

Kruse, Jörn

Working Paper

Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik

Diskussionspapier, No. 94

Provided in Cooperation with:

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Helmut-Schmidt-Universität (HSU)

Suggested Citation: Kruse, Jörn (2009) : Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik, Diskussionspapier, No. 94, Helmut-Schmidt-Universität - Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:705-opus-20865>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/38740>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Diskussionspapierreihe
Working Paper Series



HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT
Universität der Bundeswehr Hamburg

DAS GOVERNANCE-DILEMMA DER DEMOKRATISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

JÖRN KRUSE

Nr./ No. 94
August 2009

Department of Economics
Fächergruppe Volkswirtschaftslehre

Autoren / Authors

Jörn Kruse

Helmut Schmidt Universität Hamburg / Helmut Schmidt University Hamburg

Institut für Wirtschaftspolitik / Institute of Economic Policy

Holstenhofweg 85

22043 Hamburg

Germany

joern.kruse@hsu-hh.de

Redaktion / Editors

Helmut Schmidt Universität Hamburg / Helmut Schmidt University Hamburg

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre / Department of Economics

Eine elektronische Version des Diskussionspapiers ist auf folgender Internetseite zu finden/

An electronic version of the paper may be downloaded from the homepage:

<http://fgvwl.hsu-hh.de/wp-vwl>

Koordinator / Coordinator

Kai Hielscher

wp-vwl@hsu-hh.de

DAS GOVERNANCE-DILEMMA DER DEMOKRATISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

JÖRN KRUSE

Zusammenfassung/ Abstract

As a result of the prevailing governance structure, economic policy in democracies usually suffers from specific deficiencies. Among these are the predominance of distributive over efficiency objectives, the neglect of long-run effects, and the lack of or biased use of expert knowledge in the political decision making process. These deficiencies can be attributed to a “monopoly of democratic legitimacy” of the politicians and parties, an overloaded democratic delegation, the influence of interest groups, and the short-run incentives in the political process. The focus of this paper is on the reform of the governance structure of economic policy. It is suggested that a “dual democratic legitimacy” should be introduced. A “senate” which is independent of the political parties will be directly elected by the people. The senate firstly works as a second chamber in bicameralistic legislation, closely cooperating with consultative expert institutions. Secondly, the senate acts as a principal for any public institution outside of the parliament and the government, appointing the top personnel.

JEL-Klassifikation / JEL-Classification: D72, D02

Schlagworte / Keywords: Delegation, Politische Institutionen, Zwei-Kammer-Systeme, Senat

Für wertvolle Hinweise zu einer früheren Fassung danke ich Niklas Im Winkel, Markus Hessler und den Teilnehmern der Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, 25./26. März 2009 in Leipzig.

Gliederung

1	Problem.....	3
2	Problemfaktoren der Wirtschaftspolitik	4
2.1	Ökonomen und Politiker	4
2.2	Interessen- und Verteilungs-Orientierung.....	5
2.3	Sekundärwirkungen und Zeithorizont.....	6
2.4	Regel-Relevanz	7
2.5	Politikinterne und externe Fachkompetenz.....	8
3	Governance-Struktur der demokratischen Wirtschaftspolitik	11
3.1	Delegationsumfang und Legitimationsmonopol	11
3.2	Politik-Kern und Fachinstitutionen	14
3.3	Präferenzrelevanz und Fachkompetenz.....	15
3.4	Institutionelle Probleme	18
4	Überwindung des Wirtschaftspolitik-Dilemmas durch duale Legitimation.....	19
4.1	Funktionen des Senats bei der Delegation staatlicher Institutionen	20
4.2	Funktionen des Senats als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung.....	22
4.3	Wahl der Senatoren	25
5	Fazit	27

1 Problem

Die praktische Wirtschaftspolitik wird von akademischen Ökonomen häufig mit zwei Argumenten kritisiert, die in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen, (1) die fehlende Langfristorientierung und (2) die mangelnde Relevanz von Fachkompetenz. Die Wirtschaftspolitik ist meist wenig vorausschauend und besteht häufig aus hastigen Antworten auf aktuelle Probleme. Sie folgt medialem Agendasetting und/oder dem Druck von Lobbyisten. Den wirtschaftspolitischen Entscheidungen fehlt es häufig an Nachhaltigkeit. Es mangelt an dem Bewusstsein, dass die Wirtschaftssubjekte möglichst stabile ordnungspolitische Rahmenbedingungen benötigen.

Die Komplexität der wirtschaftlichen Zusammenhänge ist in den vergangenen Dekaden stark angewachsen. Das Gleiche gilt für das bei einschlägigen Experten inkorporierte Wissen, das teilweise hochgradig spezifisch ist. Dabei besteht ein inhaltlich bedeutender Zusammenhang zwischen der Fachkompetenz und der Einsicht in langfristige Entscheidungsfolgen. Die politischen Institutionen (insb. das Parlament) sind jedoch weiterhin allgemein und breit angelegt. Die Politiker, ohnehin mit zahlreichen anderen zeitaufwändigen Pflichten belastet, sind (trotz einer gewissen Arbeitsteilung) auf vielen Feldern tätig und weder in der Lage noch motiviert, profunde Fachkompetenz zu erwerben. Dies erleichtert den Lobbyisten die Einflußnahme.

Die Probleme lassen sich auf inadäquate Anreizstrukturen der Politiker und auf Konstruktionsmängel in der Governancestruktur der Wirtschaftspolitik zurückführen.¹ Eine zentrale These dieses Aufsatzes besagt, dass das Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik zu einem großen Teil auf der faktischen Existenz eines „demokratischen Legitimationsmonopols“ (Kruse, 2008a) der Politischen Klasse (und damit der Parteien) basiert. Aus diesem folgen zahlreiche Konsequenzen für die einzelnen Institutionen und die Verhaltensweisen der Akteure.

Die konkreten Problemfaktoren werden in Abschnitt 2 erörtert und umfassen unter anderem die mangelnde Berücksichtigung längerfristiger Wirkungen und einschlägiger Fachkompetenz sowie eine dominante Interessen- und Verteilungsorientierung. Dies wird in der akademischen Diskussion meist mit Resignation zur Kenntnis genommen, ohne dass eine Perspektive für substantielle Verbesserungen sichtbar wird.

Hier will der vorliegende Beitrag ansetzen und konkrete, weitreichende Vorschläge zur Verbesserung der Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik, die in Abschnitt 3 skizziert wird, machen. Die These ist, dass eine nachhaltige Problemlösung eine Beseitigung des demokratischen Legitimationsmonopols und die Schaffung einer dualen Legitimation voraussetzt. Dies erfolgt in Abschnitt 4 durch die Konzeption eines Senats, der direkt von den Bürgern gewählt wird und über eine eigene (vom Parlament und auch von den Parteien unabhängige, Abschnitt 4.3) demokratische Legitimation verfügt. Der Senat übernimmt u.a. die Aufgaben (1) der Einsetzung von wirtschaftspolitischen Fachinstitutionen und der Ernennung von deren Spitzenpersonal sowie (2) die Rolle einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung unter expliziter Einbeziehung fachkompetenter Institutionen.

¹ Vgl. für eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Begriff Governance Theurl (2009), sowie die Bände von Benz (2004) und Schuppert (2006).

Damit werden wesentliche Elemente der hergebrachten institutionellen Architektur des Staates in Frage gestellt. Das gegenwärtige Verfassungsrecht kann dabei natürlich nicht als verbindlicher Rahmen akzeptiert werden. Vielmehr werden grundsätzliche Revisionen der Institutionen und der Verfassung in Betracht gezogen, für die keine kurzfristige Realisierung erwartet werden kann.

2 Problemfaktoren der Wirtschaftspolitik

Im Folgenden werden wesentliche Probleme der demokratischen Wirtschaftspolitik in vier Punkten skizziert. Einer bezieht sich auf die vorrangige Interessen- und Verteilungsorientierung. Der Zweite thematisiert den Zeithorizont der Zielfunktionen und der ökonomischen Zusammenhänge. Der Dritte adressiert die geringe institutionelle Relevanz von ökonomischen Effizienzregeln. Der Vierte thematisiert die einschlägige Fachkompetenz der Politiker und stellt insbesondere die Frage, ob die in der Gesellschaft vorhandene ökonomische Fachkompetenz adäquat genutzt wird (insbesondere durch diverse Formen der Politikberatung). Zuvor wird in Abschnitt 2.1 festgestellt, dass die praktischen Wirtschaftspolitiker einerseits und die ökonomischen Experten andererseits zu unterschiedlichen Referenzsystemen gehören. Eine solche Dichotomisierung erklärt bereits einen Teil der Kritikpunkte und der Missverständnisse zwischen beiden Gruppen (Priddat/Theurl, 2004; Franz, 2009).

2.1 Ökonomen und Politiker

Als „Ökonomen“ werden im Folgenden nur Personen bezeichnet, deren Haupttätigkeitsfeld die Analyse und Beurteilung volkswirtschaftlicher Zusammenhänge, Probleme und Handlungsmöglichkeiten ist. Dies umfasst u.a. die ökonomischen Experten in einschlägigen Forschungsinstituten, Universitäten, Beratungsfirmen, Ministerien, spezifischen Fachinstitutionen, Verwaltungseinheiten etc. Man kann in der Regel davon ausgehen, dass

- sie im spezifischen ökonomischen Fachkontext ausgebildet und sozialisiert worden sind,
- sie gesamtwirtschaftlich orientierte Denkweisen und Theorien sowie deren normative und empirische Grundlagen kennen und für ihre eigenen Argumentationen adaptiert haben,
- ihre professionellen Leistungskriterien an der Qualität ökonomischer Analysen und Argumente orientiert sind, und
- ihre Referenzgruppen, deren professionelle Anerkennung ihnen wichtig ist (Peer-Group) ebenfalls überwiegend aus Ökonomen besteht.

Ökonomen sind inhaltlich im Allgemeinen nicht primär an der Zustimmung von Betroffenen orientiert, sondern an der professionellen Wertschätzung ihrer Arbeit durch Fachkollegen und andere Personen, die gegebenenfalls Ansehen, Karriere und Einkommen beeinflussen können.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen werden von den „Wirtschaftspolitikern“ in Parlament und Regierung entweder selbst getroffen oder von ihnen ganz oder teilweise an staatliche Fachinstitutionen (vgl. Abschnitt 3) delegiert. Wirtschaftspolitiker sind de

facto fast immer Berufspolitiker und über die Parteigrenzen hinweg Teil der „Politischen Klasse“.² Sie haben sich in der Regel relativ früh für eine Politikerlaufbahn (und damit gegen eine andere Karriere) entschieden und sind im Kontext ihrer Partei und der politischen Institutionen, Prozesse und Interessenlagen sozialisiert worden. Für die meisten Politiker gilt auch, dass alternative Positionen, die außerhalb des politischen Einflussbereichs liegen, für sie in der Regel entweder nicht verfügbar oder in Anbetracht der erreichten politischen Position nicht attraktiv sind.³

Mit wenigen Ausnahmen hängt die politische Karriere der Politiker nahezu ausschließlich von den Funktionären und Aktivisten ihrer eigenen Partei ab. Die Partei (und nicht die Wähler, v. Arnim, 2003) entscheidet de facto über fast alles, was ihre beruflichen Zielfunktionen ausmacht, insbesondere ihre politische Karriere, Macht, Status, Selbstverwirklichung, potentielle Anschluss- und/oder Versorgungspositionen etc. Insofern sind auch ihre Interessen und Anreizstrukturen stark parteizentriert. Ihre Charakterisierung als „Volksvertreter“ ist zwar formal zutreffend. Für ihre individuellen Anreizstrukturen sind jedoch ihre Rollen als parteiabhängige Berufspolitiker empirisch relevanter. Dabei können sie immer argumentieren, dass sich ihre inhaltlichen Politikziele nur über ein gutes Standing in ihrer Partei realisieren lassen.

Von seiten der Bürger unterliegen die Politiker keiner feldspezifischen, sondern aufgrund des „übergroßen Delegationsumfangs“ von Wahlen (vgl. Abschnitt 3.1) allenfalls einer sehr pauschalen Sanktion. Das heißt, sie können bei den Parlamentswahlen nicht für einzelne wirtschaftspolitische Entscheidungen oder Aussagen belohnt oder bestraft werden, sondern allenfalls für eine pauschale Gesamtheit vieler Themen, Entscheidungen etc., wobei aktuelle Wahlkampfthemen oder mediale Ereignisse häufig mehr Bedeutung haben als einzelne wirtschaftspolitische Inhalte. Dies verwässert ihre diesbezüglichen Anreizstrukturen und schafft diskretionäre Freiräume.

