

**Das Ende der Anreize?  
oder: Die Wiederentdeckung des Politischen durch die Ökonomie**

**Stefan Bayer und Klaus W. Zimmermann (Hg.)  
Rezension zu, „Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen:  
Facetten politischer Ökonomie“, Metropolis Verlag, Marburg 2008**

VON MARKUS C. KERBER<sup>1</sup>

Der Titel des vorstehenden Buches macht jene neugierig, die sich wissenschaftlich darüber wundern, dass in den demokratischen, sogenannten offenen Gesellschaften des Westens und insbesondere in Deutschland Reformen, wenn überhaupt, nur schleppend vorankommen. Dieses interdisziplinäre Interesse an der politischen Ökonomie von Reformen wird bei einem Blick auf das anspruchsvolle Inhaltsverzeichnis und die Zahl ebenso anspruchsvoller Themen noch größer. Neben Grundsatzbeiträgen wie dem von Jörn Kruse „Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung“ gibt es sehr präzise Fachbeiträge wie den von Stefan Bayer „Zur Renaissance des Konzepts der Eigenverantwortung im Sozialversicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland“.

Eine einleitende Skizze von den beiden Herausgebern Bayer und Zimmermann gibt Auskunft über die Genese des Buches. Es sei entstanden, so schreiben sie, als einige Ökonomen im Umfeld der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg in Diskussionen festgestellt hätten, dass sie Reformen unter einem vergleichbaren methodischen Blickwinkel der politischen Ökonomie untersuchten. Hinzugekommen sei die gemeinsame Feststellung eines erheblichen Rückstaus notwendiger Reformen im Wirtschafts- und Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland.

Entstanden ist indes nicht eine systematische politische Ökonomie über die Voraussetzungen von Reformen und ihrer Durchführung in Deutschland, sondern ein Sammelband anregender, zum Teil beachtlicher interdisziplinärer Überlegungen zum oben genannten Thema. Neben Klassikern, die revisitiert werden („Zur Anatomie der Staatsquote“ von Dluhosch und Zimmermann) oder der Hommage an Mancur Olsen (unter dem Titel „Interessengruppen und Economic Performance“) ist der Beitrag von Jörn Kruse „Zur konstitutionellen Reform unserer staatlichen Strukturen“ meinungsbildend und mutig. Mutig ist er deshalb, weil sich Kruse an ein

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. iur. Markus C. Kerber, TU Berlin, Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsrecht.

Thema heranmacht, das bisher Staatsrechtlern vorbehalten war bzw. von dem Staatsrechtler meinten, dass nur sie hierüber etwas Wesentliches aussagen könnten.

*Kruse* beschreibt – mit wenig formalem Aufwand – die wesentlichen Symptome und teilweise auch die Ursachen der Fehlfunktion deutscher Demokratie. Die faktische Rekrutierung des politischen Personals durch intermediäre Instanzen (Parteien), die punktuelle Legitimation durch demokratische Wahlen und die diskretionäre Delegation von Macht mit weiten Entscheidungsspielräumen für Politiker, die Pervertierung des Bundestags durch das sogenannte parlamentarische Regierungssystem (mit der Folge, dass die Mehrheit des Bundestags aufhört, Parlament zu sein), die Inkongruenz von kurzfristiger Anreizstruktur der Politiker (Wiederwahlperspektive) und langfristiger Politikwirkung. All dies sind Feststellungen, die mittlerweile zum Gemeinplatz der verfassungspolitischen Diskussion, sei sie von Politikern oder Verwaltungsrechtlern (von Arnim) geführt wird, gehören. Auch die Ausführungen von *Kruse* zur mangelnden Durchführung der Gewaltenteilung<sup>2</sup> (die im Grundgesetz ohnehin nicht strikt durchgeführt ist) enthält viele treffende, gut formulierte Beobachtungen. Keine davon ist originell. Abgesehen von der nicht evidenten Originalität der Beobachtungen kommt ein jedenfalls missverständlich formulierter Satz hinzu<sup>3</sup>. Die mangelnde Repräsentativität der politischen Klasse mache es unmöglich, die Bürgerpräferenzen entsprechend an die Regierung weiterzugeben. Demokratische Politik kann indes nie als eine Gleichung zwischen Bürgerpräferenz einerseits und Politikdektion andererseits definiert werden. Die Politik stellt gerade die Aggregation verschiedenster, zum Teil widersprüchlicher, sich bekämpfender und ausschließender Bürgerpräferenzen dar. Auch fällt die Alternative zur demokratischen Legitimation durch Fachlichkeit nicht sonderlich theoretisch bei *Kruse* aus. Der Hinweis auf das Prinzip der Unabhängigkeit – eine lange institutionelle Konstante in der deutschen Politik – wird keiner empirischen Kritik unterzogen, obwohl in allen Bereichen von der Bundesbank, über den Sachverständigenrat bis zur Versicherungsaufsicht und dem Bundeskartellamt Zweifel an der Qualität der Performance dieser Institutionen mittlerweile gegeben wären.

