

Kruse, Jörn

**Working Paper**

## Staatsverschuldung ist ein Problem des politischen Systems

Diskussionspapier, No. 109

**Provided in Cooperation with:**

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Helmut-Schmidt-Universität (HSU)

*Suggested Citation:* Kruse, Jörn (2011) : Staatsverschuldung ist ein Problem des politischen Systems, Diskussionspapier, No. 109, Helmut-Schmidt-Universität - Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:705-opus-27885>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/66042>

**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

# STAATSVerschULDUNG IST EIN PROBLEM DES POLITISCHEN SYSTEMS

JÖRN KRUSE

Nr./ No. 109  
FEBRUAR 2011

Department of Economics  
Fächergruppe Volkswirtschaftslehre

Autoren / Authors

**Jörn Kruse**

Professor für Volkswirtschaftslehre / Professor of Economics  
Helmut Schmidt Universität Hamburg / Helmut Schmidt University Hamburg  
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

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

Diskussionspapier Nr. 109  
Working Paper No. 109

# **STAATSVERSCHULDUNG IST EIN PROBLEM DES POLITISCHEN SYSTEMS**

JÖRN KRUSE

**JEL-Klassifikation / JEL-Classification:** H61, H62

**Schlagworte / Keywords:** Staatsverschuldung, Schuldenbremse, Finanzverfassung,  
Demokratische Reformkonzeption

**erscheint in:**

Theurl, Theresia (Hrsg), Institutionelle Hintergründe von Krisen, Berlin, Duncker & Humblot, 2011

## A Problem

Der Kern des Problems einer überhöhten Staatsverschuldung besteht darin, dass das von der Verfassung vorgegebene politische System den Parteipolitikern, die die Entscheidungen treffen, dabei Anreize für besonders hohe Ausgaben setzt. Auch wenn sie sich grundsätzlich der Problematik einer überhöhten Staatsverschuldung bewusst sind, ist kurzfristig eine Verschuldung für die Regierenden fast immer das kleinere Übel. Die Erfahrungen aus vielen Ländern machen in institutioneller Hinsicht mehreres deutlich:

1. Die kurzfristige politische Opportunität setzt sich allzu häufig gegen die längerfristige Rationalität der Gesellschaft durch (*Kruse, 2010a*). Die Politiker sind in einer Konkurrenzdemokratie, die von Interessengruppen und der Logik audiovisueller Medien geprägt ist, kurzfristige Volksbeglucker. Ihre Anreizstrukturen führen zu nicht nachhaltigen und langfristig schädlichen Ergebnissen („nach mir die Schulden-Sintflut“).
2. Die theoretisch und empirisch fundierten Ratschläge professioneller Ökonomen finden bei der Politischen Klasse kein Gehör, wenn sie deren eigener Opportunität nicht dienlich sind. Die Politiker können die Urteile von Experten auch dann ohne inhaltliche Begründungen ignorieren, wenn diese fachlich gleichlautend sind.
3. Die Politiker finden bei bestehenden Verschuldungsregeln, ohne die die Defizite der öffentlichen Haushalte sicher noch weit größer wären, fast immer gangbare Hintertüren, um die Restriktionen zu umgehen. Dies ist nicht verwunderlich, da sie diese erstens (ein paar Jahre früher) bewusst so formuliert haben und zweitens auch im konkreten Fall selbst über ihre Anwendbarkeit entscheiden (*von Hagen, 1991; Kirchgässner, 2002*)

Dieses Korreferat zu dem Beitrag von Lars Feld<sup>1</sup> beschränkt sich auf die institutionellen, politik- und verfassungsbezogenen Aspekte der Staatsverschuldung und präsentiert dabei einen radikalen verfassungspolitischen Reformvorschlag für unser politisches System. Dessen Implementation würde nicht nur die Staatsverschuldung auf einen adäquaten Umfang begrenzen, sondern würde auch in anderen Politikbereichen der inhaltlich-fachlichen Rationalität mehr Raum geben.

Dieser Aufsatz geht davon aus, dass die Hauptursachen der Staatsverschuldung in den fundamentalen Macht- und Anreizstrukturen unseres politischen Systems begründet liegen, das im Kern von der Verfassung vorgegeben wird. Dies betrifft insbesondere das „Monopol für demokratische Legitimation“ der Politischen Klasse, das im konkreten Fall zu einem Machtmonopol der Regierungsparteien wird. Dieses wird allenfalls durch den Einfluss von starken Interessengruppen und Medien relativiert. Andere, fachlich einschlägige Institutionen außerhalb der Politischen Klasse sind (insbesondere bei kontroverser Entscheidungslage) weitgehend einflusslos, da sie keine demokratische Legitimation haben, das heisst über kein Mandat der Bürger verfügen.

Hier setzt die Reformkonzeption (*Kruse, 2010c*) an, indem sie die Einführung einer „differenzierten demokratischen Legitimation“ mit einer einflussreichen Institution (Senat) vorschlägt, die von den Bürgern gewählt wird und von den Parteien unabhängig ist. Dies ermöglicht die wirksame Einbeziehung von ergebnisoffener, politisch unabhängiger Fachkompetenz in die

---

<sup>1</sup> Vgl. Feld, Lars (2011), Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik, Beitrag zur Tagung des Institutionenökonomischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik im September 2010 in Hamburg, erscheint in: Theurl, Theresia, Institutionelle Hintergründe von Krisen, Berlin, Duncker & Humblot, 2011

demokratischen Entscheidungen (auch bezüglich der Staatsausgaben und der Verschuldung). Das konstruktive Anliegen dieses Beitrages geht also weit über die Finanzverfassung hinaus, ist für deren Probleme jedoch besonders gut anwendbar. Während Lars Feld die politische Ebene für gegeben und nicht veränderbar ansieht, wird diese hier als gestaltbar betrachtet, wenngleich erst längerfristig und nach Überwindung etlicher Widerstände.

