

# Der kurzfristige Entscheidungs- horizont von Politikern: Nachhaltige Entscheidungen institutionell fördern

*Stephan Gürtler & Florian Kollewijn*

Unsere gegenwärtigen Handlungen beeinflussen den zukünftigen Zustand unserer Gesellschaft. Gleichzeitig sind unsere Handlungen von Institutionen, als Systemen verhaltenssteuernder Regeln, bestimmt. Um als Gesellschaft zukunftsfähig zu sein, bedarf es daher Institutionen, die zukunftsfähiges Verhalten fördern.

In demokratischen Staaten hat die Legislative als legitimierte Inhaberin der Gestaltungskompetenz das Recht, formelle Institutionen in Form von Gesetzen festzulegen oder zu verändern. Formelle Institutionen sollen dabei als Regeln verstanden werden, die durch positive und negative Sanktionen Anreize setzen, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten. Beispielsweise kann die Legislative durch Gesetze Anreize für nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten und nachhaltiges Verhalten von Individuen setzen.

Das politische System in Demokratien begünstigt durch die gewollten regelmäßigen Wahlen und zeitlich begrenzten Legislaturperioden jedoch kurzfristig wirkende Entscheidungen, die eine (Wieder-)Wahl unterstützen sollen. Institutionen, deren Anreize zukunftsfähiges Verhalten hervorrufen, werden von der Politik nicht umgesetzt, da sie kurzfristig nicht mit den Erfolgsfaktoren übereinstimmen, die zur Zielerreichung der Politiker<sup>1</sup> und Parteien unter den gegebenen Anreizstrukturen führen. Um eine Gesellschaft wie die deutsche nachhaltiger und somit zukunftsfähiger zu machen, müssten demnach die Anreizstrukturen für Politiker verändert werden.

Dieses Essay konzentriert sich auf die langfristig orientierte Ausgestaltung von Institutionen. Es behandelt die Frage, wie der kurzfristige Horizont der Politiker durch eine feste langfristige Perspektive erweitert werden kann. Dazu werden zuerst kurz Institutionen vorgestellt, um dann auf das Anreiz-

system des deutschen Politiksystems einzugehen. Abschließend werden verschiedene Reformvorschläge diskutiert, die das Ziel haben, in der Bundesrepublik Deutschland Anreize für nachhaltigere Entscheidungen zu setzen.

## Institutionen

In der Geschichte der Menschheit wurde Zusammenleben organisiert, indem man sich auf Verhaltensregeln einigte. Entscheidend ist, dass durch gegenseitiges Befolgen der Regeln Erwartungen über das Verhalten des Gegenübers bestätigt und dadurch Erwartungsbildung ermöglicht wurde. Erkennt man gegenüber das von mir abgesteckte Land als das meine an, kann ich davon ausgehen, dass es auch morgen als das meine gilt. Ist Eigentum definiert und durchgesetzt, können die Menschen erwarten, dass sie ein Recht auf die Produkte ihrer Arbeit haben. Die durch solche Regelungen ermöglichte Erwartungsbildung erlaubt Planung in die Zukunft und langfristig angelegtes Verhalten. Nachdem sich die Menschen auf Jagdgründe und Landbesitz geeinigt hatten, konnten sie die Ressourcen einteilen und mehrere Jahre im Voraus planen: Nachwuchs der Jagdbestände zu ermöglichen und die Äcker zu bestellen, wurde für Menschen erst sinnvoll, als sie erwarten konnten, die Früchte ihrer Arbeit selber zu ernten.<sup>2</sup>