2.2 Interessen- und Verteilungs-Orientierung

Die inhaltliche Betrachtung von wirtschaftspolitischen Problemlagen durch „Nicht-Ökonomen“ ist stark von deren jeweiligen Interessenlagen und von tatsächlichen oder vermeintlichen Verteilungswirkungen sowie von einer Unterbewertung längerfristiger Effekte (vgl. 2.3) gekennzeichnet. Die Betonung von Verteilungseffekten und die Vernachlässigung von Allokations-, Effizienz- und Wachstums-Wirkungen wird auch als „Fixed-Pie-Hypothese“ bezeichnet. Danach geht es vor allem darum, einen gegebenen Kuchen „gerecht“ zu verteilen, im Extremfall mit der Vorstellung eines Nullsummenspiels (Enste et al., 2009).

Derartige Vorstellungen sind - wenngleich meist nicht in extremer Form - in der Bevölkerung, in den Medien und unter „Parteifreunden“ weit verbreitet und jeder Wirtschaftspolitiker tut unter Karrieregesichtspunkten gut daran, dies zu berück-

² Vgl. zur Politischen Klasse z.B. Beyme von (1993, 2001), Borchert (1999), Borchert und Golsch (1995, 1999), Klages (2001), Kloepfer (2001), Golsch (1998).

³ Zu den Ausnahmen gehören nicht selten die Funktionäre von Interessengruppen, die indirekt von ihren Verbänden ins Parlament entsandt wurden.

sichtigen, wenn er solche Vorstellungen nicht ohnehin schon (als Folge seiner politischen Sozialisierung) selbst adaptiert hat.

Dies wird durch die Tatsache verstärkt, dass die kurzfristigen relativen Verlierer jeder wirtschaftlichen Entwicklung und jeder wirtschaftspolitischen Entscheidung in der Regel sichtbarer und „lauter“ sind als die Gewinner und weit mehr mediale Aufmerksamkeit erfahren.⁴ Das Gleiche gilt für die Aktivitäten von Lobbyisten, die asymmetrische Interessenvertretungen zu Lasten des Gemeinwohls darstellen, über diverse Einflusswege. Selbst die ökonomisch unsinnigste Intervention auf Kosten von Konsumenten und/oder Steuerzahlern kann für die Akteure politisch vorteilhaft sein, z.B. wenn sie das Image verbessert, sich um Betroffene zu kümmern.⁵

Ökonomen wissen dagegen, dass die Fixed-Pie-Hypothese barer Unsinn ist, wenngleich sich jeder verständige Ökonom natürlich auch der Verteilungswirkungen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen bewusst ist. Es existiert unter Ökonomen ein breiter Fundus theoretisch und empirisch gesicherten Wissens, welche Maßnahmen gesamtwirtschaftlich vorzuziehen bzw. nicht zu empfehlen sind.⁶

Für praktische Wirtschaftspolitiker sind die (längerfristigen) gesamtwirtschaftlichen Nettowirkungen einzelner Maßnahmen unter politischen Karrieregesichtspunkten nahezu irrelevant. Die meisten Politiker interessieren sich deshalb nicht primär für die objektiven Folgen ihrer Entscheidungen, sondern für die (kurzfristigen) politischen Effekte.

2.3 Sekundärwirkungen und Zeithorizont

Ein wesentlicher Unterschied besteht zwischen den Zeithorizonten von Politikern und Ökonomen. Dies gilt sowohl für die Zielfunktionen als auch für die inkludierten Wirkungszusammenhänge.

Ökonomen sind sich generell der Tatsache bewusst, dass alle Veränderungen von ökonomischen Daten und Rahmenbedingungen (also insbesondere auch von staatlichen Maßnahmen) Sekundärwirkungen haben. Die Wirtschaftssubjekte passen sich im Laufe der Zeit an und erzeugen damit wiederum Datenänderungen für andere Wirtschaftssubjekte etc. Dies kann in einzelnen Schritten recht zügig gehen, aber auch einige Jahre in Anspruch nehmen, abhängig von Reaktions-Lags, Kosten-Irreversibilitäten, Erwar-

4 Bezüglich inhaltlicher Sichtweisen auf die wirtschaftspolitischen Problemlagen werden sich Politiker stark an den Sichtweisen der relevanten Medien orientieren, die auf ihr Standing in ihrer eigenen Partei zurückwirken und für ihre Karrierechancen hinsichtlich Wahlkreis, Landesliste und „Berliner Posten“ bedeutsam sind.

5 Wenn ein Politiker ein Unternehmen mit staatlichen Subventionen vor dem Konkurs bewahren will und damit (kurzfristig) einige Arbeitsplätze rettet, hat dies in der (ökonomisch ungebildeten) medialen Öffentlichkeit in der Regel überwiegend positive Imagewirkungen. Dass stattdessen nachfolgend andere Arbeitsplätze (insb. bei den Konkurrenten des geförderten Unternehmens) verloren gehen, wird häufig nicht im kausalen Zusammenhang gesehen.

6 Es muss hier nicht genauer ausgeführt werden, dass Markteingriffe und Subventionen überwiegend negative Nettoeffekte haben. Wenn man „politisch wahrgenommene“ Ergebnismängel korrigieren möchte, stellen in aller Regel direkte Maßnahmen z.B. in Form von Transfers (wenn überhaupt) die besseren Alternativen dar.

tungsbildungen etc. Insbesondere ordnungspolitische Analysen sind immer langfristig. Das heißt, sie reichen bis zur Auflösung sämtlicher Entscheidungsvoraussetzungen und bis zum theoretischen Ende aller Anpassungsprozesse.

Die Erfahrung zeigt, dass in vielen wirtschaftspolitischen Problemlagen (bzw. in Situationen, die von negativ Betroffenen oder von den Medien zum Problem erklärt werden) die kurzfristig vorteilhaft erscheinende Lösung längerfristig ineffizient ist. Die nach ökonomischer Expertenmeinung gesamtwirtschaftlich optimale Entscheidungsalternative ist dagegen oft kurzfristig unpopulär und wird in Teilen der Öffentlichkeit mit dort negativ geprägten Schlagworten wie „neoliberal“ diskreditiert.

Politiker sind (ebenso wie große Teile der Bevölkerung und der Medien) in zweierlei Hinsicht viel kurzfristiger orientiert. Erstens sind die kurzfristigen Wirkungen (Primärwirkungen) von Maßnahmen meist relativ offensichtlich, während die Abschätzung von Sekundärwirkungen häufig schwieriger ist und viel mehr Einsicht in die ökonomischen Funktionszusammenhänge erfordert. Vor allem von ökonomischen Laien werden solche Sekundärwirkungen oft gar nicht berücksichtigt. Dies macht es Wirtschaftspolitikern (auch wenn sie selbst sich der Sekundärwirkungen bewusst sind) leicht, sie zu ignorieren.

Zweitens sind die politischen Zeithorizonte und Anreizstrukturen von Politikern so kurz und lückenhaft wie die Gedächtnisse ihrer Wähler. Zwar gibt es einzelne zentrale Themen, die etwas länger in Erinnerung bleiben und die möglicherweise auch einzelnen Politikern temporär zugerechnet werden. Bei den meisten wirtschaftspolitischen Entscheidungen ist das nicht der Fall, da die Folgen für die Wahlbürger gar nicht als solche sichtbar werden und nicht den Verantwortlichen zugerechnet werden können. Zudem sind die Zusammenhänge zwischen Entscheidungen und Ergebnissen im politischen Prozess schon bald vergessen und ziehen keinerlei Sanktionswirkung nach sich. Dies gilt umso mehr, je länger die Wirkungen reichen.

In aller Regel ist es für eine Gesellschaft nicht ratsam, Entscheidungen mit langfristigen Wirkungen an Institutionen oder Personen zu delegieren, die nur eine relativ kurzfristige Anreizstruktur haben. Genau dies gilt in der Regel für Politiker. Diese Zeitinkonsistenz von ökonomischen Wirkungszusammenhängen und politischer Rationalität der Wirtschaftspolitikern ist ein Kernproblem dessen, was hier als Governance-Dilemma bezeichnet wird. Ohne wesentliche Veränderungen dieser Governance-Struktur, das heißt der politischen Institutionen und/oder Prozesse ist auch keine wesentliche Verbesserung zu erwarten.

2.4 Regel-Relevanz

Ein weiteres Problemfeld betrifft das Verhältnis zwischen allgemeinen, inhaltlichen Regeln und diskretionären Entscheidungen. Die akademische Ökonomie hat eine ganze Reihe von wirtschaftspolitischen Prinzipien, Best-Practice-Regeln und Ratschlägen entwickelt (bzw. hat darüber weitgehenden inhaltlichen Konsens) und mehr oder minder explizit formuliert, z.B. bezüglich Staatsverschuldung, Subventionen, Marktbarrieren, Preisregeln für staatliche Angebote, Staatsbeteiligungen an Unternehmen etc., die im Sinne langfristig orientierter wirtschaftlicher Rationalität wirken (könnten). Einige wenige solcher Regeln haben auch zögerlichen Eingang in explizite Normen auf

nationaler und europäischer Ebene gefunden (z.B. EU-Stabilitätskriterien, Staatsverschuldung etc.).

Es ist darüber diskutiert worden, in welchem Maße es möglich ist, diskretionäre wirtschaftspolitische Entscheidungen durch regelgebundene Verfahren zu ersetzen. Man muss jedoch feststellen, dass nur sehr wenige Regeln in institutionalisierter Form existieren. Vor allem ist es für die Politiker meist relativ einfach, die fast immer bereits eingebauten Ausnahmetatbestände und Umgehungsmöglichkeiten selbst zu nutzen, wenn dies politisch opportun erscheint.

Die eigentliche Ursache liegt auch hier im Legitimationsmonopol der Politischen Klasse, die die Regeln selbst als Gesetz beschließen müssten und die ihre Macht durch verbindliche Regeln bzw. stark konditionierte Ausnahmen nicht einengen lassen wollen. Das Legitimationsargument haben sie im gegenwärtigen System immer auf ihrer Seite. Hier mangelt es in der Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik also einerseits an Anreizen zur Einführung solcher Regeln und andererseits an einem adäquaten Umgang mit eventuellen Ausnahmen.

2.5 Politikinterne und externe Fachkompetenz

Die Abschätzung von längerfristigen Konsequenzen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen stellt besondere Anforderungen an die verfügbare Fachkompetenz. Ohne diese werden die Entscheidungen mangelhaft sein und einen Bias zu Lasten längerfristiger Wirkungen haben. Unter „Fachkompetenz“ wird im Folgenden nicht das ökonomische Allgemeinwissen verstanden, sondern dasjenige Niveau von spezialisierten ökonomischen Fachkenntnissen, das bei den einschlägigen Experten vorhanden ist.

Bezüglich der Fachkompetenz wird im Folgenden unterschieden zwischen der internen Fachkompetenz der Politiker selbst und der externen Fachkompetenz, die grundsätzlich durch Politikberater verschiedener Art (Fachinstitutionen, staatliche Beratungsinstitutionen, Universitäten, kommerzielle Beratungsfirmen etc.) nutzbar gemacht werden kann.

Interne Fachkompetenz. Der Rekrutierungs-, Karriere- und Sozialisations-Prozess von Berufspolitikern ist dadurch gekennzeichnet, (1) dass sie sich in der Regel relativ früh für die „Laufbahn“ des Berufspolitikers entscheiden (müssen), das heißt bevor sie spezifische Fachkompetenz erwerben und nachweisen können, und (2) dass Allrounder im Politikprozess erfolgreicher sind als Personen mit spezifischer Fachkompetenz (vielleicht mit Ausnahme juristischer Kenntnisse).⁷ Sie müssen auf vielen Gebieten der aktuellen Politik argumentationsfähig sein, wenngleich eine gewisse Konzentration auf einzelne Themenfelder üblich ist. Wenn man sich den fachlichen Background der Bundestagsabgeordneten ansieht, fällt ein starkes Übergewicht von im öffentlichen

⁷ Ausgewiesene Experten aus anderen Karrierebereichen kommen in der Regel nicht ins Parlament, erstens wegen der Rekrutierungsmechanismen der politischen Parteien und zweitens wegen der individuellen Opportunitätskosten und Karrierealternativen. In vielen anderen Bereichen haben Experten bessere Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung und zum Einkommenserwerb als in der Politik. Von den dennoch in der Politik vorhandenen Experten müsste man außerdem noch diejenigen abziehen, die de facto als Verbandsvertreter im Parlament sind und insofern ihre Fachkompetenz einseitig einsetzen.