Lars Feld referiert unter anderem sehr umfangreich diverse politökonomische Ansätze zur Erklärung der Staatsverschuldung und deren empirische Evidenz. Dabei spielt die These eine wesentliche Rolle, dass eine höhere „Fragmentierung der Politik“ die Staatsverschuldung ansteigen lasse. Fragmentierung kann danach bei Mehrheitswahlsystemen und präsidentiellen Systemen durch viele Wahlkreise und viele Sitze in den Parlamenten gegeben sein, in parlamentarischen Demokratien mit Verhältniswahlrecht durch viele Parteien in der Regierung, viele Parteien und Gruppen in der Gesellschaft usw.

Die zugrundeliegende These, dass eine große Zahl von Anspruchsgruppen, die ausgabenintensive Wohltaten für ihre Klientel fordern, die Staatsverschuldung erhöht, ist grundsätzlich plausibel und entspricht der bekannten Logik großer und kleiner Gruppen. Trotz der gemischten Evidenz zahlreicher empirischer Studien hält Lars Feld die These per Saldo für bestätigt.

Allerdings ist diese Erkenntnis für politische Reformen nicht besonders gut geeignet. Eine so verstandene Fragmentierung ist nämlich ein elementares Charakteristikum einer Demokratie und einer pluralistischen Gesellschaft. Dies will sicher niemand grundsätzlich in Frage stellen. Das Gegenteil von Fragmentierung ist eine Konzentration der Macht. Insofern sind die diesbezüglichen Reformoptionen für die politische Ebene eng begrenzt.

Dabei sind zwei Ausnahmen denkbar. Die eine besteht in dem Vorschlag, dem Finanzminister mehr Macht zu geben (*Feld, 2011; Hallerberg/v.Hagen, 1999*), so dass dieser eine übermäßige Verschuldung mit seinem Veto verhindern könnte. Damit sind in verschiedenen Ländern gute Einführungen gemacht worden, allerdings nicht bei starken ideologischen Gegensätzen (*Hallerberg/Strauch/v.Hagen, 2009*). Es setzt prinzipiell voraus, dass der Finanzminister als Person stärker an seinem Renommee in der Fachwelt und an seinem Platz in den Geschichtsbüchern interessiert ist, als an seiner Stellung in seiner Partei und in der Tagespolitik. Dies mag für Bundesverfassungsrichter und Mitglieder in Zentralbankräten, die bereits an der Spitze ihrer Karriere angelangt sind, relevant sein, für Finanzminister aber wohl eher selten.

Eine zweite Ausnahme könnte aus dem Befund folgen, dass präsidentiale Systeme geringere Defizite haben als parlamentarische Systeme (*Persson/Tabellini, 2003*). Sollte man also in Deutschland ein Präsidential-System einführen, die direkte institutionelle Abhängigkeit der Regierung vom Parlament aufheben und beide direkt vom Volk wählen lassen? Dies hätte auch eine Reihe anderer Vorteile (*Kruse, 2010c*) und wäre sicher einer perspektivischen Diskussion wert. Wenn man dann der Regierung ein Vetorecht gegen Budgetwünsche des Parlaments geben würde, wären die Barrieren vor überzogenen Staatsdefiziten vermutlich höher. Allerdings hängt dies auch davon ab, ob die gegenwärtige Anreizdominanz der Parteien gegenüber allen Akteuren beseitigt oder reduziert wird.

Zur Begrenzung der Staatsverschuldung fiskalische Restriktionen (z.B. die deutsche Schuldenbremse) gesetzlich zu formulieren, ist grundsätzlich ein geeigneter Weg, der schon verschiedentlich beschritten wurde (*Kastrop/Snelting (2008); Feld, 2011*). Allerdings sind diese Restriktionen in der Vergangenheit nicht immer erfolgreich durchgesetzt worden. Gründe waren zum Beispiel, dass zur Umgehung der Grenzen Nebenhaushalte und Sondervermögen eingerichtet wurden und dass eingebaute stabilitätspolitische Ausnahmeklauseln allzu leicht genutzt werden konnten.

Letzteres weist auf ein grundsätzliches Problem hin. Fiskalische Regeln enthalten fast immer solche Ausnahmeklauseln und die Politiker entscheiden selbst über ihre Anwendung. Zu kritisieren ist nicht so sehr die Existenz von Ausnahmeklauseln per se. Außergewöhnliche Problemlagen, die oft auch unvorhersehbar sind (z.B. die jüngeren Finanzkrisen) müssen es – auch im wohlverstandenen langfristigen Interesse der Gesellschaft – grundsätzlich ermöglichen, außergewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen, die auch mit unvorhersehbaren Staatsausgaben verbunden sein können.

Kritisch zu betrachten ist vielmehr, dass die Politiker, die aufgrund ihrer kurzfristigen Anreizstrukturen höhere Ausgaben tätigen wollen, im Einzelfall de facto selbst darüber entscheiden können, ob die Ausnahmesituation im Sinne des betreffenden Gesetzes tatsächlich gegeben ist oder nicht. Der Grund liegt darin, dass das Parlament über ein Legitimationsmonopol (Kruse, 2008) verfügt. Das heisst, es existiert keine andere Institution, die unabhängig vom Parlament (und damit von den Mehrheitsparteien) demokratisch legitimiert ist. Insbesondere existiert im besagten Fall kein Erfordernis für eine Zustimmung durch parteienunabhängige Institutionen.