Douglass North nennt die beschriebenen Regeln und Verhaltensmuster Institutionen und unterscheidet zwischen informellen und formellen Institutionen.<sup>3</sup> Informelle Institutionen umfassen demnach alle Verhaltensregeln, Normen und Denkmuster innerhalb einer Gesellschaft, die nicht explizit festgeschrieben sind, sondern sich durch die Entwicklung ergeben, aber vom Gegenüber erwartet werden können. Beispielsweise kann in Europa davon ausgegangen werden, dass der Gegenüber die Hand schüttelt, wenn man sie zur Begrüßung entgegenstreckt. Formelle Institutionen sind hingegen Regeln und Gesetze, die durch positive und negative Sanktionen Anreize setzen, sich entsprechend zu verhalten. Eigentumsrechte beispielsweise sind bedeutende Institutionen der bisherigen Entwicklung der Menschheit. Sie legen fest, wer das Recht auf Nutzung von Objekten hat und gibt die Garantie, auch in Zukunft Nutzen aus den Rechten zu ziehen.<sup>4</sup>

Institutionen setzen Anreize, die ein bestimmtes Verhalten induzieren. Dadurch legen die informellen und formellen Institutionen die Rahmenbedingungen menschlichen Verhaltens fest. Sie sind – um eine verbreitete bildhafte Beschreibung zu nutzen – die »Spielregeln« des Spiels »Leben«, sowohl im direkten als auch im indirekten Zusammenleben, der Wirtschaft und der

Politik. Da das Verhalten der anderen Menschen ebenfalls durch die institutionellen Anreize und Normen beeinflusst ist, kann es antizipiert werden. Dadurch werden Erwartungen möglich, die mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit erfüllt werden. Ohne die Institution »Straßenverkehrsordnung« könnte das Verhalten der Autofahrer beispielsweise nicht antizipiert werden. Der Verkehrsfluss wäre gehindert und die Unfallquote deutlich höher.<sup>5</sup>

Festzustellen ist demnach, dass Institutionen zukunftsorientiertes Verhalten generell erst ermöglichen. Während sich informelle Institutionen entweder durch die Weiterentwicklung der Gesellschaft – stark beeinflusst von den vorherigen informellen Institutionen – oder durch ihre Interdependenz mit den formellen Institutionen verändern, werden formelle Institutionen *festgelegt*.<sup>6</sup> Da formelle Institutionen durch Anreize, die sich aus den Sanktionen ergeben, Verhalten beeinflussen, werden sie von dem Akteur festgelegt, der sanktionieren kann. In letzter Instanz ist dieser Akteur der Inhaber des Gewaltmonopols in der Gesellschaft. In westlichen, nationalstaatlichen Demokratien wird das Gewaltmonopol der Politik anvertraut. Auch wenn Institutionen zukunftsorientiertes Verhalten ermöglichen, können sie und ihre Anreize unterschiedlich förderlich für die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft sein. Entscheidend scheint demnach, ob und wie die politischen Entscheider solche Institutionen ausgestalten und durchsetzen, die nachhaltiges und Zukunftsfähigkeit förderndes Verhalten induzieren.

## **Anreize für kurzfristig wirkende Entscheidungen in der Politik**

Die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches und individuelles Verhalten werden von einem Politikbetrieb gesetzt, dessen institutionelle Ausgestaltung vor allem Anreize für kurzfristig orientierte Entscheidungen setzt. Dabei spielen das kurze und undifferenzierte Gedächtnis der Wähler und ihr Sanktionsmechanismus (Wahl, Wieder- oder Abwahl), die Kurzlebigkeit von Themen in den Medien und vor allem die Parteiendisziplin und der Fraktionszwang eine Rolle. Parteien setzen für die Politiker dabei die stärksten Anreize, da sie die Kandidaten aufstellen und ihnen lukrative Posten in Aussicht stellen können. Die Legislative als Gesetzgeberin und die Exekutive mit dem Verwaltungsapparat sind für die Gestaltung, Anreizsetzung, Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung von Institutionen, vor allem von Gesetzen, Auflagen, Verordnungen, Strafen und ähnlichem, verantwortlich. Durch Wahlen legitimiert erhalten das Parlament und die Regierung von den Bürgern den Auftrag, sie zu regieren und Gesetze zum Wohle des Volkes zu erlassen.<sup>7</sup>