Dienst Beschäftigten und von Juristen auf und eine Unterrepräsentierung von Ökonomen.

Die Abgeordneten unterliegen einer hohen zeitlichen Inanspruchnahme durch Termine in ihren Wahlkreisen und in Berlin sowie durch zahlreiche Repräsentations- und Networking-Erfordernisse innerhalb und außerhalb ihrer Partei.⁸ Für den Erwerb profunder Fachkompetenz auf Expertenniveau fehlen ihnen in der Regel nicht nur die Zeit, sondern auch die Anreize. Die Fachkompetenz ist im parteilichen Karriereprozess weniger bedeutsam als die inhaltliche und ideologische Kompatibilität mit den Aktivisten und Funktionären der eigenen Partei.

Noch wichtiger ist allerdings, ob die vorhandene Fachkompetenz ergebnisoffen genutzt wird. Dies kann bezweifelt werden, wenn die generelle Parteilinie und ideologische Aspekte tangiert sind und/oder die Parteifunktionäre schon vorher „wissen, wie das Ergebnis aussehen soll“. Die in der Fraktion fachlich Zuständigen müssen unter Karrieregesichtspunkten möglichst zu dem Ergebnis kommen, das von den Funktionären und den nahestehenden Verbänden präferiert wird.

Nutzung externer Fachkompetenz. Man mag der Auffassung sein, dass es gar nicht so wichtig ist, ob die Politiker selbst fachkompetent sind, da es ja zahlreiche Experten gibt, die für eine Politikberatung in Anspruch genommen werden können. Zweifellos spielt eine derartige externe Fachkompetenz für alle politischen Entscheidungen eine gravierende Rolle. Sie ist nahezu unverzichtbar. Dennoch existieren spezifische Probleme, warum die externe Fachkompetenz für die politischen Entscheidungen nicht adäquat genutzt wird. Erstens sind einige Experten und Institutionen nicht für alle Beteiligten zugänglich und zweitens haben einige Berater verzerrte Anreize, wenn die Politiker apriori bestimmte Ergebnisse wünschen.

Es gibt grundsätzlich keinen Mangel an Experten für politische Entscheidungen. Speziell die Regierung hat allein durch die Angehörigen der Ministerien und der Verwaltungen einen großen Fundus an fachkompetenten Personen zur Verfügung. Hinzu kommen diverse Fachinstitutionen und die Möglichkeit, andere Experten und kommerzielle Berater zu engagieren. Dies erfolgt auch tatsächlich.

Inwieweit dies für die Qualität der politischen Entscheidungen nutzbringend ist, hängt allerdings stark davon ab, in welchem Maße solche Fachkompetenz tatsächlich ergebnisoffen genutzt wird, bzw. ob es verzerrende Anreize gibt, die fachkundige Politikberatung „einäugig“ (d.h. inhaltlich selektiv) zu verwenden. Wenn die Interessen der Politiker darauf gerichtet sind, bestimmte Ergebnisse zu erhalten, die z.B. der generellen Parteilinie entsprechen oder für nahestehende Interessengruppen vorteilhaft sind, werden solche Expertisen nur selektiv genutzt, wenn sie die ohnehin präferierten Positionen unterstützen.

Dies gilt grundsätzlich auch für staatliche Fachinstitutionen sowie für kommerzielle Beratungsinstitutionen. Insbesondere bei Letzteren gilt häufig, dass in vielen Fällen das präferierte Ergebnis bereits ein impliziter (oder gar expliziter) Bestandteil des Auftrages

⁸ Ihre politische Karriere hängt stark von ihrer Präsenz, ihrem Engagement und ihrem Networking ab, was entsprechende Anreize zur Zeitallokation setzt. In den meisten Fällen ist der Adressat ihrer Bemühungen direkt oder indirekt ihre eigene Partei (in ihrem Wahlkreis, im Land oder auf Bundesebene).

ist. Das heißt, die Berater wissen häufig schon vorher, welche Ergebnisse erwünscht sind und dass dies eventuell für die Vergabe von Anschlussaufträgen relevant ist.

Hinzu kommt, dass der Zugang zu solchen Institutionen (Ministerien, Verwaltung, andere Fachinstitutionen und kommerzielle Berater) häufig asymmetrisch ist. Insbesondere die mediale Öffentlichkeit und nicht verbandlich-organisierte Betroffene (manchmal auch die parlamentarische Opposition) haben nur einen eingeschränkten Zugang zu solchen Experten. Angehörige staatlicher Institutionen werden sich häufig scheuen, gegenläufige Expertisen, Meinungsäußerungen, Politikratschläge etc. an die Öffentlichkeit zu geben, da viele dieser Personen den Sanktionsmöglichkeiten der Regierungsparteien unterliegen. Ein Ministerialbeamter wird nicht seine abweichende Einschätzung zu einem bestimmten Problem oder zu einer Politikoption der Öffentlichkeit mitteilen, wenn er fürchten muss, dass dies seine Karriere negativ beeinflussen kann.

Diese Asymmetrie hat oft den (von der jeweiligen Regierung gewünschten) Effekt, dass die interessierte Öffentlichkeit ihrerseits nicht adäquat über die relevanten Zusammenhänge, Optionen und Implikationen informiert ist.⁹ Eine Sonderrolle spielen einschlägige Verbände und Lobbyisten, die typischerweise einen erheblichen Informationsvorsprung haben, und oft auch über hinreichende finanzielle Ressourcen verfügen, um entsprechende Gutachten und Positionen etc. zu entwickeln, sie über die Medien in die Öffentlichkeit zu transportieren und sie in den politischen Diskussionsprozess einzubringen.

Ein grundsätzlich anderes Problem besteht bei einigen staatlichen Beratungsinstitutionen. Zur Nutzung unabhängiger Fachkompetenz sind offizielle Beratungsgremien eingerichtet worden (Theurl, 2004), z.B. der Sachverständigenrat (Papenfuß/Thomas, 2007), der Sachverständigenrat im Gesundheitswesen, die Monopolkommission und einige andere. Obwohl deren Mitglieder typischerweise von Politikern ausgewählt werden, verhalten sie sich in ihren fachlichen Empfehlungen dennoch in der Regel autonom (Franz, 2009), und zwar im Wesentlichen aus folgendem Grund: Die Mitglieder haben typischerweise ihre Karriereperspektiven und ihre Peer-Group außerhalb der Politik. Sie sind nicht so stark auf das Wohlwollen bestimmter Politiker oder Parteien angewiesen und orientieren sich bei ihrer Beratung vor allem am Ziel ihrer Reputation in der Fachöffentlichkeit.¹⁰

Allerdings sind solche Beratungsinstitutionen politisch weitgehend irrelevant. Z.B. haben die Gutachten des Sachverständigenrates allenfalls bei der Übergabe eine gewisse öffentliche Wahrnehmung (Präsenz in den Fernsehnachrichten) und am nächsten Tag in den Zeitungen. Ihre Aussagen werden selektiv zitiert, wenn dies für den jeweiligen Politiker opportun ist, und ignoriert, wenn das nicht der Fall ist.

Sie haben also trotz ihrer hohen spezifischen Fachkompetenz und fachlichen Vernetzung nur einen geringen Einfluss auf die politischen Entscheidungen. Dass sie wegen

⁹ Für die eigene Beschäftigung spezieller Berater stehen in der Regel nicht genügend Ressourcen zur Verfügung, so dass auch die Öffentlichkeit und die Medien auf die allgemein zugänglichen und auf die tertiären Informationen und Bewertungen von Lobbyisten angewiesen sind, die vermutlich asymmetrisch interessengeleitet sind.

¹⁰ Hier bestehen Parallelen zum Bundesverfassungsgericht. Auch die Verfassungsrichter werden „politisch“ eingesetzt, verhalten sich aber dennoch aus ähnlichen Gründen nicht parteipolitisch oder gar politisch gesteuert.

des Fehlens demokratischer Legitimation keinerlei offizielle Einflussrechte haben, ist verständlich und wohlbegründet. Allerdings müssen sich die Politiker (wegen ihres Legitimationsmonopols) auch nicht ernsthaft einer inhaltlichen Diskussion ihrer Ergebnisse stellen. Dadurch verlieren derartige Beratungsinstitutionen einen wesentlichen Teil ihres Wertes für die Beratung von Parlament, Regierung und Öffentlichkeit, den sie bei anderer institutioneller Anbindung (vgl. 4.2) haben könnten (und sollten).

3 Governance-Struktur der demokratischen Wirtschaftspolitik

3.1 Delegationsumfang und Legitimationsmonopol

In Abb. 1 werden die zentralen institutionellen Elemente der Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik in der spezifischen Sichtweise des Papiers skizziert.¹¹ Im Zentrum stehen das Parlament und die Regierung, die mit dem Begriff des „Politik-Kerns“ zusammengefasst werden. Inhaltlich findet Letzteres seine Begründung darin, dass die klassische Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive (jedenfalls was die Regierung betrifft)¹² in Deutschland (und in vielen anderen parlamentarischen Demokratien) praktisch nicht existiert. Das Parlament agiert teilweise (nämlich in der Gestalt der Mehrheitsfraktionen) primär als Mehrheitsbeschaffer der Regierung. Die restlichen Parlamentarier (der Oppositionsfraktionen) verfolgen vorrangig das Ziel, die Regierung zu stürzen oder zu schwächen. Dies weicht erheblich von der originären Aufgabe des Parlaments als Gesetzgebungsgremium ab, bei der die Abgeordneten möglichst viel von ihren Präferenzen, Ideologie etc in die Gesetze einbringen wollen.

Der Grund, warum eine bestimmte Wirtschaftspolitik als „demokratisch“ bezeichnet werden kann, basiert im Kern auf der Wahl des Parlamentes durch die Bürger. Daraus erhalten alle wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger direkt oder indirekt ihre demokratische Legitimation. Die majestätische Formulierung, dass „alle Macht vom Volke ausgeht“, findet in der Realität ihre (eher profane) Entsprechung im Vorgang der „demokratischen Delegation“, also der Stimmabgabe alle vier Jahre. Mit der Wahl bestimmen die Bürger (mindestens formal)¹³ die Zusammensetzung des Parlaments und indirekt auch die Regierung.

11 Die Relationen zwischen einer Institution und den Entscheidungen, die von ihr getroffen werden, sind durch einfache Pfeile gekennzeichnet. Fette Pfeilköpfe markieren die Delegation (Einsetzung des Spitzenpersonals, Kontrolle etc) einer Institution durch eine andere Institution.

12 Die Exekutive wird häufig unterschieden in „Regierung“ und „Verwaltung“. Hier wird die Regierung weiter unterteilt in das „Kabinett“, das über politische Karrieren rekrutiert und selektiert wird (und aufgrund seiner demokratischen Legitimation die eigentliche Macht hat), und den Ministerien (genauer den Fachabteilungen der Ministerien), deren Angehörige über Beamtenlaufbahnen rekrutiert und selektiert werden.

13 In der Realität haben die Bürger allerdings nur einen relativ geringen Einfluss auf das Parlament bzw. dessen Zusammensetzung, da vorher in Parteigremien über Wahlkreis-kandidaten und Landeslisten entschieden wurde, das heißt im Wesentlichen von Parteifunktionären und Parteiaktivisten.