Dies tangiert die fast schon klassische Diskrepanz zwischen den Politikern, die ein allgemeines Mandat der Bürger haben und kurzfristig wieder gewählt werden wollen, und den Experten, die es inhaltlich „besser wissen“ und eine längerfristige Sichtweise, aber keine demokratische Legitimation haben. Dies ist auch im Kontext der Politikberatung und ihrer Probleme und Missverständnisse häufig diskutiert worden (Priddat/Theurl, 2004).

Im Papier von Lars Feld wird im Wesentlichen die Finanzverfassung problematisiert und Änderungen erörtert. Dieses Korreferat problematisiert die politische Verfassung, die die grundlegenden Anreizstrukturen für finanzpolitische Entscheidungen bestimmt. Es wird zur Lösung des Problems vorgeschlagen, das politisch-institutionelle System so grundlegend zu verändern, dass die Akteure der praktischen Finanzpolitik andere sind als diejenigen, die über eventuelle Ausnahmen von Verschuldungsregeln entscheiden und sie auf diese keinen starken Einfluss ausüben können. Die Entscheidungsträger der Regelsetzung und der Gewährung von Ausnahmen sollten nicht dem Interessenkomplex der Politischen Klasse angehören. Die gesetzliche Formulierung der Verschuldungsregeln sollte auch nicht von den Politiker allein vorgenommen werden können.

Dies setzt voraus, dass das bisherige Legitimationsmonopol der Politischen Klasse beseitigt und durch eine differenzierte demokratische Legitimation mehrerer Institutionen abgelöst wird. Dies ist ein Kernelement von umfassenderen Überlegungen zur Umgestaltung unseres politischen Systems, die zusammenfassend als „Demokratische Reformkonzeption“ bezeichnet werden. Diese sind an anderer Stelle (Kruse, 2010c und 2008) genauer dargelegt worden. Die wichtigsten Strukturen werden hier in Abb. 1 skizziert. Daraus ist ersichtlich, dass in der Reformkonzeption sowohl das Parlament und die Parlamentarischen Fachräte als auch die Regierung und der Senat direkt von den Bürgern gewählt werden. Sie haben jeweils eine eigenständige demokratische Legitimation für spezifische Kompetenzbereiche.

In den folgenden Ausführungen werden nur diejenigen institutionellen Elemente der Reformkonzeption erörtert, die für die Thematik der Begrenzung der Staatsverschuldung von unmittelbarer Relevanz sind. Die hierfür zentrale Institution, die sich von den bisherigen politischen Institutionen nach Zusammensetzung und Arbeitsweise deutlich unterscheidet und die gravierende Veränderungen im politischen System nach sich zieht, ist der Senat.

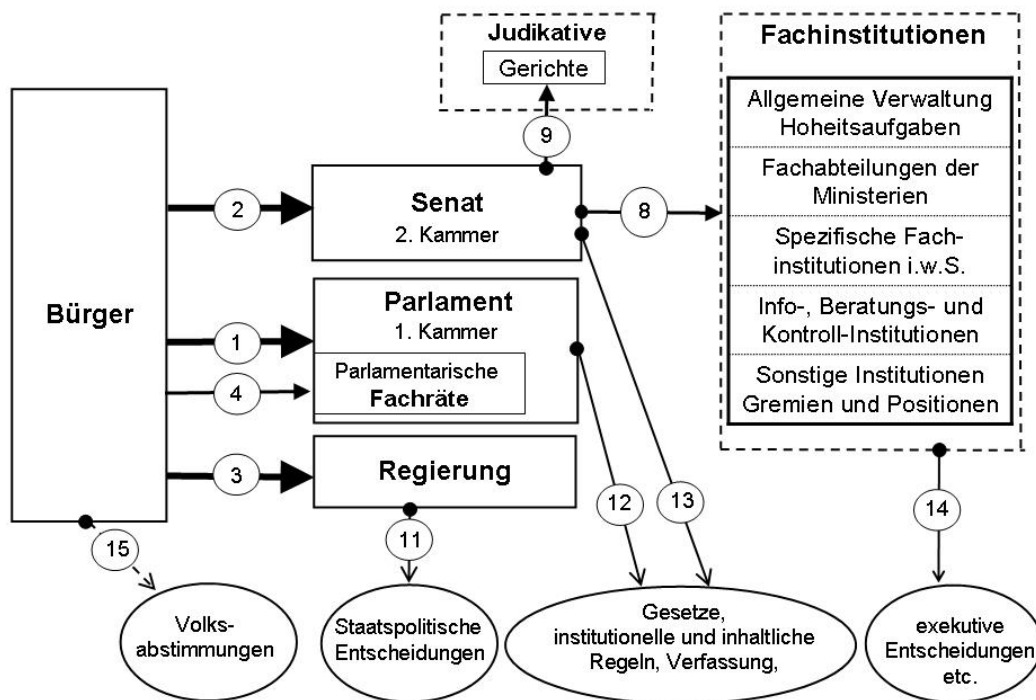


Abbildung 1: Überblick demokratische Reformkonzeption

## B Parteien-unabhängiger Senat

Der Senat steht im Mittelpunkt der institutionellen Reformvorschläge zur Verhinderung einer überhöhten Staatsverschuldung. Der Senat wird direkt von den Bürgern gewählt und verfügt damit über eine eigenständige und direkte demokratische Legitimation für seine Aufgaben. Der Senat unterscheidet sich in mindestens zwei zentralen Punkten, die sich auf die personelle Zusammensetzung und auf die spezifische Arbeitsweise beziehen, gravierend von den bisher üblichen demokratischen Institutionen.