Politikern können zwei Handlungsmotive unterstellt werden: Zum einen haben sie das Ziel, eine gesellschaftliche Veränderung zu erreichen und zum anderen streben sie nach einer Position, die ihnen ein finanzielles Einkommen sichert. Aus den Motiven lässt sich demnach ein Streben nach möglichst hohen Positionen und einflussreichen Ämtern ableiten. Wenn das Erreichen oder Halten einer solchen Position das Ziel der Politiker ist, wird ihr Verhalten maßgeblich von drei Anreizsystemen beeinflusst: Parteiinternen Anreizen, der öffentlichen Aufmerksamkeit und Darstellung in den bzw. durch die Medien sowie der Wahl durch das Volk.

Das politische System Deutschlands basiert auf einer Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative, die eine Machtkonzentration verhindern und unabhängige, demokratische Entscheidungen ermöglichen soll. Die durch Wahlen legitimierten Bundestagsabgeordneten sind dem Gesetz nach an keine Partei gebunden und können mit ihrer Stimme unabhängig Beschlussvorlagen befürworten oder ablehnen.<sup>8</sup> De facto herrscht allerdings eine hohe Fraktionsdisziplin, die durch die starke Rolle der Parteien und deren Anreizsystem entsteht. Ein Sanktionsmittel der Parteien ergibt sich durch das faktische Rekrutierungsmonopol der Parteien:<sup>9</sup> Erst als Mitglied einer Partei hat ein Kandidat die Aussicht, auf einen Listenplatz gesetzt und gewählt zu werden. Einmal gewählt, ist der Einfluss abhängig von der Zugehörigkeit zu einer Fraktion, die wiederum von den Parteien abhängt. Ein zweites Sanktionsmittel besteht in der Delegation der Vorsitzenden von Regierungsorganisationen: Parteimitglieder gewinnen durch Engagement und parteikonformes Verhalten die Aussicht auf eine gut entlohnte Position in einer der Organisationen, deren Vorsitz von dem Parlament delegiert wird.<sup>10</sup>

Um sich in der Partei und der Öffentlichkeit gut zu positionieren, sind Politiker auf eine Mediendarstellung in ihrem Sinne angewiesen. Die Kurzlebigkeit der Themen, populäre Darstellung und der Sensationalismus der Medien setzen Anreize für kurzfristig orientierte Entscheidungen. Letztendlich sanktionieren die Wähler an der Urne mit Wahl und Wiederwahl. Dabei sind ihre Entscheidungen stark von der medialen Darstellung und ihrem häufig kurzen und undifferenzierten Gedächtnis abhängig. Noch weniger als Politiker können sich die Bürger, schon aufgrund mangelnder Ressourcen, ein Bild der Entscheidungen schaffen und mangels Kenntnis der Wirkungszusammenhänge absehen, welche langfristigen Auswirkungen sie zeitigen.<sup>11</sup>

Die Anreize, die sich durch die drei genannten Sanktionsmöglichkeiten ergeben, laufen auf kurzfristig populäre und von der Partei befürwortete

Entscheidungen hinaus.<sup>12</sup> Da sich Parteien ebenfalls in den Medien präsentieren und gewählt werden müssen, sind ihre Anreizsysteme ähnlich: Auch die Gesamtheit einer Partei wird den kurzfristigen Erfolg suchen und langfristig sinnvollen Entscheidungen weniger Aufmerksamkeit schenken.

Beispielhaft für die Sanktionierung sind die »Magdeburger Beschlüsse« von B90/Die Grünen von 1998 mit dem formulierten Wahlziel, den Benzinpreis schrittweise auf 5 Deutsche Mark zu erhöhen. Als langfristiges Ziel strebte B90/Die Grünen innerhalb von zehn Jahren eine schrittweise Erhöhung der Benzinpreise an. Im Gegenzug sollten die Sozialversicherungsabgaben gesenkt und Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr getätigt werden. Ziel der Erhöhung war es, Anreize zu energiesparenden Verkehrsmitteln zu setzen, sodass die Ausgaben für Benzin durch sparsamere Autos nach zehn Jahren trotz der deutlichen Abgabenerhöhung nicht höher sein sollten.<sup>13</sup>

