

Voigt, Stefan

Article

Die unabhängige Justiz – eine vernachlässigte Determinante zur Erklärung der Zentralbankunabhängigkeit?

Schmollers Jahrbuch – Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Journal of Applied Social Science Studies

Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

Suggested Citation: Voigt, Stefan (2002) : Die unabhängige Justiz – eine vernachlässigte Determinante zur Erklärung der Zentralbankunabhängigkeit?, Schmollers Jahrbuch – Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Journal of Applied Social Science Studies, ISSN 1865-5742, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 122, Iss. 2, pp. 207-225, <https://doi.org/10.3790/schm.122.2.207>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/292012>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Die unabhängige Justiz – eine vernachlässigte Determinante zur Erklärung der Zentralbankunabhängigkeit?¹

Von Stefan Voigt

Abstract

The correlation between monetary stability and central bank independence (cbi) has often been dealt with over the last couple of years. It is argued here that the structural working conditions of the independent judiciary display great similarity with those of independent central banks that has hitherto been largely neglected. It is further argued that an explanatory deficit of the cbi literature can be reduced if the independence of the judiciary is incorporated as an additional explanatory variable. It is eventually argued that the de facto independence of both central bank and judiciary does not only depend on formal but also on informal institutions.

Zusammenfassung

In den letzten Jahren sind verschiedene Aufsätze zur Korrelation zwischen Zentralbankunabhängigkeit (ZBU) und Geldwertstabilität erschienen. Hier wird argumentiert, daß die Funktionsbedingungen der unabhängigen Justiz große Ähnlichkeiten mit denen unabhängiger Notenbanken aufweisen, die von der Literatur bisher kaum gewürdigt wurden. Es wird die Hypothese entwickelt, daß ein Erklärungsdefizit der Literatur zur ZBU reduziert werden kann, wenn die unabhängige Justiz als Variable zur Erklärung des jeweils realisierten (de facto) Ausmaßes der ZBU herangezogen wird. Schließlich wird argumentiert, daß die de facto Unabhängigkeit sowohl der Zentralbank als auch der Justiz nicht allein mit formalen Institutionen erklärt werden kann, sondern daß es dazu des Rückgriffs auf informelle Institutionen bedarf.

JEL classification: D 78, E 58, H 11, K 40, Z 13.

¹ Ich danke Helge Berger, Frank Bönker, Heiko Fritz, Bernd Hayo, Chris Mögelin, Hans-Jürgen Wagener sowie drei anonymen Gutachtern für wertvolle Anregungen und Hinweise.

1. Einleitung

Funktionsbedingungen und Wirkungen unabhängiger Zentralbanken sind von Ökonomen in den letzten zehn Jahren intensiv untersucht worden. Dagegen wurden Funktionsbedingungen und Wirkungen der unabhängigen Justiz – und insbesondere der Verfassungsgerichtsbarkeit – kaum analysiert. In diesem Beitrag wird die Hypothese vertreten, daß es zwischen den Funktionsbedingungen von Zentralbank und Justiz große strukturelle Ähnlichkeiten gibt, die man sich bei der Analyse der Funktionsbedingungen der unabhängigen Justiz zunutze machen kann. In den Veröffentlichungen zur Zentralbankunabhängigkeit (ZBU) wurde zunächst eine signifikante positive Korrelation zwischen ZBU – so wie sie sich aus den analysierten Zentralbankstatuten ergibt – und Preisniveaustabilität gefunden (wichtige Originalbeiträge sind Cukierman 1992, Cukierman/Webb/Neyapti 1992, Debbelle/Fisher 1995, Grilli/Masciandaro/Tabellini 1991, Posen 1993; Berger et al. 2001 sowie Hayo/Hefeker 2002 sind zwei aktuelle Überblicke). Der Zusammenhang zwischen der auf Basis der Zentralbankstatuten ermittelten ZBU und Preisniveaustabilität gilt nur in OECD-Staaten und nicht in weniger entwickelten Ländern. Dort gilt ein anderer Zusammenhang: je häufiger die Notenbankgouverneure dort ausgetauscht werden, desto geringer die Preisniveaustabilität. Die auf Basis der Statuten ermittelte ZBU kann auch *de jure* Unabhängigkeit genannt werden, die tatsächliche Amtsdauer ein – möglicherweise zentraler – Aspekt einer *de facto* Unabhängigkeit sein. Eine Möglichkeit, die bisherigen Ergebnisse zur ZBU zu interpretieren, besteht dann darin, davon auszugehen, daß *de jure* und *de facto* ZBU sich in den OECD-Staaten in etwa entsprechen, während sie in den weniger entwickelten Ländern divergieren.