1. Der Senat besteht nicht aus Mitgliedern der Politischen Klasse und ist daher von den Interessen der Parteien unabhängig. Dies wird dadurch erreicht, dass (frühere und jetzige) Berufspolitiker, Mitglieder von Parlamenten und Regierungen sowie Parteifunktionäre explizit von einer Kandidatur zum Senat ausgeschlossen werden. Das Gleiche gilt für Verbandsfunktionäre und für dauerhafte Führungspersonen von partikularen Interessengruppen. Es kann ein Mindestalter von 35 Jahren vorgesehen werden.

Da ein wesentlicher Teil der inhaltlichen Aufgaben an externe Experten delegiert wird (vgl. Punkt 2.), ist es möglich, gleichzeitig das Mandat eines Senators und einen normalen Beruf auszuüben. Außerdem hat jeder Senator einen Stellvertreter, der ihn bei Abwesenheit vertreten kann. Dass die Senatoren ihre bisherigen Berufe während dieser Zeit nicht (ganz) aufgeben, fördert die Umsetzung der Zielsetzung, besonders qualifizierte Persönlichkeiten zu gewinnen und trägt dazu bei, dass die Senatoren während ihrer höchstens zweimal vier Jahre währenden Amtszeit nicht doch quasi zu Berufspolitikern werden.



Es wird jeweils eine Teilmenge des Senats revolvierend gewählt, so dass sich die Amtszeiten der einzelnen Senatoren überlappen. Dies bewirkt eine höhere Kontinuität des Senats und macht die Senatszusammensetzung unabhängiger von einzelnen Wahlterminen. Die Entlohnung der Senatoren hängt von ihren Mitgliedschaften und Vorsitzen in Ausschüssen sowie von der tatsächlichen Sitzungspräsenz ab und ist (gemessen am Zeitaufwand) an der Bezahlung von Spitzenkräften in anderen Bereichen der Gesellschaft orientiert.

2. Inhaltlich stützt der Senat sich stark auf die Expertisen jeweils mehrerer einschlägig fachkompetenter Personen und Institutionen (vgl. C bis E). Sie liefern für alle Entscheidungen des Senats von ihm einzeln beauftragte Studien. Diese werden publiziert, um Transparenz herzustellen und um die Qualität zu sichern. Die Studien sollen auch die längerfristigen Wirkungen der Entscheidungen einbeziehen.

Während Politiker in der Regel recht kurzfristige Zeithorizonte haben (Wahltermine, Gedächtnis der Wähler, schnelllebiges politisches Echo in den Medien, fehlende Zurechenbarkeit usw.) sind professionelle Experten (sofern sie nicht Interessenvertreter sind) in der Regel langfristiger orientiert. Das Durchschauen langfristiger Zusammenhänge und deren adäquate Einbeziehung ist ein wesentlicher Teil ihrer professionellen Kompetenz, für die sie in ihrer Fach-Community einen entsprechenden Ruf erwerben, der ihre Karriere beeinflusst.

Der Senat hat im Wesentlichen drei Aufgaben, die für das Thema der Staatsverschuldung relevant sind. Er übt die Rolle einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung (u.a. bei Verschuldungsregeln) aus. Er entscheidet über Regelausnahmen und er trifft die Personalentscheidungen in allen staatlichen Fachinstitutionen und der Judikative.

## C Senat als Zweite Kammer

Der Senat hat die Rolle der Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung,<sup>2</sup> also auch für die rechtlich verbindliche Institutionalisierung von Verschuldungsregeln. Die Verfahrensweise ist in Abbildung 2 dargestellt. Das Parlament erarbeitet einen Gesetzentwurf über eine Begrenzung der Staatsverschuldung und beschließt diesen als Erste Kammer. Der Gesetzentwurf wird an den Senat als Zweite Kammer weitergeleitet (1). Dieser wählt einen spezifischen Senatsausschuss für das betreffende Gesetz, das die Verschuldungsregel beinhaltet (2). Der Senatsausschuss wählt (mit Beratung durch die jeweiligen Fach-Communities) seinerseits eine Reihe von Gutachtern (einzelne Experten, Expertengruppen oder Fachinstitutionen) aus den einschlägigen ökonomischen und anderen Sachgebieten aus (3). Jeder Gutachter wird unabhängig von den anderen mit der Erstellung einer fachlich kommentierenden und bewertenden Studie beauftragt. Die Gutachter sind gehalten, nicht nur die unmittelbaren, sondern auch die längerfristigen Effekte eines bestimmten Gesetzes genauer zu analysieren und seine zukünftigen Wirkungen abzuschätzen.