Die Reaktion der Medien auf die Bekanntgabe des »5-Mark-Ziels« war »verheerend«.<sup>14</sup> Der Partei wurden »Realitäts-« und »Regierungsuntauglichkeit« vorgeworfen. Aufgrund des Medienechos und sinkender Umfragewerte trat B90/Die Grünen mit dem Hinweis »durch den Benzinpreis von 5 Mark sei ein falsches Symbol für ein ökologisch langfristig richtiges Ziel gesetzt worden«, von der Forderung zurück.<sup>15</sup> Daraufhin erholten sich die Umfragewerte und B90/Die Grünen wurde Regierungspartei.

Von dem Risiko abgeschreckt, kurzfristig zu verlieren, nicht gewählt oder als Parteispitze von der Basis abgestraft zu werden, trat die Partei von langfristig als sinnvoll erachteten Forderungen zurück.

## **Empfehlungen**

Die erwähnten Hindernisse aufgreifend, werden im Folgenden einige Gedanken und Anregungen zur Ausgestaltung von Institutionen formuliert, die zum einen die langfristige und nachhaltige Perspektive im Politikbetrieb Deutschlands verstärken und zum anderen Anreize für kurzfristig erfolgreiche Entscheidungen einschränken.

Um zu erreichen, dass Politiker häufiger Entscheidungen unter Berücksichtigung eines langfristigen Horizontes treffen, schlagen wir zwei verschiedene Arten von institutionellen Veränderungen vor. Erstens sollte in dem kurzfristig orientierten Politikbetrieb die langfristige Perspektive gestärkt werden. Hier schlagen wir eine deutliche Ressourcen- und Kompetenzerweiterung des

»Rates für Nachhaltige Entwicklung« sowie die Einführung eines Nachhaltigkeitsbeauftragten im Bundeskanzleramt vor. Diese Vorschläge sind in den derzeitigen Politikprozess leicht zu integrieren und schnell umsetzbar. Zweitens sollten die Anreize für Politiker, vor allem kurzfristig erfolgreiche Maßnahmen zu unterstützen, reduziert werden. Dies erfordert die Begrenzung des Einflusses der Parteien und somit regen wir die Bildung einer zweiten Kammer an, die sich nicht aus Parteipolitikern zusammensetzt. Diese Veränderung ist deutlich weitreichender und nur schwer umzusetzen. Dieser Vorschlag sollte daher als Gedankenstoß verstanden werden.

In der aktuellen deutschen Politiklandschaft ist die einzige Institution, die bisher eine unabhängige langfristige Perspektive einbringt, der 2001 von Gerhard Schröder einberufene »Rat für Nachhaltige Entwicklung«. Dieses Gremium aus fünfzehn Vertretern der Zivilgesellschaft berät die Bundesregierung in der Nachhaltigkeitspolitik, erarbeitet Vorschläge zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie und fördert den gesellschaftlichen Dialog zur Nachhaltigkeit. Insbesondere die Arbeit zu dem letzten Punkt soll laut dem aktuellen Arbeitsprogramm intensiviert werden.<sup>16</sup> Dies entspricht auch den Empfehlungen, die die Autoren des *Peer Review* der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in ihrem Bericht gaben.<sup>17</sup> Um die Vorstellung von dem, was Nachhaltigkeitspolitik konkret bedeutet aber wirklich in der Bevölkerung zu verbreiten und alle relevanten Akteure zur Beteiligung an Aktivitäten zum Thema Nachhaltigkeit zu motivieren, braucht der Rat eine bessere Ausstattung. Erst mit einer deutlich erhöhten personellen und finanziellen Ressourcenausstattung kann der Rat eine impulsgebende Rolle für langfristige orientierte Politik und deren Kommunikation übernehmen.