Feld und Voigt (2002) ist ein Versuch, die Unabhängigkeit der Justiz (JU) mit Hilfe eines neuen Indikators meß- und vergleichbar zu machen und zwar sowohl für die formale Unabhängigkeit (*de jure*) als auch für die tatsächlich realisierte (*de facto*). Auf der Basis von mehr als 70 Ländern wird gezeigt, daß die *de jure* JU keinen signifikanten Einfluß auf die beobachteten Wachstumsraten hat, während die *de facto* JU relevant ist für die Erklärung der Wachstumsraten. Die Autoren anderer Studien haben sich mit dem Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit und Wachstum beschäftigt und einen positiven Zusammenhang ermittelt (s. z. B. Knack und Keefer 1995, de Haan und Sturm 2000). Die Unabhängigkeit der Justiz ist zwar ein zentraler Bestandteil des Konzepts der Rechtsstaatlichkeit, mit diesem aber natürlich nicht identisch. Insofern handelt es sich in der Tat um ein von der Forschung bisher vernachlässigtes Gebiet.

In diesem Beitrag wird die Hypothese entwickelt, daß die Divergenz zwischen *de jure* und *de facto* ZBU erklärt werden kann mit der unterschiedli-

chen (Selbst-)Bindungsfähigkeit von Regierungen. Diese wiederum wird u. a. vom Grad der realisierten *de facto* Justizunabhängigkeit (JU) determiniert. In einem nächsten Schritt ist dann jedoch nach den Bedingungen für die Realisierung einer hohen *de facto* JU zu fragen. Es wird hier argumentiert, daß die *de facto* Unabhängigkeit sowohl der Zentralbank als auch der Justiz nicht nur von den in einer Gesellschaft gültigen formellen bzw. externen Institutionen abhängt, sondern auch von den in ihr gültigen informellen bzw. internen Institutionen.

Die Überlegungen sind wie folgt gegliedert: Der nächste Abschnitt dient dazu, die Hypothese zu entwickeln, daß Zentralbank und Justiz tatsächlich unter ähnlichen Funktionsbedingungen operieren. Abschnitt drei dient der Entwicklung der Hypothese, daß die *de facto* JU eine Determinante der *de facto* ZBU sein könnte während Abschnitt vier der Frage gewidmet ist, welche informellen Restriktionen sowohl die JU als auch die ZBU beeinflussen könnten. Im fünften Abschnitt werden einige offene Fragen genannt.

2. Zur Analogie zwischen unabhängiger Justiz und Zentralbank

In diesem Abschnitt wird argumentiert, daß es zahlreiche Ähnlichkeiten zwischen Zentralbank und Justiz gibt. Kombiniert mit der Beobachtung, daß Funktionsbedingungen und Wirkungen der unabhängigen Justiz im Vergleich zu Funktionsbedingungen und Wirkungen unabhängiger Zentralbanken bisher kaum erforscht wurden, könnte die strukturelle Ähnlichkeit bedeuten, daß Aussagen aus dem Bereich der ZBU im Wege von Analogieschlüssen auf den Bereich der unabhängigen Justiz übertragbar sind. Dabei werden die Statuten bzw. die institutionellen Grundlagen dieser beiden Organisationen zunächst als exogen gegeben unterstellt. Weiter wird zunächst davon ausgegangen, daß die jeweils relevanten Institutionen das Verhalten der beteiligten Akteure tatsächlich kanalisieren.