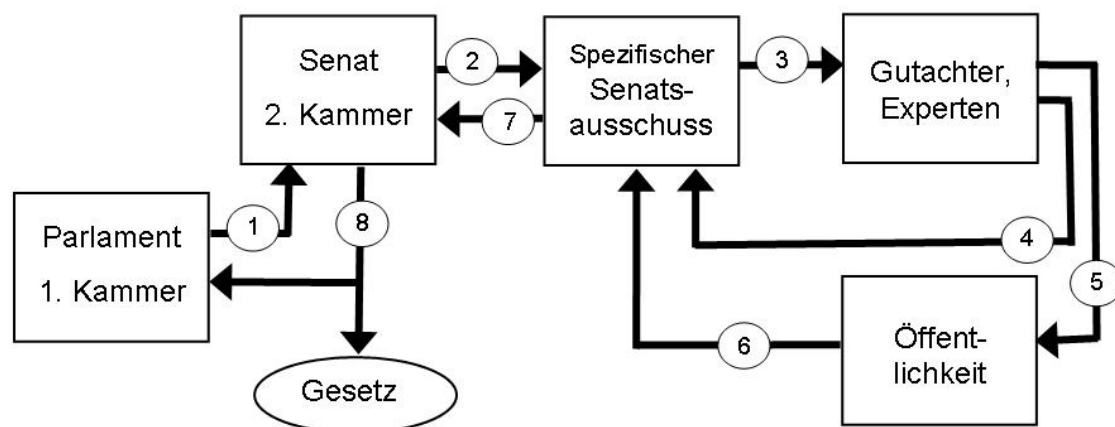


Abbildung 2: Senat als Zweite Kammer

Jede Studie wird unabhängig von den anderen an den Senatsausschuss abgeliefert (4). Alle Studien werden zeitnah und gleichzeitig publiziert (5), um die Expertenberatung des Senats

<sup>2</sup> Die Existenz Zweiter Kammern ist in vielen Ländern ein institutioneller Bestandteil des politischen Systems, in Deutschland z.B. der Bundesrat. Die Aufgaben Zweiter Kammern bestehen idealerweise darin, vom Parlament beschlossene Gesetzentwürfe vor Inkrafttreten noch einmal fachlich und politisch zu überprüfen und die Wahrscheinlichkeit negativer Folgen von Zufallsmehrheiten, inhaltlichen und handwerklichen Fehlern, machttaktischen Motiven, kurzfristigen Moden, faulen Kompromissen etc. zu begrenzen. Dies scheitert jedoch in der Realität häufig an der institutionellen Konstruktion der Zweiten Kammern, die meist aus Vertretern der gleichen Parteien bestehen wie die Ersten Kammern. Vgl. zu Zweiten Kammer in der Praxis z.B. *Tsebelis/Money (1997)* und *Riescher/Ruß/Haas (2010)*. Aus diesem Grund ist die Zweite Kammer in der Reformkonzeption (Senat) grundsätzlich anders konzipiert, nämlich unabhängig von den Parteien, so dass sie ihre Aufgaben effektiv erfüllen kann

für die Öffentlichkeit transparent zu machen, um Anreize für eine hohe fachliche Qualität der Studien zu setzen, um die inhaltliche Orientierung der Gutachter öffentlich zu machen, und um fachlich hochwertigen Input für die Diskussion in der Fachöffentlichkeit und in der allgemeinen Öffentlichkeit (Deliberation, Medien etc.) zu liefern. Auf dieser Basis können dritte Personen und Institutionen (Fachöffentlichkeit etc.) gegebenenfalls den Gesetzentwurf und die Gutachten kommentieren und ihre fachlichen Stellungnahmen ebenfalls dem Senatsausschuss übermitteln (6).

Die Studien (und ggf. weitere Kommentare) werden im Senatsausschuss diskutiert. Bei offenen Fragen werden gegebenenfalls Anhörungen durchgeführt und/oder weitere Experten befragt. Am Ende dieses Prozesses macht der Ausschuss an das Plenum des Senats einen Beschlussvorschlag (Annahme des Gesetzes oder Rückverweis mit Änderungsvorschlägen) mit ausführlicher Begründung (7). Der Senat diskutiert über den Beschlussvorschlag und entscheidet (8) entweder, das Gesetz in der vorliegenden Form anzunehmen oder es an das Parlament mit inhaltlichen Änderungsvorschlägen zurückzuverweisen.

Auf diese Weise ist gewährleistet, dass die ökonomische Fachkompetenz einen wesentlichen Einfluss auf die Formulierung von Verschuldungsregeln hat. Die Experten sind von den parteipolitischen Interessen der praktischen Finanzpolitik unabhängig. In ihren Gutachten haben die längerfristigen Zielsetzungen und Wirkungen einen adäquaten Stellenwert. Die Verschuldungsregeln sind dann sowohl durch das Mandat des Parlaments als auch des Senats demokratisch legitimiert.

Auch gegenwärtig spielen die Experten eine wesentliche Rolle für politische Entscheidungen, und zwar sowohl in institutionell abgesicherter Weise (Beiräte, Kommissionen etc.) als auch in Form von Einzelfallberatung. Allerdings werden sie häufig schon nach dem zu erwartenden, erwünschten Ergebnis ausgewählt oder/und die Politiker können die Beurteilungen und Empfehlungen nach jeweiliger Opportunität selektiv nutzen. Das heisst, die kurzfristige Anreizstruktur der betreffenden Politiker bestimmt die Wahrnehmung und die Wirkung der Beratung.

Im Senatsmodell werden die Experten nach den Kriterien der Fachkompetenz und der inhaltlich-methodischen Pluralität ausgewählt und nicht nach ihrer politischen Ausrichtung bezüglich des fraglichen Themas. Ihre Ergebnisse werden (unabhängig von ihrem Anklang bei den Politikern) prominent (als offizielle Gutachter des Senats) veröffentlicht. Die Experten sind nahe an den relevanten Entscheidungsträgern angesiedelt, da der demokratisch legitimierte, parteiunabhängige Senat die Rolle der Zweiten Kammer ausübt. Die Urteile der einschlägigen Experten werden in der Regel einen großen Einfluss auf die Senatsentscheidungen haben.