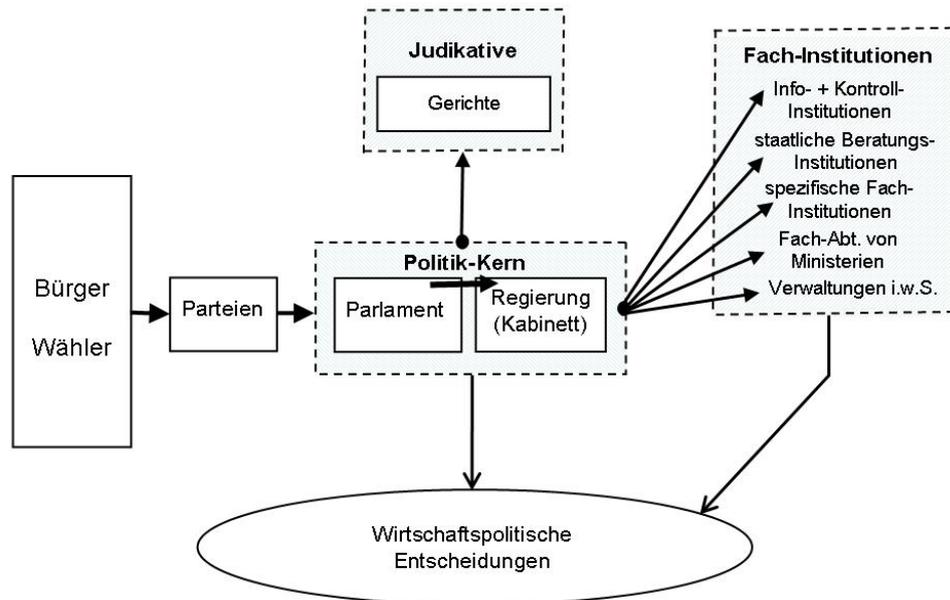


Abb. 1: Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik. Politik-Kern und Fach-Institutionen

Wenn man die demokratische Delegation durch Wahlen als Prinzipal-Agent-Beziehung interpretiert, wird sofort klar, dass die formalen Rechte und die faktischen Möglichkeiten des Prinzipals (Bürger, Wähler), seine Rolle gegenüber seinen Agenten (Politiker) wahrzunehmen, äußerst gering sind, wenn man dies auf einzelne Politikfelder bezieht. Der Hauptgrund ist der übergroße Delegationsumfang der Wahlen. Der „Delegationsumfang“ kennzeichnet die Zahl und Bedeutung der mit einem einzigen Vorgang delegierten Entscheidungen, Aufgaben, Präferenzelemente, Themen etc. Aus dem übergroßen Delegationsumfang folgt eine dramatische Überfrachtung der Stimmabgabe mit zahlreichen formalen Funktionen, insbesondere die Übermittlung der politischen Präferenzen, Einstellungen etc. zu vielen Politikproblemen, die Auswahl des politischen Personals, die Sanktionierung früherer Performance etc.

Die Aussage, dass die Bürgerpräferenzen die demokratische Politik bestimmen, ist formal sicher zutreffend, hat inhaltlich jedoch kaum Substanz. Wenn ein Bürger für sämtliche bundespolitischen Entscheidungen der nächsten vier Jahre (und zur Sanktionierung vergangener politischer Entscheidungen) nur eine einzige Stimme zur Verfügung hat, kann er seine Präferenzen auf den einzelnen Politikfeldern nicht zur Geltung bringen, da sie in der großen Gemengelage vieler Sachprobleme, Interessen, Ideologien und Personalien untergehen oder gar von kurzfristig-zufälligen Wahlkampfthemen und Medienereignissen überlagert werden.

Viele Bürger würden (wenn sie denn könnten) für verschiedene Politikfelder (z.B. Innen-, Außen-, Wirtschafts-, Sozial-, Steuer-, Umweltpolitik etc.) oder gar einzelne Entscheidungen durchaus unterschiedliche Parteien wählen. Sie stimmen jetzt also mit ihrem Kreuz notgedrungen auf einzelnen Feldern für Politikvorschläge, die sie gar nicht unterstützen wollen. Der damit stark reduzierte primäre Informationsgehalt der Wahlen könnte durch sekundäre Informationsprozesse (Demoskopie) kompensiert werden, wenn adäquate Anreize bestünden, die Präferenzen der Bürger auf einzelnen Politikfeldern zuverlässig zu ermitteln (Kruse, 2008a).

Problematischer sind die Folgen für die Sanktionskraft.¹⁴ Dass eine solche in einem pauschalen Sinne zwischen Bürgern und Politikern prinzipiell gegeben ist, kann kaum bestritten werden. Schließlich können sie kollektiv grundsätzlich jede Regierung abwählen (wenngleich erst bei der nächsten Wahl) und jede einzelne Partei mit dem Stimmzettel zur Irrelevanz verdammen oder an die Macht bringen. Bedeutsamer ist jedoch die Frage, ob eine hinreichende Sanktionskraft auch für ein einzelnes Politikfeld (oder gar für eine einzelne Entscheidung) gegeben ist. Also: Haben die Politiker bei einzelnen wirtschaftspolitischen Entscheidungen genügend starke Anreize, tatsächlich im Sinne der Bürger zu handeln? Hat die bestmögliche Umsetzung der Bürgerpräferenzen tatsächlich positive Karrierewirkungen für die jeweiligen Politiker? Haben signifikante Abweichungen vom Wählerwillen negative Auswirkungen auf die Akteure? Oder werden sie eventuell durch wirksamere Anreize (z.B. aus der eigenen Partei oder durch einschlägige Interessengruppen) überlagert?

Mit Ausnahme von sehr wenigen, medial-fokussierten Top-Themen ist die Sanktionskraft im Prinzipal-Agent-Verhältnis zwischen Bürgern und Politikern gering. Mit anderen Worten: Die Politiker (insb. der jeweiligen Mehrheitsparteien) haben große diskretionäre Freiräume, in denen sie kaum Sanktionen fürchten müssen. Dies gilt umso mehr, je weniger das Einzelthema in der medialen Aufmerksamkeit ist und je größer der Abstand bis zur nächsten Wahl ist.

Ein großer diskretionärer Freiraum, der auch richtig (d.h. im Sinne der Präferenzen der Bürger bzw. „gemeinwohl-orientiert“) und kompetent genutzt werden kann (und in vielen Fällen tatsächlich so genutzt wird), bietet aber auch Möglichkeiten der Verfolgung von Eigeninteressen, Ideologien etc. und vor allem für die Einflussnahme durch Partialinteressen (Lobbyisten, Verbände etc. diverser Art). Lobbyisten, die ein Partialinteresse zu Lasten der Allgemeinheit durchsetzen wollen, hätten umso geringere Chancen, je höher (und je differenzierter) die demokratische Sanktionskraft wäre.

Für die Politische Klasse (Parteien und Politiker) haben die Wahlen eine ganz herausragende positive Bedeutung, die in der Funktionsweise unseres politischen Systems sowie des gesamten Staates und der Gesellschaft kaum überschätzt werden kann. Durch die Wahlen werden sie nämlich mit dem wichtigsten demokratischen Gut (und vielen Schlüsseln zur Macht) versehen, nämlich der „demokratischen Legitimation“ (bzw. dem „Mandat“). Diese ist nicht nur im allgemeinen demokratischen Verständnis sondern auch tatsächlich die Machtbasis für fast alles.

Gravierend ist, dass es auf Bundesebene nur eine einzige Wahl gibt, nämlich diejenige zum Bundestag. Dadurch haben die Bundestagsparteien gemeinsam ein „Monopol für demokratische Legitimation“. Dieses ist die Hauptursache für zahlreiche Mängel und Fehlentwicklungen (Kruse 2008a, b).

¹⁴ Wir sprechen generell von einer hohen „Sanktionskraft“, wenn ein institutionelles System seinen Akteuren (Agenten) starke Anreize liefert, tatsächlich im Sinne der Zielfunktion des Systems (bzw. des Prinzipals) zu handeln und Abweichungen entsprechend sanktioniert.

3.2 Politik-Kern und Fachinstitutionen

Die Politische Klasse beherrscht also den monopolistischen „Macht-Bottleneck“. Dieser wird de facto von wenigen Parteien kontrolliert,¹⁵ ohne dass diese einem funktionsfähigen Wettbewerb unterliegen.¹⁶ Hohe Zugangsbarrieren für Newcomer (z.B. 5%-Minimalklausel im Wahlrecht, allein von den Parteien bestimmte Kandidatenlisten etc.) sichern die etablierten Machtpositionen ab.

In der Praxis sind die wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse viel komplizierter als es bisher dargestellt wurde. Wirtschaftspolitisch relevante Entscheidungen finden auf verschiedenen Ebenen des Staates statt. Es sind diverse Institutionen mit unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten daran beteiligt. Um die Komplexität zu reduzieren, werden die Entscheidungen hier in nur zwei Gruppen geteilt: Erstens Entscheidungen, die die Politiker (Politik-Kern, Politische Klasse, Parlament und Regierung) selbst treffen und zweitens Entscheidungen, die die Politiker an „Fachinstitutionen“ delegieren. Fachinstitutionen unterscheiden sich vom Politik-Kern in einigen wesentlichen Merkmalen.

Der **Politik-Kern** besteht wie bereits erwähnt aus dem Parlament und der Regierung (Kabinett). Er ist die Domäne der Politischen Klasse. Die Rekrutierung und Selektion erfolgt über die allgemein-politischen Prozesse, die von den Parteien beherrscht werden.

Die Institutionen und Personen des Politik-Kerns haben eine begrenzte Informationsverarbeitungs- und Entscheidungskapazität. Die Zeit, die Politiker für die Analyse einer bestimmten Thematik und für eine rationale Entscheidungsfindung zur Verfügung haben, ist (trotz aller Spezialisierungsmöglichkeiten innerhalb von Fraktionen etc.) notwendigerweise stark begrenzt. Die Abgeordneten haben typischerweise zahlreiche Termine, die für ihre Karriere bedeutsam sind und ihnen nur unzureichend Zeit lassen, sich in die jeweils relevanten Zusammenhänge intensiv einzuarbeiten. Die Akteure des Politik-Kerns haben typischerweise eine recht kurzfristige Anreizstruktur.

Fachinstitutionen sind problemfeldspezifisch organisiert und in der Regel hochgradig fachkompetent. Ihre Angehörigen werden typischerweise nach fachspezifischen Erfordernissen rekrutiert, ausgebildet und selektiert. Ihre Karrieren hängen (mehr oder minder stark) von ihrer Leistung ab. Dies ist eine Folge interner und/oder externer Peer-Group-Prozesse im Kontext fachlicher Spezialisierung. Sie verfügen grundsätzlich über zielkompatible Anreizstrukturen, die vergleichsweise langfristig orientiert sind.

15 Damit sollen die Konkurrenzbeziehungen um einzelne Entscheidungen, Positionen etc. innerhalb der Politischen Klasse (die in der öffentlichen und medialen Politikwahrnehmung zentral sind) natürlich nicht geleugnet werden. Es soll nur das kollektive Machtinteresse beleuchtet werden, das die etablierten Parteien verbindet und gravierender ist, als es die mediale Politikpräsentation erscheinen lässt. Vgl. zur Kartell-Theorie der Parteien: Wiesendahl (1999) und Helms (2001). Vgl. außerdem v.Arnim/Heyni/Ittner (2006),

16 Die Beurteilung, dass der Wettbewerb der Parteien nicht funktionsfähig ist, bezieht sich darauf, dass er nicht dafür sorgt, dass auf den einzelnen wirtschaftspolitischen Problemfeldern bestmögliche Entscheidungen im Sinne der Präferenzen der Bürger getroffen werden. Dies hängt vor allem mit dem übergroßen Delegationsumfang der Wahlen, den weiten diskretionären Freiräumen und der Tatsache zusammen, dass abweichende Interessen vorhanden und Lobbyeinflüsse wirksam sind.

Zu den Fachinstitutionen gehören z.B. Ministerien und Verwaltungen, Informations- und Kontroll-Institutionen (z.B. Rechnungshöfe und Statistische Ämter), staatliche Beratungs-Institutionen (z.B. Monopolkommission, Sachverständigenrat) und eine ganze Reihe anderer staatlicher Institutionen (z.B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungsbehörden, etc.).

Die Entscheidungskapazität von Fachinstitutionen ist grundsätzlich unbegrenzt, da man sie prinzipiell beliebig erweitern, differenzieren und mit externer Fachkompetenz ergänzen könnte, soweit dies zweckmäßig erscheint. Der diesbezüglich wesentliche Unterschied zum Politik-Kern besteht in den zieladäquaten Anreizstrukturen.

Die Aufgaben, Ziele, Kriterien und Kompetenzen der Fachinstitutionen sind überwiegend apriori durch Gesetze definiert, die vom Parlament beschlossen worden sind. In Einzelfällen sind sie allerdings auch Gegenstand konkreter Delegationsprozesse, deren Prinzipal der Politik-Kern ist. Sie haben keine eigenständige demokratische Legitimation, sondern interpretieren die ihnen vorgegebenen Ziele für einzelne Fälle, Funktionen und Problemlagen.

3.3 Präferenzrelevanz und Fachkompetenz

Für eine normative Analyse, welche Entscheidungen die Gesellschaft dem Politik-Kern und welche einzelnen Fachinstitutionen zuweisen sollte, betrachten wir die Gesamtheit aller relevanten Entscheidungen unter zwei inhaltlichen Kriterien, nämlich der Präferenzrelevanz und der Fachkompetenz.