In der Diskussion um ZBU spielt das Zeitinkonsistenzproblem (Kydland und Prescott 1977, Barro und Gordon 1983), das sich ergibt, wenn die Regierung selbst Geldpolitik treibt, eine große Rolle: Die Ankündigung einer Regierung, in der nächsten Periode eine bestimmte Geldpolitik betreiben zu wollen, ist nicht glaubwürdig, weil die Einhaltung dieser Ankündigung in der nächsten Periode nicht mehr optimal ist. Weil die Tarifvertragsparteien das antizipieren, fließen ihre Inflationserwartungen von vornherein in die Lohnabschlüsse ein („*inflationary bias*“). Die Geldpolitik verursacht somit gesamtgesellschaftlich Kosten (in Form einer positiven Inflationsrate), denen jedoch keine Erträge gegenüberstehen. Selbst eine eigennutzmaximierende Regierung könnte Anreize haben, ihr Zeitinkonsistenzproblem durch

den Transfer geldpolitischer Kompetenzen an eine unabhängige Zentralbank zu lösen.

Eine unabhängige Justiz ist möglicherweise geeignet, der Regierung bei der Lösung bzw. Reduzierung eines ganz ähnlichen Glaubwürdigkeitsproblems behilflich zu sein. Vertreter der Regierung könnten z. B. versprechen, private Eigentumsrechte in Zukunft zu respektieren, nur um mehr Investitionen zu induzieren. Sobald diese einmal getätigt sind, könnten sie dann versuchen, sie zu verstaatlichen bzw. in ihrem Wert zu verwässern. Rationale private Akteure werden das antizipieren, dem Versprechen der Regierung keinen Glauben schenken und also auch nicht mehr investieren. Private Akteure wissen, daß die Regierung Anreize hat, zu einem Zeitpunkt etwas zu versprechen, sich zu einem späteren Zeitpunkt aber nicht daran zu halten.² Bei einer solchen Anreizstruktur hat die Regierung ein Interesse daran, sich glaubhaft an ihre Versprechen binden zu können. Dies wird ihr dann gelingen, wenn die Option, sich zum späteren Zeitpunkt nicht an das eigene Versprechen zu halten, so teuer gemacht werden kann, daß diese Option nicht mehr attraktiv ist.

Ex post kann die unabhängige Justiz als ein Versuch interpretiert werden, das Selbstbindungsproblem des Staates zumindest zu reduzieren. Die von der Legislative verabschiedeten Gesetze werden glaubwürdiger, wenn eine andere Gewalt (die Judikative) über deren adäquate Interpretation entscheidet; und wenn sie von noch einer anderen Gewalt (der Exekutive) implementiert werden.

Wir haben somit eine erste Gemeinsamkeit zwischen ZBU und JU herausgearbeitet: Beide Organisationen können dazu beitragen, ein Glaubwürdigkeitsproblem der Regierung (das hier in Form des Zeitinkonsistenzproblems auftritt) zu reduzieren. Die Existenz beider Organisationen kann somit im Interesse der Regierung liegen. Das schließt nicht aus, daß Politiker kurzfristig Anreize haben können, den Entscheidungen dieser beiden Organisationen nicht Folge zu leisten bzw. sie zu konterkarrieren. In diesem Zusammenhang ist es angebracht, die Bedeutung des Begriffs „Unabhängigkeit“ zu präzisieren. Unabhängigkeit bedeutet, daß die Vertreter von Zentralbank und Justiz erwarten können, daß ihre Entscheidungen umgesetzt werden, auch wenn sie gegen die (kurzfristigen) Präferenzen der Regierungsmitglieder verstoßen. Unabhängigkeit bedeutet weiterhin, daß sie als Folge ihrer Entscheidungen nicht mit anderen negativen Konsequenzen zu rechnen haben wie etwa (a) entlassen zu werden, (b) schlechter bezahlt zu werden oder (c) teilweise entmachtet zu werden.

² Levy und Spiller (1994) zeigen am Beispiel von Investitionen in Telekommunikationsmärkten, wie relevant dieses Problem noch immer ist und auf welche Bindungsmöglichkeiten Regierungen unter verschiedenen Bedingungen zurückgreifen können.