Zusätzlich erzeugt die spezifische Arbeitsweise des Senats eine Vorfeldwirkung auf die politische Sphäre. Die starke Rolle der Fachkompetenz bei den Entscheidungen des Senats wird vermutlich das Parlament und die Regierung veranlassen, ihrerseits die Beratung durch eigene oder externe Experten (stärker als bisher) ergebnisoffen in die Diskussionen und Entscheidungen einzubeziehen. Insgesamt kann man sagen, dass die einschlägigen Experten in der Reformkonzeption eine sehr bedeutsame und nicht machtpolitisch geprägte Rolle für die demokratischen Entscheidungen spielen.

## **D Entscheidungen über Regelausnahmen**

Der Senat ist zuständig für die Genehmigung der Inanspruchnahme eventueller Ausnahmeklauseln in den Verschuldungsregeln in Einzelfällen. Das Prozedere ist analog zu demjenigen bei der Gesetzgebung (vgl. Abb. 2). Wenn die Regierung oder die Parlamentsmehrheit eine Ausnahmeklausel von einer allgemeinen Verschuldungsregel in Anspruch nehmen will, stellt sie einen entsprechenden Antrag beim Senat. Dieser beauftragt dazu einschlägige Experten, die die inhaltliche Rationalität und Nachhaltigkeit aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive überprüfen und dem Senat entsprechend eine Annahme oder Ablehnung empfehlen. Der Senat entscheidet über den Antrag.

Staatsausgaben, die zu einer überhöhten Verschuldung führen, werden auf diese Weise nur dann zugelassen, wenn sie vorher von fachkompetenten unabhängigen Ökonomen begutachtet wurden, die institutionellen Einfluss haben. Der wesentliche Unterschied zu den Vorschlägen von Lars Feld besteht darin, dass die eigentliche Entscheidung über die Regelausnahme im konkreten Fall von einer demokratisch legitimierten Institution des Staates getroffen wird, die nicht mit den politischen Interessen der aktuell Regierenden verbunden ist.

## **E Personalentscheidungen in staatlichen Fachinstitutionen**

Die Institutionen des Staates außerhalb des Senates werden in der Reformkonzeption in drei Gruppen unterteilt, nämlich politische Institutionen, Fachinstitutionen und Judikative. Während die politischen Institutionen (Parlament, Parlamentarische Fachräte, Regierung) vom Volk gewählt werden und eine direkte demokratische Legitimation haben, sind die Aufgaben, Ziele und Kompetenzen der staatlichen Fachinstitutionen durch Gesetze etc. definiert.<sup>3</sup> Innerhalb dieser Grenzen sind diese Fachinstitutionen in der Reformkonzeption weitgehend unabhängig, das heißt sie entscheiden nach eigener Erkenntnis ohne Einflussnahme der Politik und anderer Institutionen und Interessen.

Die staatlichen Fachinstitutionen oder einzelne Mitarbeiter von diesen werden (ebenso wie private Berater und ausländische Institutionen etc.) häufig als Experten zur Beratung des Senats in Betracht kommen. Auch insofern ist es wichtig, dass sie ihrerseits von parteipolitischen Anreizstrukturen unabhängig sind. Das Gleiche gilt analog für Gerichte (z.B. Verfassungsgericht), die gegebenenfalls über Gesetze und ihre Interpretation sowie über andere staatliche Entscheidungen zu urteilen haben.

---

<sup>3</sup> Zu den staatlichen Fachinstitutionen gehören sämtliche Ämter und Organisationseinheiten der allgemeinen Verwaltung und alle spezifischen Institutionen auf den diversen Fachgebieten, z.B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungs- und Aufsichtsbehörden etc., ebenso zahlreiche spezielle Ämter verschiedener Art, sowie Forschungsinstitute und Universitäten etc. Das Gleiche gilt für 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.). Außerdem zählen zu den Fachinstitutionen auch andere Institutionen und Gremien verschiedener Art, in denen der Staat Leitungs- und/oder Aufsichtsratspositionen zu besetzen hat (z.B. in staatlichen Unternehmen, Rundfunkanstalten etc.). Eine Sonderstellung nehmen die Ministerien ein, die gegenwärtig über die hiesige (theoretische) Trennlinie von politischen Institutionen und Fachinstitutionen hinwegreichen. Auch in der Reformkonzeption gehören alle politischen Positionen eines Ministeriums zur Regierung. Sie können von dieser mit Personen ihres Vertrauens besetzt werden. Der stärker fachbezogene Teil eines Ministeriums gilt in der Reformkonzeption als Fachinstitution, in der die Karrieren nicht nach parteipolitischen, sondern nach fachlichen Leistungskriterien verlaufen, was durch den Senat gewährleistet wird.

Trotz der Unabhängigkeit solcher Institutionen müssen die Entscheidungen über das bestgeeignete Spitzenpersonal (sowie die laufende Beobachtung bezüglich ihrer Gesetzestreue, Effizienz etc.) in einer Demokratie durch eine demokratisch legitimierte Institution erfolgen. Dies ist bisher wegen des Legitimationsmonopols immer durch Institutionen oder Personen wahrgenommen worden, die der Politischen Klasse angehören. Dies zieht viele Probleme nach sich. In der Reformkonzeption gehören solche Personalentscheidungen zu den Aufgaben des Senats. Das Prozedere ist in Abbildung 3 skizziert.