Neben der Ressourcenerweiterung sollte der Rat auch eine Kompetenzerweiterung erfahren. Besonders seine Rolle in der Entwicklung von Indikatoren sollte aufgewertet werden. Im Moment misst die Bundesregierung, laut ihrer Nachhaltigkeitsstrategie, die aktuelle Entwicklung anhand von 21 Indikatoren. Diese reichen von Messungen der Treibhausgasemissionen, des Staatsdefizits, der Artenvielfalt, der Ausgaben für Bildung, bis hin zu Angaben über die Ganztagsbetreuung von Kindern.<sup>18</sup> Für jeden Indikator werden Ziele festgelegt, die es in einem bestimmten Zeitrahmen zu erreichen gilt. Bei der Auswahl der Indikatoren und der Bestimmung der Ziele besitzt der Rat zwar die Vorschlags- und Beratungskompetenz, die letztendliche Entscheidung liegt aber in den Händen der Bundesregierung. Somit besteht die Gefahr, dass Indikatoren oder Zielwerte verändert werden können, wenn die festgestellte Entwicklung für eine Erfolgsmeldung nicht ausreicht.

Eine regelmäßige Überprüfung der Indikatoren und Zielsetzungen unter Einbezug neuer Erkenntnisse ist natürlich von immenser Wichtigkeit. Allerdings sollte eine solche Überprüfung nicht von dem Akteur vollzogen werden, der für die Erreichung der festgelegten Ziele verantwortlich ist. Die negative Wirkung einer solchen möglichen Einflussnahme auf Indikatoren durch die Exekutivorgane zeigt sich häufig bei Statistiken zur Arbeitslosigkeit. So gelten beispielsweise seit 2008 Langzeitarbeitslose, die eine »arbeitsmarktpolitische Maßnahme« absolviert haben oder länger als sechs Wochen krankgeschrieben waren, als Neuzugänge in der Arbeitslosenstatistik. Aus Langzeitarbeitslosen werden so statistische Kurzzeitarbeitslose, wodurch das Ziel, die Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern, auf dem Papier schneller erreicht wird.<sup>19</sup> Aus diesem Grunde halten wir es für sinnvoll, die Kompetenz für die Festlegung und Überprüfung von Indikatoren dem »Rat für Nachhaltige Entwicklung« zu übertragen. Diese Regelung unterbindet die Möglichkeit, Zielwerte anzupassen und setzt auf diese Weise stärkere Anreize für Regierungsmitglieder, die einmal festgelegten Ziele auch wirklich zu erreichen.

Die eben schon erwähnte Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wird maßgeblich von einem Staatssekretärsausschuss erarbeitet und umgesetzt. Diesem Ausschuss gehören beamtete Staatssekretäre aller Ministerien an. Er tagt im Bundeskanzleramt und wird vom Chef des Bundeskanzleramtes, im Augenblick Ronald Pofalla (CDU), geleitet. Laut dem *Peer Review* Bericht arbeitet der Ausschuss auf »hohem Niveau«,<sup>20</sup> seine Arbeit ist der Öffentlichkeit jedoch kaum bekannt. In Anlehnung an die Autoren des *Peer Review* Berichtes regen wir deshalb die Einsetzung eines Beauftragten für »Nachhaltige Entwicklung« im Bundeskanzleramt an. Dieser sollte Mitglied des Ausschusses sein und ihn nach außen hin vertreten. Neben der symbolischen Bedeutung, nämlich der institutionellen Aufwertung des Themas Nachhaltigkeit, ist die Schaffung eines solchen Amtes noch aus einem weiteren Grund sinnvoll: In dieser Funktion kann der Amtsträger direkt den Austausch der Bundesregierung mit Akteuren der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Kommunen und der Länder zum Thema Nachhaltigkeit intensivieren. Ein solcher Austausch ist von fundamentaler Notwendigkeit, um die gesamtgesellschaftliche Unterstützung für konkrete Nachhaltigkeitspolitiken zu gewährleisten und beeinflusst rückwirkend in konstruktiver Weise die Meinungsbildung zum Thema Nachhaltigkeit innerhalb der Regierung.