Präferenzrelevanz. In einer Demokratie bilden die Präferenzen der Bürger den normativ relevanten Maßstab für alle staatlichen Entscheidungen. Die politischen Präferenzen der Bürger sind jedoch nicht nur unterschiedlich, sondern häufig auch nicht bekannt (a priori oft nicht einmal den einzelnen Bürgern selbst). Die entscheidungsrelevanten Präferenzen müssen eventuell erst in einem Informations- und Diskussionsprozess aufgedeckt und entwickelt werden, was die Kenntnis der konkret relevanten Entscheidungsalternativen erfordert.

Wenn bei einem bestimmten wirtschaftspolitischen Thema die Präferenzen der Bürger besonders wenig bekannt und/oder besonders heterogen sind, sprechen wir von einer „hohen Präferenzrelevanz“ eines Themas. Die Ermittlung, was die Bürger in ihrer Gesamtheit wollen („Gemeinwohl“), ist dann ein bedeutsamer Teil des Problems. Folglich muss für eine „gute Entscheidung“ ein funktionierender Mechanismus vorhanden sein, der die relevanten Präferenzen der Bürger zu den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern transferiert, bzw. wirksame Anreize liefert, diese zu ermitteln und entsprechend zu handeln (Präferenztransfer). Das andere Extrem einer „geringen Präferenzrelevanz“ liegt vor, wenn die wirtschaftspolitische Zielfunktion der Bürger bei einem bestimmten Thema als weitgehend bekannt angenommen werden kann.¹⁷ Dies ist z.B. dann der Fall, wenn die Zielfunktion „offensichtlich“ ist und/oder bereits vorher

¹⁷ Eine „geringe Präferenzrelevanz“ bedeutet also keineswegs, dass die Präferenzen nicht bedeutsam sind, sondern nur, dass sie bekannt sind bzw. ihre Ermittlung keine besonderen Probleme verursacht.

definiert wurde, etwa in Form eines Gesetzes oder einer anderen politischen Entscheidung.

Fachkompetenz. Die Ziele sollen jeweils mit möglichst geringen Kosten (d.h. mit minimalem Verzicht auf andere Ziele) erreicht werden. Ein gutes Ziel-Mittel-Verhältnis (Schmidt, 2006; Kruse, 2008a) erfordert auf einigen Entscheidungsfeldern vor allem eine hohe professionelle Qualität der Entscheidungsträger im Sinne einer adäquaten, spezialisierten Fachkompetenz. Bei vielen wirtschaftspolitischen Entscheidungsalternativen sind die Wirkungen nicht evident, sondern erfordern einen spezifischen fachlichen (inhaltlichen und methodischen) Background auf den einschlägigen Fachgebieten und einen aktuellen Informationsstand. Die Komplexität vieler Sachverhalte und der gewachsene Wissensstand von Experten hat die Bedeutung dieses Kriteriums im Laufe der Zeit stark erhöht. Dies gilt insbesondere bezüglich längerfristiger Wirkungen von Entscheidungen, für deren Abschätzung oft eine besonders hohe Fachkompetenz erforderlich ist.

Staatliche Aufgabenfelder. Die einzelnen staatlichen Problemfelder und Entscheidungsaufgaben stellen sehr unterschiedliche Anforderungen an die Fachkompetenz der Entscheidungsträger und an die Präferenzrelevanz. Dies ist in Abb. 2 veranschaulicht.

Problemfelder mit hoher Präferenzrelevanz erfordern eine enge Anbindung an einen demokratischen Prozess, da normative Aspekte bedeutsam sind und die Entscheidungen im Einzelnen eine inhaltliche demokratische Legitimation erfordern. Dies betrifft die Felder N und S.

Dagegen sind in den Feldern E und K die normativen Aspekte weitgehend geklärt, z.B. weil die Ziele offensichtlich sind oder diese bereits vorentschieden wurden, z.B. durch entsprechende Gesetze, in denen diese definiert werden. Derartige Entscheidungen können (und sollten) durch Fachinstitutionen getroffen werden und benötigen keinerlei Mitwirkung des Politik-Kerns.

Das Feld E beinhaltet die klassischen Verwaltungsaufgaben, die für unsere Thematik keinerlei Probleme aufwerfen.¹⁸ Bei Aufgaben im Feld K ist für eine gute Zielerreichung jedoch eine hohe Fachkompetenz erforderlich. Die Entscheidungen sollten einer einschlägigen Fachinstitution übertragen werden. Einerseits sind diese aufgrund ihrer Spezialisierung besser geeignet „gute Entscheidungen“ zu treffen. Andererseits entlastet es die Politiker von einem Zeitaufwand, den sie auf Feldern mit höherer Präferenzrelevanz nutzbringender einsetzen könnten.

Der Staat wäre also gut beraten, möglichst alle Entscheidungen mit geringer Präferenzrelevanz an Fachinstitutionen zu delegieren und die Institutionen des Politik-Kerns auf die normativen Gestaltungsaufgaben der Gesellschaft zu beschränken.

¹⁸ Der Extrempunkt A repräsentiert solche Aufgaben, in denen die optimale Lösung quasi automatisch (z.B. mittels einer bestimmten Software) generiert werden kann.

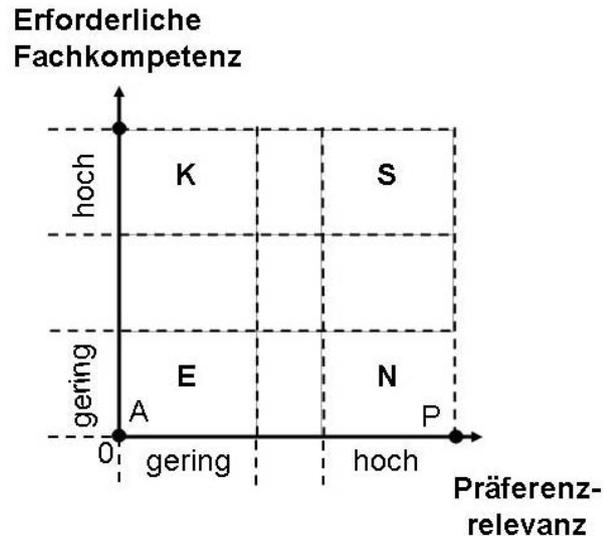


Abb. 2: Staatliche Aufgabenfelder, Präferenzrelevanz und Fachkompetenz

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. Allerdings sind hier die sachlichen Zusammenhänge des Entscheidungsfeldes relativ klar und erfordern keine ausgeprägte spezifische Fachkompetenz, so dass sie von den Politikern adäquat entschieden werden können.¹⁹

Beim Feld S ist die adäquate institutionelle Zuordnung von Entscheidungskompetenzen wesentlich schwieriger. Einerseits erfordern derartige Entscheidungen eine hohe spezifische Fachkompetenz (insbesondere wenn langfristige Wirkungen involviert sind). Andererseits sind bedeutende normative Aspekte involviert (Präferenzrelevanz), die „deliberative Prozesse“²⁰ erforderlich machen. Unter demokratischen Gesichtspunkten sollte man Entscheidungen im Feld S nicht allein den Experten überlassen. Es ist eine funktionale Präferenzbindung über politische Institutionen erforderlich, die über eine (möglichst inhaltliche) demokratische Legitimation verfügen. Da eine hohe spezifische Fachkompetenz in allgemein-politischen Gremien in der Regel nicht hinreichend verfügbar ist, ist die explizite Einbeziehung von institutionalisierter (und freier externer) Fachkompetenz (bei politischen Entscheidungen in der Gesetzgebung und beim Regierungshandeln) erforderlich. Man könnte auch sagen, das Feld S ist die Domäne der Politikberatung im weitesten Sinne.

¹⁹ Der Extrempunkt P repräsentiert politische Entscheidungsaufgaben, die grundsätzlich auch für eine Direkte Demokratie (Plebiszite) geeignet wären. Ob eine bestimmte Entscheidungsaufgabe jedoch 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 (evtl. asymmetrischen) Wahlbeteiligung, der Anfälligkeit für populistische Verzerrungen etc.

²⁰ Vgl. zu deliberativen Prozessen, die neuerlich stark diskutiert werden Jenssen (2008), Bächtiger et.al. (2008); Schaal/Ritzi (2009).

3.4 Institutionelle Probleme

Fachinstitutionen sollen im Normalfall „aus sich heraus“ funktionieren, da sie einerseits über eine definierte Zielfunktion und andererseits über professionelle Akteure verfügen. Dennoch wird der Vorstand (und evtl. weitere Mitglieder) jeder Fachinstitution einem Delegationsverfahren unterliegen, durch das er ausgewählt, kontrolliert und gegebenenfalls abberufen wird. Durch dieses Verfahren sollen die bestgeeigneten Personen ausgewählt und adäquate Anreize für eine gute Arbeit geschaffen werden. Durch die Delegation wird den Fachinstitutionen formal eine indirekte demokratische Legitimation vermittelt. Dies erfolgt in aller Regel durch Akteure des Politik-Kerns, weil diese das Monopol für demokratische Legitimation innehaben. Die Spitzenpersonal-Entscheidungen in Fachinstitutionen werden also von Parteipolitikern getroffen.

Im Allgemeinen haben die Politiker ein grundsätzliches Interesse daran, diese Delegationsaufgaben adäquat wahrzunehmen. Die Parteien haben jedoch oft auch abweichende Motive und verfolgen bei der Delegation gegebenenfalls konfligierende eigene Interessen.

Die Delegationsrechte werden zum Beispiel genutzt, um politische Ziele zu fördern. Die Ernennung parteinaher Personen erhöht die Chance, dass die jeweilige Fachinstitution im politisch erwünschten Sinne agiert. Diese Erwartung ist besonders dann realistisch, wenn eine Parteiprotektion auch zukünftig karriererelevant ist. Wenn Führungskräfte antizipieren, dass parteipolitisch unerwünschtes Handeln ihr weiteres Fortkommen erschwert, schafft dies entsprechende Anreize zu konformem Verhalten. Dadurch wird der inhaltliche Einfluss der Parteien illegitim auf die Fachinstitutionen ausgedehnt.

Außerdem werden Fachinstitutionen als Belohnungs- und Versorgungsposten für Parteigänger genutzt. Bei vielen Institutionen (z.B. staatliche Unternehmen, Rundfunkanstalten, Lottogesellschaften etc.) sind Positionen (Vorstands-, Aufsichtsrats- und Beiratssitze) zu besetzen, die oft mit attraktiven Entlohnungen, neuen Karriereperspektiven und anderen Vorteilen verbunden sind. Die Vergabe solcher Positionen ist häufig im Einfluss der Parteien. Dies erhöht die Bereitschaft, sich im politischen Prozess (Abstimmungen etc.) so zu verhalten, wie die Partei es erwartet. Außerdem liegt es nahe, solche Positionen bewusst zu schaffen, um sie aus den genannten Gründen besetzen zu können.

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 und ihre Unabhängigkeit bleiben.

Die Unabhängigkeit einer Fachinstitution bemisst sich daran, wie gering der Einfluss der Politischen Klasse auf deren inhaltliche Entscheidungen ist.²¹ Dies ist einerseits eine Frage der Ausübung der Delegation, die vorstehend skizziert wurde, und hängt andererseits von eventuellen Primärentscheidungsrechten der Politischen Klasse im Zuständigkeitsbereich der Fachinstitution ab. Ein derartiges Primärentscheidungsrecht bedeutet, dass das Parlament oder die Regierung gegebenenfalls die Fachinstitution inhaltlich anweisen könnte, wie zu entscheiden ist.

²¹ Außerdem setzt es voraus, dass Partialinteressen keinen Einfluss auf die Entscheidungen haben, was an dieser Stelle aber nicht gesondert thematisiert werden soll.

Solche Primärentscheidungsrechte sind nachteilig für die fachliche Qualität und die Glaubwürdigkeit. Die Unabhängigkeit einer Fachinstitution ist erfahrungsgemäß ein qualitätsbestimmender Faktor. Die frühere Deutsche Bundesbank und das frühere Bundeskartellamt sind hierfür gute Beispiele. Beide waren vergleichsweise unabhängig und gehörten zu den fachlich besten und international renommiertesten Institutionen in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik.