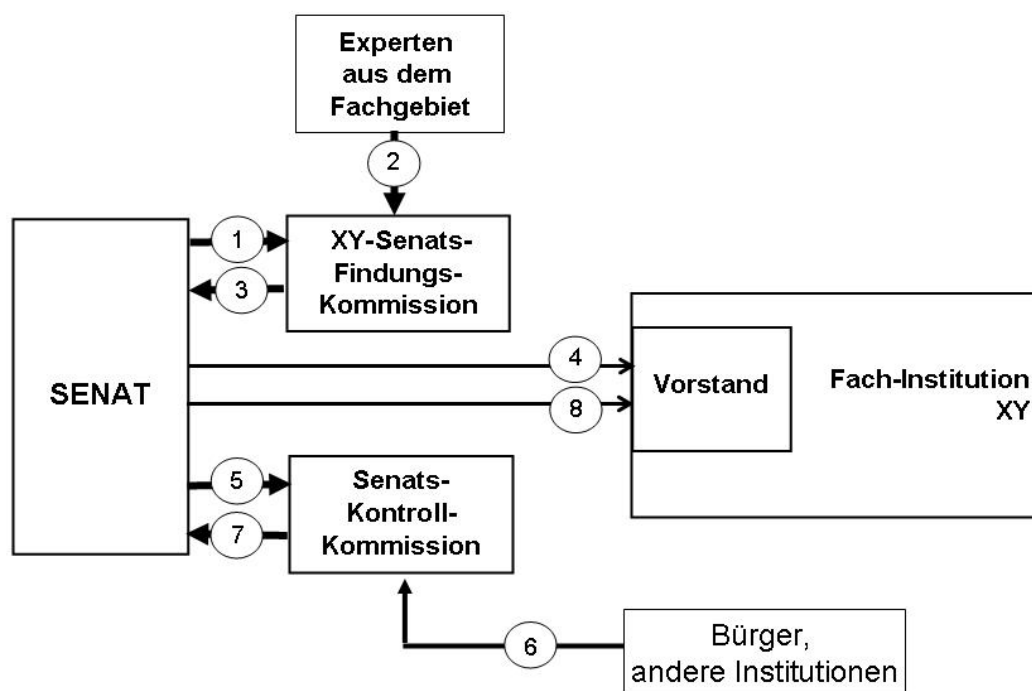


Abbildung 3 : Senat und Delegation von Fachinstitutionen

Für die Entscheidungen bei der Besetzung von vakanten Vorstandspositionen einer Fachinstitution XY wählt der Senat eine spezifische Findungskommission (1), die zum Teil aus Senatsmitgliedern besteht. Diese Kommission wird durch Experten aus dem jeweiligen Fachgebiet ergänzt (2), die vom Senat nach einschlägiger fachkundiger Beratung ausgewählt werden. Die Findungskommission wählt eine/n Kandidaten/in für die vakante Position aus und schlägt sie/ihn dem Senat vor (3). Der/die neue Amtsinhaber/in wird vom Senat formell gewählt und eingesetzt (4). Auf diese Weise sind auch die Fachinstitutionen und ihre Mitarbeiter von den Parteien unabhängig.

Zur Überprüfung der laufenden Tätigkeit dieser staatlichen Institutionen wählt der Senat für bestimmte zusammengefasste Gruppen von staatlichen Institutionen Kontrollkommissionen (5), die diese staatlichen Institutionen beobachten und (insb. bezüglich Gesetzeskonformität, Arbeitsqualität, Budget, Effizienz etc.) beurteilen. Bezüglich der Arbeit dieser staatlichen Fachinstitutionen ist die Kontrollkommission der Ansprechpartner für Bürger und andere Institutionen (6). Die Kontrollkommission untersucht eventuelle Mängel, Beschwerden etc. In besonderen Fällen schlägt die Kontrollkommission dem Senat gegebenenfalls Sanktionen vor (7), die sogar (wenn die gesetzlichen Bestimmungen über die Position und die Verträge dies

ermöglichen) bis zur Abberufung gehen können. Der Senat entscheidet wenn nötig über Sanktionen, Abberufung etc. (8).

Bezüglich der Judikative können wir schon bisher davon ausgehen, dass die Gerichte unabhängig von politischer Einflussnahme entscheiden. Aber auch hier ist es eigentlich ein Systemfehler als Folge des Legitimationsmonopols, dass z.B. die Richter am Bundesverfassungsgericht und den obersten Bundesgerichten, die auch in Fällen zu urteilen haben, die inhaltlich politische Entscheidungen betreffen, von parteipolitisch zusammengesetzten Gremien ausgewählt werden.

Nach der Überwindung des Legitimationsmonopols können diese Aufgaben vom Senat ausgefüllt werden. Das Prozedere ist dabei analog zu den Pfeilen 1 bis 4 in der Abb. 3. Die Pfeile 5 bis 8 kommen hier im Regelfall nicht in Betracht, da dies die richterliche Unabhängigkeit einschränken könnte.

Als Ergebnis dieses Abschnitts kann man davon ausgehen, dass die staatlichen Fachinstitutionen und deren Mitarbeiter in der Reformkonzeption keine parteipolitisch beeinflussten Anreizstrukturen haben. Sie werden, wenn sie als Experten zur Beratung des Senats herangezogen werden, ihre Bewertungen unter fachlichen Gesichtspunkten entwickeln. Dies gilt natürlich auch für die Beurteilung einer Überschreitung einer Verschuldungsgrenze in einer außergewöhnlichen Lage.