Allerdings sind weder Zentralbank noch Justiz unqualifiziert „unabhängig“, sondern Beteiligte eines strategischen Spiels, das sie mit den anderen relevanten Akteuren austragen: Vertreter beider Organisationen sind auf eine Kooperation mit der Regierung angewiesen. Zur Umsetzung ihrer Entscheidungen benötigen die Richter die Exekutive (bisweilen auch die Legislative). Die Geldpolitik einer Notenbank kann zumindest partiell von der Fiskal- bzw. Lohnpolitik einer Regierung konterkariert werden. Sollten die Entscheidungen der unabhängigen Organisation aber zu weit von den aktuellen Präferenzen der Politiker abweichen, so können diese auch darangehen, die gesetzlichen Grundlagen der Organisationen zu verändern. Richter bzw. Notenbanker werden das in ihren Entscheidungen berücksichtigen. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht also darin, daß die Kooperation mit der Regierung für beide Organisationen wichtig ist und daß sich beide in einem strategischen Spiel mit der Regierung befinden.³

Eine weitere Gemeinsamkeit und ein weiterer Hinweis auf das gerade beschriebene strategische Spiel besteht im Ernennungsverfahren der Mitglieder beider Organisationen: Sie werden in der Regel nicht in allgemeinen Wahlen gewählt, sondern durch ein Verfahren, in dem die Vertreter von Legislative und Exekutive häufig einen wichtigen Einfluß haben. Zwar gibt es etliche Länder, in denen Richter in allgemeinen Wahlen gewählt werden. Dies bezieht sich typischerweise jedoch auf Richter der nachgeordneten Instanzen und nicht auf die Mitglieder der obersten Gerichte.⁴

Schließlich kann eine Gemeinsamkeit zwischen den beiden Organisationen auch darin gesehen werden, daß sowohl Notenbanker als auch Richter in ihren Entscheidungen einem sogenannten „Niedrigkostenkalkül“ unterliegen, die Konsequenzen ihrer Entscheidungen also von vernachlässigbar geringem Einfluß auf ihr eigenes Nutzenniveau sind.⁵ Das bedeutet, daß ih-

³ Die unabhängige Justiz wird häufig unter Hinweis auf „*judicial activism*“ u.ä. kritisiert. Richter, die nicht durch allgemeine und direkte Wahlen legitimiert sind, nutzen (bzw. mißbrauchen) ihre Unabhängigkeit, um ihre eigenen Präferenzen in politischen Fragen durchzusetzen. Dieser Vorwurf wird bisweilen auch gegen Zentralbankgouverneure erhoben. Auch dies also eine Gemeinsamkeit zwischen Justiz- und ZBU. Allerdings kann man auch hier beobachten, daß institutionelle Vorschläge zur Reduzierung des Problems eher in Bezug auf die Zentralbank als in Bezug auf die Justiz vorliegen (s. z. B. Walsh 2002). Die ungleich größeren Schwierigkeiten, den *output* der Justiz – Gerichtsentscheide – zu operationalisieren, mögen ein Grund für die hier geschilderte Einseitigkeit sein. Ferejohn (1998) denkt zumindest über Möglichkeiten nach, wie auch Richter „*accountable*“ gemacht werden können.

⁴ Cukierman (1992, 396 f.) enthält eine Übersicht über das Ernennungsverfahren von Zentralbankgouverneuren in 70 Ländern, Feld/Voigt (2002) eine ähnliche Analyse in Bezug auf die obersten Richter in 75 Ländern.

⁵ Kirchgässner (1991, 316) ist deshalb auch sehr skeptisch, was das Erklärungspotential des ökonomischen Ansatzes in bezug auf richterliche – und insbesondere verfassungsrichterliche – Entscheidungen angeht. Weil das Ergebnis für die Entscheider irrelevant ist, spielen ihre Präferenzen, aber auch moralische Regeln eine wichtige Rolle. Aber dann weist auch Kirchgässner darauf hin, daß es andere Akteure gibt, für

re Präferenzen sehr relevant für die Entscheidungen sind und daß Politiker deshalb Anreize haben, Personen mit Präferenzen zu ernennen, die den eigenen möglichst ähnlich sind.⁶

Natürlich gibt es auch Unterschiede zwischen Zentralbank und Justiz. So dürfte etwa die Fähigkeit der Regierung, anreizkompatible Verträge für Notenbanker und Richter zu schreiben, nicht gleichverteilt sein. Notenbanker werden häufig auf die Erreichung eines einzigen Ziels verpflichtet, die Erreichung von Preisniveaustabilität. Es handelt sich also um ein operationales Ziel, dessen Erreichung problemlos überprüft werden kann. Das ist bei Richtern anders: ihre Leistung ist nicht ohne weiteres operationalisierbar, leistungsabhängige Verträge somit auch kaum denkbar (siehe bereits Posner 1994, der u. a. darauf hinweist, daß die Gesellschaft kein Interesse daran haben kann, Richter nach der Zahl der von ihnen entschiedenen Fälle zu bezahlen). Allerdings könnte man sich leistungsorientierte Verträge in den unteren Instanzen dennoch vorstellen: Richter könnten danach entlohnt werden, wie selten ihre Urteile von übergeordneten Instanzen korrigiert werden. Faktisch dürften die Beförderungsaussichten von Richtern, die in den unteren Instanzen tätig sind, tatsächlich auch hiervon abhängen. Solche Verträge sind auf der letztinstanzlichen Ebene jedoch nicht mehr möglich, einfach, weil es keine Instanz mehr gibt, welche die Urteile revidieren könnte.