Beide Maßnahmen haben die Etablierung von Institutionen zum Zweck, die eine langfristige Perspektive in den Politikprozess einbringen. Diese Institutionen verfügen jedoch kaum über Sanktionsmechanismen. Um eine solche

Institution zu ergänzen, schlagen wir in Anlehnung an Jörn Kruse einen Senat vor, der seine Zustimmung zu Gesetzen von Nachhaltigkeitskriterien abhängig macht, den Bundesrat als zweite Kammer ablöst und die Anreize, kurzfristig erfolgreiche Entscheidungen zu präferieren, einschränkt.<sup>21</sup> Dieser Vorschlag hat zum Ziel, den Einfluss der Parteien im Politikbetrieb und ihren Einfluss auf das Verhalten der einzelnen Politiker einzuschränken.

Die zweite Kammer würde für die erste, also den Bundestag, die Regelsetzungs- und Delegationskompetenz übernehmen. Auf diese Weise wird den Parteien die Kompetenz, Führungspositionen in staatlichen Institutionen, Verwaltungsorganisationen und Unternehmen mit Staatsbeteiligung zu besetzen, entzogen. Durch die Übernahme der Regelsetzungskompetenz durch den Senat kommt der Bundestag nicht in die Situation, die Bedingungen des Politikprozesses in seinem Sinne ändern zu können.

Die Neuverortung der Kompetenz führt erst dadurch zu dem erstrebten Ergebnis, dass der Senat personell vom übrigen Politikbetrieb getrennt ist: Seine Mitglieder werden direkt vom Volk gewählt und sollen sich nicht aus dem Kreise der Berufspolitiker oder Verbandsfunktionäre rekrutieren, sondern sich aus unterschiedlichen professionellen Hintergründen zusammensetzen. Die Wiederwahlmöglichkeit wird begrenzt und die Mitglieder revolvierend gewählt. Diese Rahmenbedingungen zielen darauf ab, möglichst wenig Karriereanreize zu setzen, sondern Senatoren mit einem breit gefächerten Erfahrungsspektrum zu versammeln, die aufgrund von Erfahrung, fachlichem Hintergrund, parteipolitischer Unabhängigkeit und geringem Eigeninteresse sachliche, pragmatische und langfristig orientierte Entscheidungen treffen können. Zusätzlich erhalten sie die Aufgabe, die föderale Perspektive und eine zukunftsorientierte bzw. nachhaltige Perspektive gegenüber der ersten Kammer zu vertreten. Der Senat hat die Aufgabe, ein begründetes Veto einzulegen, wenn Gesetzesentwürfe gegen festgelegte Nachhaltigkeitskriterien verstoßen.

Doch wie sollen sich parteiunabhängigen Kandidaten für den Senat einer breiteren Öffentlichkeit bekannt machen? Schließlich fehlt ihnen die organisatorische, personelle und vor allem finanzielle Unterstützung, die Bundestags-Kandidaten von ihrer Partei erfahren. Die Lösung dieses Problems liegt in einem Wahlkampfverbot; per Gesetz werden Senatskandidaten an öffentlichen Werbeauftritten gehindert. Stattdessen gibt es eine formal nüchterne Vorstellung der Kandidaten im Internet sowie in postalisch versendeten Wahlinformationen. Da der Senat revolvierend gewählt wird, also nie alle Senatoren gleichzeitig, ermöglicht die geringe Kandidatenzahl solch ein Prozedere.

Durch die Delegationskompetenz gegenüber den staatlichen Organisationen wird einerseits das »Belohnungsverhalten« der Parteien aufgehoben, andererseits wird eine Unabhängigkeit von beispielsweise Kontroll- und Beratungsinstitutionen hergestellt, die gegebenenfalls Ergebnisse abseits der Parteiinteressen erzielen.