Bedauerlich sind folgende Gesichtspunkte bei der Darstellung:

Zum einen die vollständige Ignorierung der staatsrechtlichen Diskussion um das demokratische Prinzip als subjektives Recht bzw. seine Ausformung in Art. 38, 79 III GG durch das Bundesverfassungsgericht in seinen grundlegenden Urteilen zum Maastricht-Vertrag und zum Lissabon-Vertrag. Diese relative Ignoranz gegenüber

---

<sup>2</sup> S. 202.

<sup>3</sup>Vgl. S. 208 f.

der staatsrechtlichen Diskussion verführt *Kruse* dazu, die von ihm zutreffend festgestellten und beobachteten Fehlfunktionen nicht auf die verfassungsrechtliche Norm zurückzuführen. Die Vorselektion und Rekrutierung des politischen Personals durch Parteien hat ihre Wurzel in Art. 21 GG, dem Parteienprivileg. Die völlige Absenz von Mehrheitswahlrecht – wie in Großbritannien oder Frankreich praktiziert – ist die Erklärung dafür, dass es keinen Wettbewerb zwischen politischen Persönlichkeiten, sondern nur eine Rangelei um Listenplätze der politischen Parteien gibt. In Sachen Justiz greifen die Ausführungen von *Kruse* jedenfalls in Bezug auf das Bundesverfassungsgericht zu kurz.<sup>4</sup> Zwar gilt auch bei der Richterwahl für das Bundesverfassungsgericht mittlerweile ein parteipolitischer Proporz. Indes ist es dem Bundesverfassungsgericht wie auch den Obergerichten gelungen, ein hohes Niveau an Fachlichkeit und Unabhängigkeit für die einzelnen Richterpersönlichkeiten zu garantieren.

Die Radizierung der diskretionären Entscheidungsspielräume auf das allgemeine Prinzipal-Agent-Verhältnis hätte ferner auf die europäische Problematik ausgedehnt werden müssen. Deutschland hat aufgehört, nur eine nationale Verfassung zu haben. Die Verfassungswirklichkeit wird abgebildet durch das Zusammenwirken zwischen Europäischer Gemeinschaft und ihrem Recht, das für sich Vorrang beansprucht und der Verfassung des Grundgesetzes. Im europäischen Rahmen gewinnt das Prinzipal-Agent-Problem an Deutlichkeit. Diese Problematik ist deshalb so bedeutend, weil das Bundesverfassungsgericht das Demokratieprinzip, also eine demokratische Legitimierung als Rückkopplung von Entscheidungen, nicht in gleichem Maße für die EU gefordert hat, wie es sie für das Grundgesetz in Anspruch nimmt.

Nach dieser methodisch formal wie empirisch etwas unvollständigem Analyse von *Kruse* setzt der Autor zum Wurf an und schlägt zur Überwindung des demokratischen Legitimationsmonopols die Schaffung eines Senats vor. Der Vorschlag ergeht im Kontext mit einer Verbesserung der Gewaltenteilung, die im Wesentlichen eine Gewaltentrennung ist. Indes ist der Vorschlag eines Senats (noch dazu mit dem Bundespräsidenten als dessen Präsidenten) verfassungsrechtlich nicht qualifiziert. *Kruse* hat eine Institution auf dem Reißbrett entworfen, die ggf. ihre Berechtigung haben könnte, indes im Rahmen des Grundgesetzes nur durch vollständige Verdrängung des Bundesrates möglich wäre. Die Idee eines Zwei-Kammer-Systems ist auch nicht so neu. Sie beruht – wie *Kruse* zugibt<sup>5</sup> – auf einem ehemals von Hayek unterbreiteten Vorschlag. Positiv heben sich *Kruses* Analysen

---

<sup>4</sup> Vgl. S. 233.

<sup>5</sup> Vgl. S. 258.



und Vorschläge von den schweizerischen Konzepten direkter Demokratie ab.<sup>6</sup> Sollen seine Analysen und Vorschläge im politischen Raum Bedeutung gewinnen, so wird eine Verbreiterung der empirischen und staatsrechtlichen Argumentationsbasis vonnöten und eine Verfeinerung der Vorschläge unerlässlich sein

---

<sup>6</sup> Vgl. S. 270.