienhaus, Volker (1982), Persönliche Freiheit und moderne Demokratie. F. A. von Hayek's Demokratiekritik und sein Reformvorschlag eines Zweikammersystems, Tübingen.
- 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, S. 45-54.
- Rupp, Hans H. (1979): Zweikammersystem und Bundesverfassungsgericht. Bemerkungen zu einem verfassungspolitischen Reformvorschlag F. A. von Hayeks, in: ORDO 30, S. 95-104.
- Schiller, Theo (1999), Prinzipien und Qualifikierungskriterien von Demokratie, in: Dirk Berg Schlosser/ Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), Perspektiven der Demokratie. Problem und Chancen im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt am Main/New York, S. 28-56.
- Schmidt, Manfred G. (2006), Demokratietheorien, 3. Aufl. Opladen (Leske+Budrich)
- Schütt-Wetschky, Eberhard (2000) Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive , in: Aus Politik und Zeitgeschichte.
- 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: Nomos, S. 7-19.
- Wiesendahl, Elmar (2001), Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus, in: Herbert von Arnim (Hrsg), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Duncker&Humblot), S. 145-166.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Staatliche Institutionen und Problemfelder
 - 2.1 Institutionen und Entscheidungen
 - 2.2 Politik-Kern und Fachinstitutionen
 - 2.3 Staatliche Problemfelder – Präferenzrelevanz und Fachkompetenz
- 3 Legitimationsmonopol der politischen Klasse und Dominanz der Parteien
 - 3.1 Kollektive Delegation und das Monopol für formale demokratische Legitimation
 - 3.2 Parteien-Konkurrenz und Parteien-Kartell (Monopol) für ihre Interessen
 - 3.3 Dominanz der Parteien
 - 3.4 Rekrutierung von Politikern
- 4 Weitreichende Macht der Parteien
 - 4.1 Parteien-Einfluss auf die Fachinstitutionen
 - 4.2 Delegation der Judikative
 - 4.3 Demokratische Regeln, Unabhängigkeit und Kompetenz-Kompetenz
- 5 Senat als zweite Kammer
 - 5.1 Reformperspektive: Dezentralisierung der demokratischen Legitimation und der politischen und staatlichen Macht
 - 5.2 Institutionelle Struktur und Wahl des Senats
 - 5.3 Aufgaben des Senats
- 6 Fazit
- 7 Literatur

Bisher erschienen:

Diskussionspapiere der Fächergruppe Volkswirtschaftslehre

- Kruse, Jörn, Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, Nr. 77 (März 2008)
- Beckmann, Klaus & Susan Gattke, Status preferences and optimal corrective taxes: a note, No. 76 (February 2008)
- Kruse, Jörn, Internet-Überlast, Netzneutralität und Service-Qualität, Nr. 75 (Januar 2008).
- Dewenter, Ralf, Netzneutralität, Nr. 74 (Dezember 2007).
- Beckmann, Klaus & Carsten Gerrits, Making sense of corruption: Hobbesian jungle, bribery as an auction, and DUP activities, No. 73 (December 2007).
- Kruse, Jörn, Crowding-Out bei Überlast im Internet, Nr. 72, (November 2007).
- Beckmann, Klaus, Why do petrol prices fluctuate so much?, No. 71 (November 2007).
- Beckmann, Klaus, „Was willst Du armer Teufel geben?“ Bemerkungen zum Glück in der Ökonomik, Nr. 70 (November 2007).
- Berlemann, Michael & Gerit Vogt, Kurzfristige Wachstumseffekte von Naturkatastrophen, Eine empirische Analyse der Flutkatastrophe vom August 2002 in Sachsen, Nr. 69 (November 2007).
- 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), erscheint in: Stefan Bayer und Klaus W. Zimmermann (Hrsg.), Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen: Facetten politischer Ökonomie Metropolis: Marburg 2008 .
- Dewenter, Ralf, Crossmediale Fusionen und Meinungsvielfalt: Eine ökonomische Analyse, Nr. 65 (Oktober 2007), erschienen in: F. Fechner (Hrsg.), Crossmediale Fusionen und Meinungsvielfalt – Juristische und ökonomische Betrachtungen, Universitätsverlag Ilmenau.
- Dewenter, Ralf, Justus Haucap & Ulrich Heimeshoff, Regulatorische Risiken in Telekommunikationsmärkten aus institutionenökonomischer Perspektive, Nr. 64 (September 2007), erschienen in: J. Stephan, D. Orlamünder und C. Growitsch (Hrsg.): Regulatorische Risiken – das Ergebnis staatlicher Anmaßung oder ökonomisch notwendiger Intervention?, IWH, Halle.
- 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), erschienen in: *MedienWirtschaft:Zeitschrift für Medienmanagement und Kommunikationsökonomie* 4/2007.
- 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), erscheint in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*.
- 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 Ökonomie- studiums 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 Portugese Football, No. 22 (September 2003).
- Haucap, Justus & Christian Wey, Unionisation Structures and Innovation Incentives, No. 21 (September 2003), erschienen in: *The Economic Journal* 114, 2004, C145-C165.
- Quitzau, Jörn, Erfolgsfaktor Zufall im Profifußball: Quantifizierung mit Hilfe 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.