Die Unabhängigkeit oder Abhängigkeit der einzelnen staatlichen Institutionen ist grundsätzlich eine Gestaltungsvariable des Politik-Kerns. Die Politiker 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 beschließen, die dies definieren. Grundsätzlich ist die Politische Klasse nicht daran interessiert, den Fachinstitutionen weitgehende Unabhängigkeit zu gewähren, sondern, im Gegenteil, durch eigene Eingriffsrechte ihre Macht auszuweiten (von Beyme, 1993). Je größer der Einfluss der Partei/en (einzeln und kollektiv) auf andere Institutionen ist, desto größer ist ihre Macht in der Gesellschaft insgesamt. Diese hat disziplinierende Wirkungen auf andere gesellschaftliche Akteure und erhöht deren Kooperationsbereitschaft.

Bei der Ausstattung von Institutionen mit formalen Kompetenzen liegt es im Interesse der Politiker, sich ihre Macht nicht durch unabhängige und effektive Kontrolleure einschränken zu lassen. Es ist bemerkenswert, dass es außerhalb der Judikative (Bundesverfassungsgericht) kaum Institutionen gibt, die wirksame Kontrollfunktionen gegenüber den politischen Akteuren haben. Eine Ausnahme sind die Rechnungshöfe von Bund und Ländern. Doch auch deren Mitglieder werden typischerweise von den Regierungen bzw. den (Mehrheits)fraktionen ernannt, das heißt die Politiker setzen ihre eigenen Kontrolleure ein. Diese haben nur geringe formale Kompetenzen und ihre Arbeit bleibt nahezu folgenlos für die politischen Akteure.

4 Überwindung des Wirtschaftspolitik-Dilemmas durch duale Legitimation

Als Kernproblem für eine ganze Reihe von systematischen Mängeln der Wirtschaftspolitik wurde in den vorangegangenen Abschnitten das Monopol für formale demokratische Legitimation identifiziert. Deshalb ist es für einen konstruktiven Reformansatz zur Governance-Struktur naheliegend, eine Dezentralisierung der demokratischen Legitimation vorzuschlagen. Ein Reformschritt in diesem Sinne wäre die Schaffung zweier entscheidungsrelevanter demokratischer Institutionen (Kruse, 2008a,b), die jeweils über eine eigene direkte demokratische Legitimation durch Wahlen der Bürger verfügen (duale Legitimation).

Diese (neben dem Parlament) zweite, demokratisch direkt legitimierte Institution wird im Folgenden als „Senat“ bezeichnet. Der Senat wird durch die Bürger gewählt und verfügt über eine eigenständige demokratische Legitimation parallel zum Parlament. Die Mitglieder des Senats sind keine Berufspolitiker, gehören nicht der etablierten Politischen Klasse an und sollen sich von dieser möglichst vielfältig unterscheiden. Der Senat übt die Prinzipal-Rolle bei der Delegation staatlicher Institutionen aus und übernimmt die Funktion einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung. Beides wird im Folgenden skizziert.

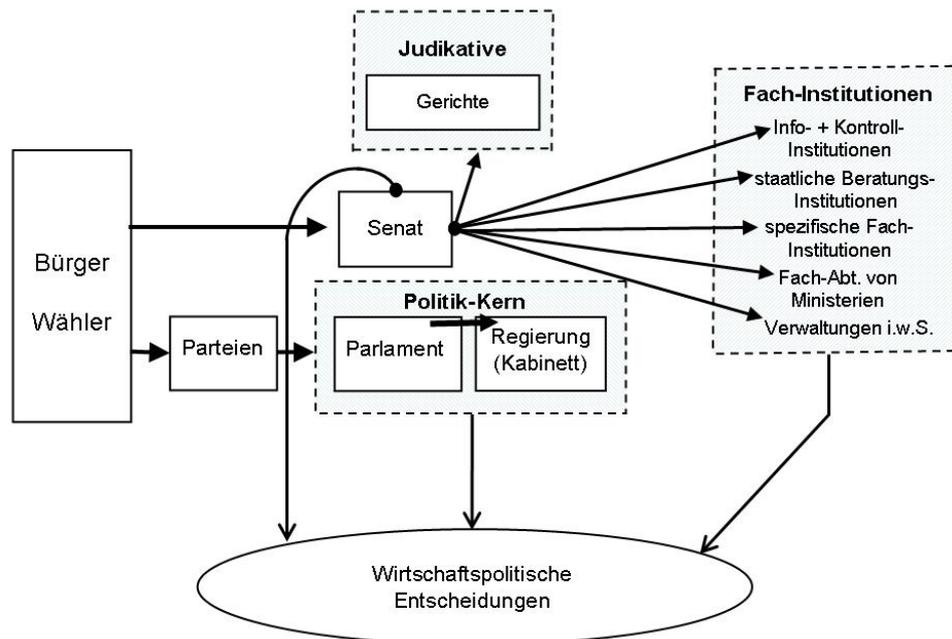


Abb. 3: Senat: Delegation und Zweite Kammer

4.1 Funktionen des Senats bei der Delegation staatlicher Institutionen

In dem hier konzipierten Reformmodell einer Governance-Struktur der Wirtschaftspolitik besteht eine zentrale Aufgabe des Senats in der konkreten Ausübung der Delegation gegenüber allen staatlichen Institutionen, die nicht zum Politik-Kern gehören. Dies betrifft insbesondere die Fachinstitutionen und die Judikative (wobei Letztere hier nicht genauer betrachtet wird).²²

Die Fachinstitutionen sind dadurch gekennzeichnet, dass (1) ihre Zielfunktionen, formalen Kompetenzen etc. exogen durch Gesetze etc. vorgegeben sind und (2) sie fachlich aus sich heraus zieladäquat und effizient funktionieren können, wenn die Akteure (insb. die Vorstände) adäquate Anreizstrukturen haben. Die Hauptaufgabe bei der Delegation solcher Institutionen besteht daher in der Auswahl des fachlich bestgeeigneten Spitzenpersonals (bzw. der Mitglieder von Gremien), der laufenden Kontrolle der professionellen Performance (Monitoring) und deren Gesetzeskonformität sowie der diesbezüglichen Anreizsetzung und gegebenenfalls der Abberufung (Sanktionierung).

²² Die inhaltliche Unabhängigkeit der Judikative (insb. Bundesverfassungsgericht und höchste Gerichte) 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.

Die Delegation staatlicher Institutionen sollte durch demokratisch legitimierte Institutionen erfolgen. Dass dies bisher immer (direkt oder indirekt) durch die politischen Akteure des Politik-Kerns erfolgte, ist jedoch nicht funktional zu rechtfertigen, sondern nur durch deren Legitimationsmonopol erklärbar. Dies wird im hier vorgeschlagenen Konzept durch zwei parallele Legitimationswege ersetzt, nämlich zum Parlament und zum Senat.

Wenn der Senat die Delegationsaufgabe gegenüber den staatlichen Institutionen wahrnimmt, besteht der entscheidende Unterschied zur bisherigen Praxis darin, dass die Parteien (Politische Klasse) keinen Einfluss auf die Besetzung haben, insofern auch keine Parteipatronage betreiben können und die Anreizstrukturen der Angehörigen solcher Institutionen auch inhaltlich nicht wesentlich beeinflussen können. Auf diese Weise kann die Personalpolitik politikfern erfolgen.

Zu den solchermaßen delegierten Fachinstitutionen gehören nahezu alle staatlichen Institutionen außerhalb des Politik-Kerns, z.B. die zahlreichen Organisationseinheiten der allgemeinen Verwaltung sowie die einzelnen Ministerien.²³ Unter dem pauschalen Begriff der „spezifischen Fachinstitutionen“ sind zahlreiche, meist fachlich stark spezialisierte Institutionen, Gremien und einzelne Positionen zusammengefasst. Dazu gehören im wirtschaftspolitisch relevanten Bereich z.B. die Bundesbank, das Bundeskartellamt, die diversen Regulierungsbehörden (z.B. Bundesnetzagentur) etc. Des Weiteren zählen dazu andere Institutionen verschiedener 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, Rundfunkanstalten etc.). Außerdem gehören dazu die Informations- und Kontroll-Institutionen des Staates (wie z.B. der Bundesrechnungshof, Statistische Ämter etc.) sowie Positionen in staatlichen Beratungsinstitutionen (z.B. Sachverständigenrat, Monopolkommission etc.).

Die primären Kriterien zur Auswahl von Personen für solche Positionen sind die Fachkompetenz und das Vertrauen der Gesellschaft bezüglich einer adäquaten Amtsführung. Die verschiedenen Positionen in den diversen Fachinstitutionen unterscheiden sich durch ihre fachliche Spezifität. Insbesondere bei hoher fachlicher Spezifität einer Position kann die Qualifikation in der Regel nur von solchen Personen inhaltlich beurteilt werden, die ebenfalls dem betreffenden fachlichen Peer-Group-Kontext angehören.

Deshalb wählt der Senat für jede Personalentscheidung eine Berufungskommission, die nicht nur aus Senatoren, sondern auch (und vor allem) aus externen Experten der jeweiligen Fachgebiete besteht.²⁴ Eine solche Kommission sucht und bewertet geeignete Personen und macht einen Vorschlag an das Senatsplenum, das letztlich entscheidet.

Für eine Reihe von Positionen, und zwar insbesondere für solche mit langen Amtszeiten, ist es zweckmäßig, deren Inhaber bezüglich ihrer Amtsführung und Performance routinemäßig zu beobachten und zu bewerten. Im Ausnahmefall wird eine Abberufung

²³ Die Abb. 1 und 3 zeigen eine Trennung zwischen dem Kabinett (Minister und parlamentarische Staatssekretäre als politisch besetzte Einheiten) und den Ministerien, die aus Laufbahnbeamten bestehen.

²⁴ Bei Positionen mit hoher fachlicher Spezifität sollten solche Berufungskommission zu einen großen Teil aus externen Experten bestehen. Bei Positionen mit geringer fachlicher Spezifität können solche Kommissionen überwiegend aus Senatsmitgliedern bestehen.

vorgeschlagen,²⁵ über die der Senat entscheidet. Diese Kontrollaufgaben erledigen (für geeignete Teilmengen von Positionen) eigene Senatskommissionen. Für die Trennung dieser Funktionen von denen der Berufungskommissionen gibt es eine organisatorische und eine inhaltliche Begründung. Die Personalauswahl findet nur anlassbezogen statt, wenn die jeweilige Position gerade neu besetzt werden soll. Die Kontrolle ist demgegenüber eine Daueraufgabe mit einem normalerweise relativ geringen institutionsspezifischen Aufwand. Wenn eine Kommission eine bestimmte Person ausgewählt hat, neigt sie später vermutlich zu einer positiven Bewertung, da sie anderenfalls ihren Fehler bei der Auswahl konstatieren würde. Eine anders zusammengesetzte Kommission ist diesbezüglich unbefangener und wird vermutlich objektiver bewerten.

Eine solche Fachinstitution besitzt durch die Delegation des Senats eine indirekte demokratische Legitimation. Da ihre Ziele und Kompetenzen gesetzlich definiert sind und ihre Performance einer Kontrolle unterliegt, die entsprechende Leistungsanreize schafft, kann sie als „unabhängige Institution“ konzipiert werden. Sie sollte innerhalb ihres gesetzlichen Rahmens eine sehr weitgehende inhaltliche Unabhängigkeit erhalten. In diesen definierten Entscheidungsrahmen kann dann von Seiten des Politik-Kerns inhaltlich nicht eingegriffen werden kann. Auch der Senat hat keine Primärentscheidungsrechte.

Um der potentiellen Versuchung der jeweiligen Regierung (bzw. der Politischen Klasse insgesamt) vorzubeugen, eine politisch unbequeme Fachinstitution durch eine zu knappe Ressourcenausstattung wirkungslos zu machen, und/oder die jeweiligen Spitzenpositionen durch eine zu geringe Entlohnung für besonders qualifizierte Personen unattraktiv zu machen, entscheidet der Senat auch über die Gehälter des Spitzenpersonals sowie über die Ressourcen der jeweiligen Institutionen.

4.2 Funktionen des Senats als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung

Die andere bedeutsame Funktion des Senats ist diejenige einer „Zweiten Kammer“ bei der Gesetzgebung. Die Erarbeitung, Formulierung und primäre Beschlussfassung der Gesetze liegt beim Parlament, wie das gegenwärtig auch der Fall ist. Die Verabschiedung der Gesetze erfordert jedoch die Zustimmung der Zweiten Kammer.