Empirisch sind leistungsabhängige Verträge jedoch auch für Notenbanker außergewöhnlich. Neuseeland, wo eine leistungsabhängige Vergütung 1989 eingeführt wurde, ist mit Sicherheit das bekannteste Beispiel. Aus einer theoretischen Perspektive sind leistungsabhängige Vergütungen auch für Zentralbanker keineswegs unproblematisch, schließlich wird die Inflationsrate ja nicht vollständig durch das Handeln der Zentralbankmitglieder determiniert. In Neuseeland ist der Zentralbankgouverneur trotz der Nichterreichung des Stabilitätsziels nicht entlassen worden. Dies kann als Zeichen für die Schwierigkeit von Regierungen gewertet werden, formal anreizkompatible Verträge tatsächlich durchzusetzen.⁷

die die Entscheidungen sehr relevant sind und fängt damit einige Aspekte des oben beschriebenen Spiels ein. Die Möglichkeit, richterliches Verhalten unter Rückgriff auf den ökonomischen Ansatz zu erklären, wird sehr viel optimistischer betrachtet von Posner (1994).

⁶ In seinem einflußreichen Aufsatz zur Selbstbindung in der Geldpolitik schlägt Rogoff (1985) hingegen vor, daß Politiker solche Akteure mit der Geldpolitik beauftragen, die ‚konservative‘ Präferenzen haben.

⁷ Walsh (1995) zeigt, motiviert durch die neuseeländische Reform, daß Amtsenthebungsregeln, welche zur Implementierung der optimalen Geldpolitik führen, nicht immer existieren. Weiter müßten Angebotsschocks berücksichtigt werden, was die Implementierung einer Amtsenthebungsregel erschwert. Jüngst (Walsh 2002) hat er jedoch gezeigt, daß eine optimale Entlassungsregel immer existiert. Allerdings wird im Modell davon ausgegangen, daß die Regierung die Zentralbankmitglieder aus

Ein weiterer Unterschied zwischen Zentralbank und Justiz besteht darin, daß die institutionellen Grundlagen der beiden Organisationen idR auf unterschiedlichen Ebenen zu finden sind: während die Kompetenzen der Judikative in der Verfassung verankert sind, sind Zentralbank-Statuten häufig einfaches Gesetz, also formell leichter zu ändern. Faktisch allerdings dürfte diesem Unterschied bisweilen keine allzu große Relevanz zukommen: erstens ist es nicht nur theoretisch denkbar, sondern empirisch auch beobachtbar, daß das Zentralbank-Statut Verfassungsrang erhält. Zweitens könnte die formelle Unterscheidung zwischen konstitutioneller und postkonstitutioneller Ebene weniger wichtig sein als häufig unterstellt (zu dieser Unterscheidung z. B. Buchanan 1990): wenn es für den Gesetzgeber genauso „teuer“ (im Sinne von öffentlichem Widerstand, entgangenen Wählerstimmen usw.) ist, das Zentralbankstatut zu ändern wie die Verfassung (bzw. Notenbankentscheidungen zu ignorieren wie Verfassungsgerichtsentscheidungen), dann hat die Zentralbank *de facto* Verfassungsrang.

Bisher wurde bei der Analyse von Gemeinsamkeiten und Unterschieden auf die institutionellen Grundlagen abgestellt. Gemeinsamkeiten gibt es jedoch auch in Bezug auf die Wirkungen der Tätigkeit der beiden Organisationen: gehen wir davon aus, daß die Amtszeiten der Mitglieder die Dauern der Legislaturperioden deutlich überschreiten und der *output* beider Organisationen durch eine gewisse Konstanz beschrieben werden kann, dann können sie qua Erwartungsstabilisierung zur Reduzierung von Unsicherheit bei allen Wirtschaftssubjekten beitragen. Dies ist mit der Erwartung umfassenderer Investitionen und letztlich eines höheren Wachstums verbunden.