## **F Fazit**

In seinem Beitrag zu diesem Band schlägt Lars Feld kleinere Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzpolitik vor, die in absehbarer Zeit eingeführt werden können. Seinen Vorschlägen kann man ohne Weiteres zustimmen. Der vorliegende Beitrag betrachtet die Probleme und die Lösungsperspektiven grundsätzlicher und langfristiger und richtet sich auf einige Grundelemente des politischen Systems. Hier wird der Ansatzpunkt zu einer Verhinderung einer überzogenen Staatsverschuldung darin gesehen, die Akteure der Finanzpolitik institutionell von denjenigen abzukoppeln, die über die Verschuldungsregeln und ihre Anwendung entscheiden. Dies erfordert eine Überwindung des Legitimationsmonopols der Politischen Klasse, wie sie in der Reformkonzeption dargelegt wird. Dazu wird ein Senat installiert, der von den Parteien unabhängig ist und die vorhandene politikunabhängige Fachkompetenz explizit und wirkungsvoll einbezieht. Dies führt auch zu einer stärkeren Berücksichtigung langfristiger Wirkungen der Staatsverschuldung. Es impliziert allerdings eine grundlegende Reform des politischen Systems, die erhebliche Widerstände der Politischen Klasse zu erwarten hätte und erst längerfristig wirksam werden könnte.

## Literatur

- Feld, Lars (2011), Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik, Beitrag zur Tagung des Institutionenökonomischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik im September 2010 in Hamburg, erscheint in: Theresia Theurl Institutionelle Hintergründe von Krisen, Berlin, Duncker & Humblot, 2011
- Hagen, Jürgen von (1991): A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Re-straints, *Journal of Public Economics* 44, pp. 99 – 110.
- Hallerberg, M./Hagen, J. von (1999): Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, in: Poterba, J./Hagen, J. von (ed.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press, Chicago, pp. 209 – 232.
- Hallerberg, M./Strauch, R.R./Hagen, J. von (2009): *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kastrop, C./Snelling, M. (2008): Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, *Wirtschaftsdienst* 88 (6), pp. 375–382.
- Kirchgässner, Gebhard (2002): The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, in: Winer, S.L./Shibata, H. (ed.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 145 – 177.
- Kruse, Jörn (2008), 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. 203-279.
- Kruse, Jörn (2010a), Das Governance-Dilemma der demokratischen Wirtschaftspolitik, in: Renate Ohr (Hrsg.), *Governance in der Wirtschaftspolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 326, Berlin (Duncker & Humblot), S. 41-71.
- Kruse, Jörn (2010b), Wissen für demokratische Entscheidungen, in: Theurl, Theresia (Hrsg), *Institutionelle Hintergründe und Konsequenzen von Wissen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 328, Berlin 2010, S. 115-140.
- Kruse, Jörn (2010c), Eine Demokratische Reformkonzeption: Mehr Einfluss für die Bürger und mehr Fachkompetenz und Langfristigkeit bei politischen Entscheidungen, Diskussionspapier, download via [http://www.hsu-hh.de/kruse/index.php?brick\\_id=Ji3jy4aL4atCSr5j&action=setadminmode&content=0](http://www.hsu-hh.de/kruse/index.php?brick_id=Ji3jy4aL4atCSr5j&action=setadminmode&content=0)
- Persson, Torsten und G. Tabellini (2003): *The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?*, MIT Press, Cambridge and London
- Priddat, Birger P. und T. Theurl (Hrsg.) (2004): *Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen*, Baden-Baden: Nomos.
- Riescher, Gisela; S. Ruß und C. Haas (Hrsg) (2010), *Zweite Kammern*, 2. Aufl. München.
- Tsebelis, George and J. Money (1997): *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press.

## 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>

#### 2011

- 109 Kruse, Jörn. Staatsverschuldung ist ein Problem des politischen Systems, Februar 2011.
- 108 Börnsen, Arne; Braulke, Tim; Kruse, Jörn; Latzer, Michael. The Allocation of the Digital Dividend in Austria, January 2011.
- 107 Beckmann, Klaus. Das liberale Trilemma, January 2011.

#### 2010

- 106 Horgos, Daniel. Global Sourcing of Family Firms, Dezember 2010.
- 105 Berlemann, Michael; Freese, Julia. Monetary Policy and Real Estate Prices: A Disaggregated Analysis for Switzerland, Oktober 2010.
- 104 Reither, Franco; Bennöhr, Lars. Stabilizing Rational Speculation and Price Level Targeting, August 2010.
- 103 Christmann, Robin. Warum brauchen wir Richter?, August 2010.
- 102 Hackmann, Johannes; Die einkommensteuerliche Berücksichtigung von Scheidungs- und Kinderunterhalt im Vergleich, Juni 2010.
- 101 Schneider, Andrea; Zimmermann, Klaus W. Fairness und ihr Preis, Juni 2010.
- 100 von Arnould, Andreas; Zimmermann, Klaus W. Regulating Government ('s Share): The Fifty-Percent Rule of the Federal Constitutional Court in Germany, März 2010.

#### 2009

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

#### 2008

- 86 Thomas, Tobias. Questionable Luxury Taxes: Results from a Mating Game, September 2008.
- 85 Dluhosch, Barbara; Zimmermann, Klaus W.. Adolph Wagner und sein „Gesetz“: einige späte Anmerkungen, August 2008.
- 84 Zimmermann, Klaus W.; Horgos, Daniel. Interest groups and economic performance: some new evidence, August 2008.
- 83 Beckmann, Klaus; Gerrits, Carsten. Armutsbekämpfung durch Reduktion von Korruption: eine Rolle für Unternehmen?, Juli 2008.
- 82 Beckmann, Klaus; Engelmann, Dennis. Steuerwettbewerb und Finanzverfassung, Juli 2008.
- 81 Thomas, Tobias. Fragwürdige Luxussteuern: Statusstreben und demonstratives Konsumverhalten in der Geschichte ökonomischen Denkens, Mai 2008.
- 80 Kruse, Jörn. Hochschulen und langfristige Politik. Ein ordnungspolitischer Essay zu zwei Reformutopien, Mai 2008.
- 79 Kruse, Jörn. Mobile Termination Carrier Selection, April 2008.