Die Existenz zweier Kammern bei der Gesetzgebung (Bikameralismus) ist ein Kennzeichen der demokratischen Systeme vieler Länder²⁶ und ist in der Literatur um-

25 In den spezifischen Gesetzen zur Etablierung einer Fachinstitution (oder einem Gremium) wird in der Regel nicht nur deren Kompetenzbereich bestimmt, sondern auch deren Amtsdauer, Abberufbarkeit etc. Eine Abberufung wird man jedoch in manchen Fällen (z.B. Gerichte) bewusst ausschließen wollen, oder sie von der Erfüllung restriktiver Kriterien abhängig machen.

26 Vgl. für international vergleichende Darstellungen der Zweiten Kammer“ Tsebelis/Money (1997), insb. S. 46-69 und Ismayr (2003).

fangreich adressiert worden.²⁷ Dabei werden bikamerale Systeme überwiegend positiv bewertet.²⁸

In Deutschland wird die Zweite Kammer bisher vom Bundesrat gebildet. Dieser hat (wie die Zweiten Kammern in vielen anderen Ländern) die Eigenschaft, dass er aus den gleichen Parteien besteht wie die erste Kammer (Bundestag, d.h. das Parlament), wengleich nicht immer mit den gleichen Mehrheitsverhältnissen. Bei unterschiedlichen Mehrheiten in beiden Kammern eröffnet dies der Parlamentsopposition Blockadeoptionen aus machtpolitischen und parteitaktischen Gründen,²⁹ indem ihre Mitglieder im Bundesrat das Parteiinteresse zum Entscheidungskriterium machen. Bei unterschiedlichen Mehrheiten in beiden Kammern sorgt die anreizwirksame Parteidisziplin (außer vielleicht bei bedeutsamen föderalen Sonderinteressen) eventuell aus ebensolchen Gründen dafür, dass Gesetzentwürfe durchgewunken werden, obwohl eine separate inhaltliche Bewertung zweckmäßig wäre.

Die Funktion einer Zweiten Kammer für die Qualität der Gesetze wird dadurch beeinträchtigt, dass sie aus Mitgliedern der gleichen Politischen Klasse und im Wesentlichen aus den gleichen Parteien besteht wie das Parlament. Dies ist beim Senat grundsätzlich anders. Die genannten Probleme sind hier nicht zu erwarten, da die Mitglieder nicht den Interessengemeinschaften der Parteien angehören und auch nicht von diesen instrumentalisiert werden können.

Formal ähnelt das Prozedere des Senats in seiner Rolle als zweiter Gesetzgebungskammer demjenigen bei seinen Delegationsaufgaben. Da die Aufgabe der Gesetzgebung fast immer in Feld S der Abb. 2 fällt, setzt der Senat bei Vorlage eines Gesetzentwurfes durch das Parlament externe Gutachter ein. Dabei handelt es sich um ein oder mehrere Experten oder Expertenkommissionen, die auf denjenigen Fachgebieten tätig sind, die zur Beurteilung der Auswirkungen des fraglichen Gesetzes einschlägig sind. Der Senat ist für seine Rolle als Zweite Kammer bei der Gesetzgebung insbesondere darauf verwiesen, die längerfristigen Effekte von Gesetzen zu prüfen und gibt dies als Auftrag an die Gutachter weiter.

Jeder Gutachter beurteilt die Gesetzentwürfe unabhängig von den anderen in Form einer Studie. Alle Studien werden namentlich publiziert und damit gegebenenfalls Gegenstand einer fachlichen und/oder öffentlichen Diskussion. Ein Senatsausschuss veranstaltet nach der Auswertung der Studien und gegebenenfalls weiterer Diskussionsbeiträge Anhörungen von Experten zur Klärung offener Fragen und macht einen Beschlussvorschlag an den Senat. Dieser entscheidet über die Annahme oder die Ablehnung des Gesetzentwurfes.

Die genannten Experten oder Kommissionen können einerseits aus den bereits bestehenden staatlichen Fachinstitutionen rekrutiert werden. Dies betrifft insbesondere Verwaltungen, Ministerien und spezifische Fachinstitutionen verschiedener Art (z.B.

27 Vgl. zur Diskussion der Zweiten Kammern außerdem Riker (1992); Levmore (1992); Lehmruch (1998); Bradbury/Crain (2002); Bräuninger/Ganghof (2005); Cutrone/McCarty (2006).

28 Auf einer anderen Ebene liegen die Vorschläge, die F. A. von Hayek (1969a, b, 1981) für eine zweite Kammer gemacht hat. Seine Vorstellungen (vgl. Rupp, 1979 und Nienhaus, 1982) haben weder viel Ähnlichkeit mit den üblichen Zweiten Kammern noch mit dem hier konzipierten Senat. Sie entsprechen eher der an anderer Stelle (Kruse, 2008a) vorgeschlagenen Differenzierung von Parlament und „Regierungskonvent“.

29 Vgl. für eine abweichende Einschätzung Lhotta (2003).

Bundeskartellamt, Bundesbank, Regulierungs-Institutionen, Bundesanstalt für Arbeit etc.). Hinzu kommen staatliche Beratungsinstitutionen (wie z.B. Monopolkommission, Sachverständigenrat, Sachverständigenrat für das Gesundheitswesen etc.). Andererseits kommen für die Experten-Kommissionen spezielle Fachleute aus anderen in- und ausländischen Institutionen, Universitäten, privaten Beratungsfirmen etc. in Betracht.

Alle derartigen Institutionen (einschließlich der staatlichen) haben in der hier dargestellten Konzeption (vgl. 4.1) den Vorteil der Unabhängigkeit von parteipolitischen Einflüssen. Die Akteure der einschlägigen Institutionen sind von der Politischen Klasse weitgehend unabhängig. In der Regel kann man davon ausgehen, dass ihre Expertise nicht parteipolitisch verzerrt ist. Dazu trägt wiederum bei, dass alle Gutachten namentlich veröffentlicht werden.

Die Einsetzung mehrerer Expertenkommissionen ist zweckmäßig, um alle wesentlichen Fachgebiete erfassen zu können, deren Arbeitsfelder inhaltlich von einem Gesetz betroffen sein können. Außerdem ermöglicht diese Pluralität, gegebenenfalls unterschiedliche Expertenmeinungen in die Diskussion im Senat und in die Fachöffentlichkeit einzubringen. Die entscheidungsorientierte Bewertung verschiedener Auffassungen sollte nicht in den Expertengruppen selbst, sondern beratungsgestützt im Senatsausschuss oder im Senat selbst erfolgen, um nicht indirekt eine Tendenz zur Expertokratie zu befördern.

Da alle Expertengutachten veröffentlicht werden, unterliegen sie einem effektiven Peer-Group-Monitoring. Dadurch wird erstens die fachliche Qualität der Studien für Fachkollegen, zukünftige Auftraggeber u.a. sichtbar, was entsprechende Anreize für die Erstellung qualitativ hochwertiger Gutachten schafft. Zweitens entsteht auf diese Weise ein umfangreicher, aktueller und fachkundiger Input für den öffentlichen Diskurs in der Gesellschaft.

Ein besonderes Feld sind die längerfristigen Wirkungen staatspolitischer Entscheidungen (Kruse, 2008b, S. 43f) der Regierung.³⁰ Deren Überprüfung gehört ohnehin zum Kompetenzbereich des Senats, wenn sie in Gesetzesform gefaßt werden. Es gilt aber auch ohne dies, wenn sie bedeutsame längerfristige Wirkungen haben. Dann ist es in der Logik des hiesigen Ansatzes zweckmäßig, diese (analog zu einem Gesetz) von einer Senatszustimmung abhängig zu machen.

Das Gleiche gilt für mögliche Ausnahmen von inhaltlichen Regeln. Diese sind grundsätzlich für die Akteure des Politik-Kerns verbindlich und von ihnen nicht veränderbar. Damit der Staat auch in außergewöhnlichen Situationen handlungsfähig bleibt, sollten Abweichungen in ganz besonderen Fällen nicht völlig ausgeschlossen sein. Über derartige Ausnahmen, die gesetzlich 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 definierten Ausnahmetatbestände vorliegen und eine Ausnahme gerechtfertigt ist.

Die Wirkungen des genannten Verfahrens bei der Wahrnehmung der Rolle der Zweiten Kammer durch den Senat sind beträchtlich. Mit der Vetomöglichkeit des Senats

³⁰ Grundsätzlich ist es für die Handlungsfähigkeit und die Strategiefähigkeit der Regierung nach innen und außen vorteilhaft, wenn ihre Entscheidungen nicht unter dem Vorbehalt der Zustimmung anderer Institutionen stehen.

gewinnt die in der Gesellschaft vorhandene Fachkompetenz eine weit höhere Entscheidungsrelevanz, als das bisher der Fall ist.

Die Funktion des Senats als zweiter Kammer schafft einen parteipolitisch unabhängigen Filter der kritischen Reflektion, ob ein neues Gesetz vorteilhaft ist – oder z.B. nur auf Zufallsmehrheiten beruht oder kurzfristiger Opportunität folgt. Dies lässt grundsätzlich eine Erhöhung der Qualität der wirtschaftspolitischen Entscheidungen erwarten. Auf diese Weise gewinnt auch die Berücksichtigung langfristiger Effekte einen höheren Stellenwert für den politischen Entscheidungsprozess.

Als Folge werden auch die Akteure des Politik-Kerns dies antizipieren und dazu veranlasst, in höherem Maße interne und externe Expertise ergebnisoffen zu nutzen, um das Risiko des Scheiterns eines Gesetzes im Senat zu minimieren.

4.3 Wahl der Senatoren

Die institutionellen Bedingungen für die Wahl der Senatoren sollten so gestaltet sein, dass der Senat sich in seiner personellen Zusammensetzung möglichst umfassend und vielfältig von den parteipolitisch dominierten Institutionen des Politik-Kerns und von der Politischen Klasse unterscheidet. Daran sind die Regeln orientiert, die im Folgenden skizziert werden und in drei Punkte gegliedert sind, nämlich (1) Attraktivität, (2) keine Politiker und (3) Wahlverfahren.

(1) **Attraktivität.** Der Senat sollte aus (im Vergleich zum bisherigen Parlament) relativ wenigen Mitgliedern bestehen, wobei an ca. 120 bis 180 Senatoren gedacht werden könnte. Jeder Senator hat einen Stellvertreter, der ihn bei Abwesenheit vertreten kann. Die Senatoren sollten sehr gut entlohnt werden, und zwar jeweils abhängig von den Funktionen im Plenum, verschiedenen anderen Ausschüssen und Teilgremien und außerdem abhängig von ihrer tatsächlichen Präsenz in den Sitzungen und Gremien. Die Entlohnung orientiert sich (gemessen am Zeitaufwand) an der Bezahlung von Spitzenkräften in anderen Bereichen der Gesellschaft und könnte indiziert werden, um diskretionäre Entscheidungen über die Höhe der Entlohnung zu vermeiden.

Die Tätigkeit im Senat ist eine „Nebentätigkeit“, so dass die Senatoren ihre Berufe und Positionen im „normalen Leben“ während dieser Zeit nicht aufgeben. Dies ist erstens förderlich für die Zielsetzung, besonders qualifizierte Persönlichkeiten gewinnen zu können. Außerdem trägt es dazu bei, dass die Senatoren sich nicht als Berufspolitiker verstehen, sondern eher als Volksvertreter. Damit ein Senatssitz neben einem Beruf wahrgenommen werden kann, wird dies bei der Zahl und Terminierung von Plenumssitzungen berücksichtigt.

Die vorher dargestellte Arbeitsweise des Senats lässt erkennen, dass ein wesentlicher Teil der arbeitsintensiven und fachlich anspruchsvollen inhaltlichen Tätigkeiten auf externe Experten verlagert wird. Dies betrifft einerseits die Erstellung inhaltlicher Gutachten und andererseits die Mitarbeit in Ausschüssen und Kommissionen zur Beratung und Entscheidungsvorbereitung des Senats.

Die beiden zentralen Aufgaben der Senatoren bestehen damit in der beratungsgestützten Auswahl adäquater Experten, die in ihrer Gesamtheit möglichst pluralistisch zusammengesetzt sein sollten, und in der verantwortungsvollen und sachgerechten Umsetzung der präsentierten Expertisen in reale Entscheidungen. Diese bestehen tatsächlich nur in

der Zustimmung oder Ablehnung von Gesetzentwürfen oder Personalvorschlägen. Die Beschränkung auf die eigentliche Entscheidungsfunktion (und die Existenz von Stellvertretern) ermöglicht es zusätzlich, gleichzeitig das Senatorenamt und einen normalen Beruf auszuüben.