Der Senat hat die Funktion, über die demokratischen Regeln, von formalen Kompetenzen über Verfahrensweisen bis hin zum Wahlrecht, zu entscheiden. Für bestimmte Gesetze übernimmt der Senat bei der Gesetzgebung die zustimmende oder blockierende Funktion einer zweiten Kammer. Insbesondere bei längerfristigen Angelegenheiten oder wenn die Interessen der Bundesländer betroffen sind. Er sichert dadurch einerseits das föderale Prinzip der Bundesrepublik und andererseits eine nachhaltigere Politik.

Es ist jedoch festzuhalten, dass aus Gründen der Machtteilung die föderale Ordnung der Bundesrepublik im Grundgesetz unter der sogenannten Ewigkeitsklausel verankert ist, d.h. sie ist unveränderbarer Bestandteil des politischen Systems. Die genaue Ausgestaltung des Senats in Bezug auf die Vertretung der Länderinteressen muss aus diesem Grund an dieser Stelle offen bleiben.

Neben den nachhaltigen Effekten durch die langfristige Perspektive der Senatoren verändern sich auch die institutionellen Bedingungen der Bundestagspolitiker: Es gibt weniger Anreize, sich an die Parteiinteressen zu halten, die aufgrund des Machtstrebens kurzfristig orientiert sind. Stattdessen setzt die Zustimmungsfunktion des Senates anhand von Nachhaltigkeitskriterien Anreize, diese zu antizipieren und Gesetzesentwürfe nachhaltiger auszugestalten, und dadurch eine längerfristige Perspektive anzunehmen.

## **Schlussbetrachtung**

Die Etablierung einer langfristigen Perspektive innerhalb des politischen Prozesses in Deutschland kann durch Institutionen wie dem »Rat für Nachhaltige Entwicklung« oder eines Nachhaltigkeitsbeauftragten gelingen, wenn diese mit den erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sind. Wichtig für einen langfristigen Entscheidungshorizont sind aber vor allem die institutionellen Anreize zur Entscheidungsfindung. Diese begünstigen momentan eher kurzfristig orientierte Entscheidungen, die zu schnell nachweisbaren Erfolgen führen. Eine Möglichkeit, wie diese Anreizsysteme aufgebrochen werden könnten, ist die Schaffung einer parteiunabhängigen,

an Nachhaltigkeit orientierten und über die Delegationskompetenz verfügenden zweiten Kammer anstelle des Bundesrates. Auf diese Weise würde das politische System den Anreiz erhalten, mehr Gesetze zu beschließen, die ein zukunftsfähiges Verhalten aller gesellschaftlichen Akteure fördern sollen. Da weniger Wert auf kurzfristigen Erfolg gelegt wird, können langfristig gedachte Gesetze durchgesetzt werden, die auf kurze Sicht Einbußen mit sich bringen.

Den Autoren ist bewusst, dass insbesondere die Forderung nach der Abschaffung bzw. grundlegenden Abwandlung des Bundesrates eine fundamentale Änderung des politischen Systems Deutschlands ist, deren Umsetzung äußerst unwahrscheinlich ist. Wir verstehen dieses Gedankenexperiment als Anstoß für weitere Forschung, die sich mit institutionellen Anreizen für Politiker im Besonderen und dem Spannungsverhältnis der Politik zwischen Nachhaltigkeit und kurzfristigen Erfolgen im Allgemeinen befasst.

<sup>1</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit verwenden wir hier nur die männliche Form.

<sup>2</sup> Demsetz, Harold (1967): »Toward a Theory of Property Rights«. In: *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 2 (May 1967).

<sup>3</sup> North, Douglass C. (1991): »Institutions«. In: *The Journal of Economic Perspectives*, Bd. 5, Nr. 1. (Winter 1991).

<sup>4</sup> Ebd. 97–112.

<sup>5</sup> Minsch, Jörn; Feindt, Peter-Henning; Schneidewind, Uwe; Schulz, Tobias (1998): *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit*. Berlin: Springer Verlag, 30.

<sup>6</sup> Rutherford, Malcolm (1996): *Institutions and Economics: the Old and New Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>7</sup> Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Art. 56, Art. 64.