Dieser Abschnitt diene dazu, Unterschiede, vor allem aber Gemeinsamkeiten in den Funktionsbedingungen sowie den Wirkungen von Zentralbank und Justiz herauszuarbeiten. Wie eingangs bereits erwähnt, sind diese Gemeinsamkeiten in der Literatur bisher kaum explizit genannt worden. Aufgrund der weitgehenden Analogiefähigkeit und der sehr intensiven Debatte zur ZBU erscheint es somit vielversprechend, bei der ökonomischen Analyse der JU von dieser Debatte zu lernen.

3. Determinanten glaubhafter Bindungsfähigkeit

In diesem Abschnitt wird die Hypothese entwickelt, daß der tatsächlich realisierte Umfang der ZBU auch determiniert wird vom tatsächlich realisierten Ausmaß der JU. Daß Inflationsraten in weniger entwickelten Ländern nicht signifikant mit der *de jure* ZBU (also der Unabhängigkeit, wie

einem Pool identischer Agenten wählen kann und daß sie indifferent zwischen Entlassung und Wiederernennung ist. Walsh (ibid.) folgert, daß die Entlassungsdrohung glaubwürdig sei, weil ihre Ausführung der Regierung keine Kosten bereite.

sie sich aus den gesetzlichen Grundlagen zur Zentralbank ableiten läßt) korreliert sind, deutet auf ein Problem bei der Nutzung dieses Indikators: *de jure* und *de facto* Unabhängigkeit sind nicht notwendig deckungsgleich. Das bedeutet, daß es für eine glaubwürdige Selbstbindung von Regierungen keinesfalls hinreichend ist, die Unabhängigkeit einer Zentralbank auf einem Stück Papier festzuhalten, das Gesetz genannt wird. Zu fragen ist also, von welchen Determinanten eine Übereinstimmung zwischen *de jure* und *de facto* Unabhängigkeit abhängt.

Alex Cukierman, einer der führenden Vertreter der ZBU-Literatur, hat dieses Problem erkannt und schreibt (1994, 1438): „Legal independence is a reasonable proxy for actual independence provided there is sufficient respect for the rule of law in the country under consideration.“ Diese Erklärung erscheint plausibel, aber dennoch unbefriedigend: wovon hängt der Respekt für rechtsstaatliche Institutionen ab, wie kann er operationalisiert werden, wie entwickelt er sich über die Zeit? Hier soll die Hypothese vertreten werden, daß der Grad der Übereinstimmung zwischen *de jure* und *de facto* ZBU eine Funktion der Unabhängigkeit der Justiz ist. Sind Richter in der Lage, dem Recht – hier verstanden als der Summe der jeweils gültigen Gesetze – bei ihren Entscheidungen zur Durchsetzung zu verhelfen, so bedeutet das auch, daß Politiker sich in ihren Entscheidungen in bezug auf die Zentralbank – z. B. was die Absetzung und Ernennung von Notenbankgouverneuren angeht – an das Recht halten werden bzw. daß die *de jure / de facto* Divergenz gering sein wird.

Daß das Verfassungsgericht im Fall von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Zentralbank und Regierung als Streitschlichtungsorgan angerufen wird, dürfte eher die Ausnahme sein. Die hier präsentierte Hypothese beruht auf der Annahme, daß eine hohe *de facto* JU als ein *proxy* für ein hohes Maß an implementierter Rechtsstaatlichkeit steht. Rechtsstaatlichkeit bedeutet, daß alle Akteure, die Vertreter der Regierung eingeschlossen, in ihren Handlungen an geltendes Recht gebunden sind. Eine unabhängige Justiz ist für die Umsetzung dieses Konzepts von so entscheidender Bedeutung, weil Bürger nur im Falle ihrer Existenz die Möglichkeit haben, die Vereinbarkeit von Regierungshandeln mit gültigem Recht überprüfen zu lassen.⁸ Falls dies zutrifft, geht damit die Erwartung einher, daß eine dem Gesetz nach unabhängige Zentralbank auch faktisch eine gewisse Unabhängigkeit von der Regierung genießt.