Die Beschreibungen machen deutlich, dass es sich bei den Senatssitzen um gesellschaftlich herausragende Positionen handelt, mit denen ein großes Prestige verbunden ist. Es werden schon von daher attraktive Funktionen sein, die qualifizierte Persönlichkeiten anziehen.

(2) **Keine Berufspolitiker** und Funktionäre. Die Amtszeit eines Senators könnte etwa vier Jahre betragen, und zwar mit nur einmaliger Wiederwahlmöglichkeit. Auf diese Weise bietet ein Senatssitz keine Dauerperspektive. Es ist daran zu denken, die Amtszeiten der einzelnen Senatoren überlappend zu gestalten, z.B. indem jedes Jahr nur eine Teilmenge gewählt wird, um eine höhere personelle Kontinuität zu erreichen, potentielle Machtpositionen schneller zu erodieren und die Senatszusammensetzung gleichzeitig von den Besonderheiten einzelner Wahltermine unabhängiger zu machen.

Vom passiven Wahlrecht sollten solche Personen ausgeschlossen sein, die in den letzten Jahren Parlamentssitze oder führende Funktionen in Parteien wahrgenommen haben. Dieser Ausschluss betrifft also nicht die einfachen Parteimitglieder, sondern Berufspolitiker und andere Personen, die der Politischen Klasse angehören oder vorher angehört haben. Außerdem sollten Verbandsfunktionäre, die ein Partialinteresse vertreten, vom passiven Wahlrecht zum Senat ausgeschlossen werden.

(3) **Wahlverfahren.** Es ist an mittelgroße Wahlkreise zu denken, die jeweils mehrere Senatssitze besetzen können. Die Wahl erfolgt entweder durch schriftliche Stimmabgabe (etwa im Sinne einer Briefwahl) oder gegebenenfalls online, sofern die nötigen Sicherheitsstandards geschaffen worden sind.

Um eine rationale Auswahl für die Bürger zu ermöglichen, erfolgt vor dem betreffenden Wahltermin in einem Wahlkreis etwa 12 Monate vorher eine offizielle Bewerbung der Kandidaten und ihrer Stellvertreter. Dann wird von offizieller Seite (und staatlich finanziert) eine größere Zahl von Präsenzveranstaltungen durchgeführt, in denen die Kandidaten ihre Person und ihre Positionen und Erfahrungen präsentieren und den Bürgern Rede und Antwort stehen. Zusätzlich erfolgen Präsentationen und Befragungen auf Online-Basis, so dass eine differenzierte Diskussion mit vielen Bürgern möglich ist. Außerdem kann man in der Regel davon ausgehen, dass die regionalen Medien diesbezüglich eine relativ hohe Transparenz herstellen werden.

Es gehört, wie vorstehend mehrfach dargestellt, zu den zentralen Prinzipien des Senats und der dualen Legitimation, dass die Kandidaten nicht von den Parteien aufgestellt werden und ihnen auch nicht in führenden Positionen angehören. Damit entfällt jedoch auch eine Funktion, die die Parteien im politischen Prozeß bisher wahrnehmen, nämlich diejenige der Vorselektion der Kandidaten, die sich zunächst parteiintern bewähren müssen. Diese mangelnde Vorselektion der Kandidaten könnte von einigen als Problem des Senatskonzeptes betrachtet werden.

Auf der anderen Seite hat die exklusive Rekrutierungsfunktion der Parteien auch erhebliche Nachteile. Erstens ist die Rekrutierungsbasis der Parteien quantitativ sehr gering, was mit der stark gesunkenen Attraktivität einer Parteimitgliedschaft zusammenhängt. Zweitens erfolgt die Rekrutierung für politische Ämter in aktiver (Kriterien bei der Kandidatenaufstellung) und passiver (individuelle Entscheidung zur Kandidatur)

Hinsicht nicht nach fachlichen Kompetenzgesichtspunkten sondern nach parteipolitischen Präferenzen und der Wahl zwischen einer Berufspolitiker- und einer anderen Karriere.

Indem das Monopol der Parteien für die Rekrutierung demokratischer Funktionsträger abgeschafft wird, eröffnen sich (zusammen mit der berufskompatiblen Senatstätigkeit) für die Gesellschaft bessere Möglichkeiten, wesentlich breitere Potentiale qualifizierter Personen für demokratische Spitzenpositionen zu erschließen.

5 Fazit

Die Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die beklagten systematischen Mängel der Wirtschaftspolitik (u.a. Verteilungs- statt Effizienzorientierung, mangelnde Orientierung an längerfristigen Zusammenhängen und Zielen, Probleme bzgl. interner und externer Fachkompetenz) sich auf das Monopol für demokratische Legitimation zurückführen lassen, dass den Parteien (und der Politischen Klasse insgesamt) de facto eine übergroße Macht gibt.

Die gezogenen Konsequenzen bezüglich der Verfassungsstrukturen sind weitreichend. Es wird vorgeschlagen, einen Senat zu schaffen, der von den Bürgern gewählt wird und eine eigenständige demokratische Legitimation hat. Er übernimmt die Delegation fast aller staatlichen Institutionen und die Rolle einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung. Bei beiden Funktionen wird in großem Umfang die gesellschaftlich vorhandene Fachkompetenz in die demokratischen Entscheidungen einbezogen.

Literatur

- Arnim, Hans H. von (2003), Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, in: Andreas Wüst (Hrsg.), Politbarometer. Festschrift für Dieter Roth, Opladen.
- Arnim, Hans H. von; Regina Heyni und Stefan Ittner (2006), Politik zwischen Norm und Wirklichkeit. Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive, FÖV Discussion Papers 35.
- Bächtiger, Andre; D. Hangartner; P. Hess und C. Fraefel (2008), Patterns of Parliamentary Discourse: How Deliberative“ are German Legislative Debates? in: German Politics 17, 270-292.
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.
- Beyme, Klaus von (1993), Die politische Klasse im Parteienstaat, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Beyme, Klaus von (2001), Politische Klasse, Parteienstaat und Korruption, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Politische Klasse und Verfassung, Berlin (Duncker&Humblot), S. 37-49.
- 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.
- Bradbury, J.C. and W. M. Crain (2002), Bicameral legislatures and fiscal policy. *Southern Economic Journal* 68(3):646-59.
- Bräuninger, Thomas und S. Ganghof (2005), Parteienwettbewerb im Zweikammersystem, in: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a.M., 149-181.
- Cutrone, M. and N. McCarty (2006): Does Bicameralism Matter? In: B. Weingast and D. Wittman (eds.): *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, 180-195.
- Enste, Dominik H.; A. Haferkamp, D. Fetchenhauer (2009), Unterschiede im Denken zwischen Ökonomen und Laien – Erklärungsansätze zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Beratung, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 10, Heft 1 (2009), S. 60-78.
- Franz, Wolfgang (2009), Wirtschaftspolitische Beratung und Wirtschaftspolitik in Deutschland: Eine spannungsreiche Beziehung, in: *Zeitschrift für Politikberatung* 2, S. 96-105.
- 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.
- Heinemann, Friedrich; M. Förg; E. Jonas und E. Traut-Mattausch (2008), Psychologische Restriktionen wirtschaftspolitischer Reformen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9, Heft 4 (2008), S. 383-404.
- Helms, Ludger (2001), Die „Kartellparteien“-These und ihre Kritiker, *Politische Vierteljahresschrift* 2001, S. 698 ff.
- Helms, Ludger (2005), Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland, *Grundwissen Politik*, Bd. 38, Wiesbaden.
- Ismayr, Wolfgang (2003), Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2003), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 3. Aufl, S. 9-54.
- Jenssen, Synnove (2008), Deliberative Democracy in Practice, in: *Acta Politica* 43,71-92
- Klages, Wolfgang (2001), Republik in guten Händen? -Leistungsschwächen des politischen Personals in Deutschland, *Deutscher Wissenschaftsverlag*, Würzburg und Boston.
- Kloepfer, Michael (2001), Politische Klasse und Ämterpatronage, in: Herbert von Arnim (Hrsg.), *Politische Klasse und Verfassung*, Berlin (Duncker&Humblot), S. 107-121.
- Kruse, Jörn (2008a), Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung. Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen, in: Stefan Bayer und Klaus W. Zimmermann (Hrsg.), *Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen: Facetten politischer Ökonomie*, Metropolis, Marburg, S. 204-279.
- Kruse, Jörn (2008b), Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, in: Uwe Vollmer (Hrsg.), *Ökonomische Analyse politischer Institutionen*, Berlin (Duncker & Humblot), S. 41-74.
- Lehmbruch, Gerhard (1998), Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Opladen.
- Levmore, S. (1992), Bicameralism: When Are Two Decisions Better Than One?. *International Review of Law and Economics* 12:145-62
- Lhotta, Roland (2003), Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B43, 16-22.
- Mai, Manfred (2008), Wissenschaft, Politik und Beratung. Zur Soziologie der wissenschaftlichen Politikberatung, in: *Zeitschrift für Politikberatung* 1 (2008), 457-472.

- 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.
- Priddat, B.P., T. Theurl (Hrsg.) (2004), Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen, Baden-Baden: Nomos.
- Riker, W. H. (1992), The Justification of Bicameralism, in: International Political Science Review 13: 101-116.
- Rupp, Hans H. (1979), Zweikammersystem und Bundesverfassungsgericht. Bemerkungen zu einem verfassungspolitischen Reformvorschlag F. A. von Hayeks, in: ORDO 30, S. 95-104.
- Schaal, Gary S. und C. Ritzi (2009), Kontexte der Deliberation. Empirische Diskursforschung als Mehrebenenanalyse, Paper für die DVPW-Tagung in Darmstadt, Januar 2009.
- Schmidt, Manfred G. (2006), Demokratietheorien, 3. Aufl. Opladen (Leske+Budrich).
- Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.) (2006), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl. Baden-Baden.
- 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.
- Theurl, Theresia (2009), Ist Governance mehr als Wirtschaftsordnung und Institutionen?, Diskussionspapier für die Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, März 2009 in Leipzig.
- Tsebelis, George and J. Money (1997), Bicameralism, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiesendahl, Elmar (1999), Die Parteien auf dem Weg zu Kartellparteien?, in: Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, S. 49 ff.
- Zimmermann, H. (2004), Politikberatung durch Ökonomen, in: Priddat, B., T. Theurl (Hrsg.), Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen, S. 20-33, Baden-Baden.

DISKUSSIONSPAPIERE DER FÄCHERGRUPPE VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

DISCUSSION PAPERS IN ECONOMICS

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

2009

- 94 Kruse, Jörn. Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik, August 2009.
- 93 Hackmann, Johannes. Ungereimtheiten der traditionell in Deutschland vorherrschenden Rechtfertigungsansätze für das Ehegattensplitting, Mai 2009.
- 92 Schneider, Andrea; Klaus W. Zimmermann. Mehr zu den politischen Segnungen von Föderalismus, April 2009.
- 91 Beckmann, Klaus; Schneider, Andrea. The interaction of publications and appointments - New evidence on academic economists in Germany, März 2009.
- 90 Beckmann, Klaus; Schneider, Andrea. MeinProf.de und die Qualität der Lehre, Februar 2009.
- 89 Berlemann, Michael; Hielscher, Kai. Measuring Effective Monetary Policy Conservatism, February 2009.
- 88 Horgos, Daniel. The Elasticity of Substitution and the Sector Bias of International Outsourcing: Solving the Puzzle, February 2009.
- 87 Rundshagen, Bianca; Zimmermann, Klaus W.. Buchanan-Kooperation und Internationale Öffentliche Güter, Januar 2009.

2008

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

2007

- 74 Dewenter, Ralf. Netzneutralität, Dezember 2007
- 73 Beckmann, Klaus; Gerrits, Carsten. Making sense of corruption: Hobbesian jungle, bribery as an auction, and DUP activities, December 2007.
- 72 Kruse, Jörn. Crowding-Out bei Überlast im Internet, November 2007.
- 71 Beckmann, Klaus. Why do petrol prices fluctuate so much?, November 2007.
- 70 Beckmann, Klaus. Was willst Du armer Teufel geben? - Bemerkungen zum Glück in der Ökonomik, November 2007.
- 69 Berlemann, Michael; Vogt, Gerit. Kurzfristige Wachstumseffekte von Naturkatastrophen, Eine empirische Analyse der Flutkatastrophe vom August 2002 in Sachsen, November 2007.