<sup>8</sup> Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Art. 38.

<sup>9</sup> Kruse, Jörn (2008): *Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates*. Diskussionspapier Nr. 77 der Fächergruppe Volkswirtschaftslehre. Hamburg: Helmut-Schmidt-Universität, 14, »Die dominierende Rolle der Parteien als Gatekeeper für staatliche Ämter und viele andere Positionen in der Gesellschaft erzeugt hohe Disziplinierungswirkungen für das Verhalten der Politiker, und zwar sowohl bei Abstimmungen als auch in anderen Zusammenhängen.«

<sup>10</sup> Ebd., 18.

<sup>11</sup> Ebd., 9.

<sup>12</sup> Ebd., 9: »Daraus entsteht insofern ein Dilemma, als viele politische Entscheidungssituationen (z. B. in der Wirtschaftspolitik) dadurch gekennzeichnet sind, dass die Wahl kurzfristig politisch opportuner Handlungsalternativen häufig längerfristig nachteilig ist, und die (nach Einschätzung

von Experten) langfristig ›richtigen‹ Entscheidungen kurzfristig oft unpopulär sind. Daraus folgt einerseits, dass es sich für die einzelnen Politiker unter Karrieregesichtspunkten oft nicht lohnt, eine nachhaltige Wirtschaftspolitik zu betreiben. Andererseits unterschätzen Allround-Politiker systematisch die negativen längerfristigen Entscheidungswirkungen, da für deren Analyse spezialisierte Fachkompetenz erforderlich ist.«

<sup>13</sup> Arzheimer, Kai; Klein, Markus (1999): »Die Grünen und der Benzinpreis: die Wählerschaft von Bündnis 90/Die Grünen im Vorfeld der Bundestagswahl 1998«. In: *ZA-Information / Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung* (45/ 1999), 20–43.

<sup>14</sup> Ebd., 26.

<sup>15</sup> Süddeutsche Zeitung: »Schweigen über Benzinpreis«, 15.05.1998.

<sup>16</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung (2010): »Arbeitsprogramm des Rates für Nachhaltige Entwicklung 2010–2013«. Verfügbar unter: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/der-rat/arbeitsprogramm/?size=ovxidzcfup> [04.01.2012].

<sup>17</sup> Stigson, Björn; Babu, Suresh P; Bordewijk, Jeroen; O'Donnell, Pamela; Haavisto, Pekka; Morgan, Jennifer; Osborn, Derek (2009): *Sustainability »Made in Germany« – We Know You Can Do It*. Berlin: Rat für Nachhaltige Entwicklung, 74.

<sup>18</sup> Für eine komplette Übersicht aller Indikatoren siehe: Statistisches Bundesamt (2010): »Ausgewählte Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu Umwelt und Ökonomie«. Verfügbar unter: [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/\\_ns:YWL3b-XMtY29udGVudDo6Q29udGVudFBvcnRsZX-Q6OjF8ZDF8ZWNoYW5nZVdpbmRvdiNoYXRIPTe9dHJ1ZQ\\_/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/Tabellen/Content75/IndikatorenInfo,templated=renderPrint.phtml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/_ns:YWL3b-XMtY29udGVudDo6Q29udGVudFBvcnRsZX-Q6OjF8ZDF8ZWNoYW5nZVdpbmRvdiNoYXRIPTe9dHJ1ZQ_/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/Tabellen/Content75/IndikatorenInfo,templated=renderPrint.phtml) [30.12.2011].

<sup>19</sup> Oschmiansky, Frank (2011): »Wie wird Arbeitslosigkeit gemessen?«. Verfügbar unter: [http://www.bpb.de/themen/OMX02A,1,0,Wie\\_wird\\_Arbeitslosigkeit\\_gemessen.html](http://www.bpb.de/themen/OMX02A,1,0,Wie_wird_Arbeitslosigkeit_gemessen.html) [20.01.2012].

<sup>20</sup> Stigson 2009, 75.

<sup>21</sup> Kruse 2008, 21 ff.