⁸ Darüberhinaus ist JU natürlich auch für Rechtsstreitigkeiten zwischen privaten Wirtschaftssubjekten sowie zwischen Vertretern verschiedener Branchen der Regierung relevant: ersteres, weil die Erwartung einer unabhängigen Justiz es den Vertragspartnern erlaubt, (Transaktions-)Kosten bei der Aushandlung von Verträgen zu sparen und letzteres, weil eine unabhängige Justiz in diesen Fällen in der Lage ist zu verhindern, daß Konflikte sich zu reinen Machtspielen entwickeln.

Im letzten Abschnitt wurde gezeigt, daß die Funktionsbedingungen von Zentralbank und unabhängiger Justiz durch zahlreiche Gemeinsamkeiten geprägt sind. Hier sehen wir, daß diese beiden Organe möglicherweise auf unterschiedlichen Ebenen wirksam werden: eine unabhängige Justiz ist Voraussetzung für eine *de jure / de facto* Kongruenz von ZBU und damit für die Fähigkeit von Regierungen, sich glaubhaft zu binden. Keefer und Stasavage (2001) beschäftigen sich ebenfalls mit der Frage, warum die *de jure* Indikatoren für ZBU nur in den OECD-Ländern mit niedrigen Inflationsraten korreliert sind und in weniger entwickelten Ländern nicht. Sie zeigen, daß die Einführung einer formal unabhängigen Zentralbank nur dann glaubwürdig ist – und zu geringen Inflationsraten führt –, wenn sie vor einem institutionellen Hintergrund mit *Checks and Balances* (bzw. intensiver Gewaltenteilung) erfolgt. Idealerweise würde man in Bezug auf diese erklärende Variable die Zahl der politischen Akteure messen, die durch ihr Handeln das Handeln der Mitglieder des Zentralbankrates behindern können, etwa durch Vetos, agenda-setting usw. Da ein solcher Indikator derzeit nicht zur Verfügung steht, haben Keefer und Stasavage (ibid.) drei Stellvertreter für diese Größe genutzt. Es ist interessant, daß sie einen Stellvertreter so verändern, daß die Justiz gerade keine Rolle mehr spielt. Sie tun das mit der Begründung, daß die Justiz eher die Rolle einer anderen Bürokratie wie z. B. der Zentralbank hat als die eines politischen Vetospielers.

Hier wird nicht argumentiert, daß die Gerichte ein relevanter Vetospieler sind, der die Zentralbank von der Durchsetzung ihrer Politik abhalten könnte. Den Gerichten kann allerdings sehr wohl die Funktion eines Vetospielers zukommen, nämlich genau dann, wenn insbesondere Mitglieder der Exekutive versuchen, die Mitglieder der Zentralbank von der Implementierung der von ihnen als richtig erachteten Geldpolitik abzuhalten. Ein Veto legen sie dann also nicht gegen die Zentralbank ein, sondern gegen die Vertreter der anderen Staatsorgane, die gegen die Unabhängigkeit der Zentralbank verstoßen wollen.

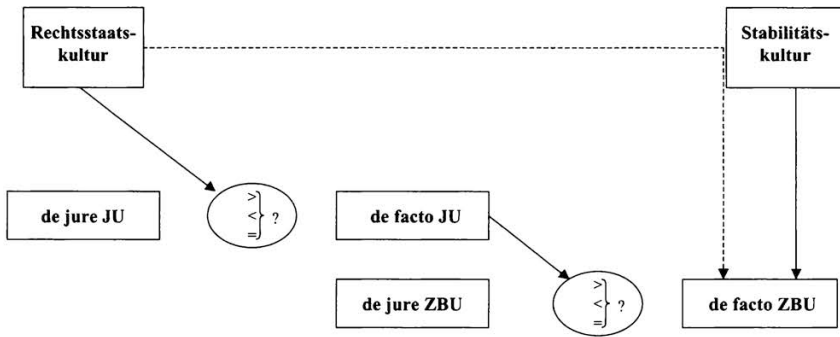
Ein empirischer Test dieser Hypothese scheidet derzeit an den noch nicht verfügbaren Daten zur *de facto* JU.⁹ In den folgenden Überlegungen wird angenommen, daß hier entwickelte Argument zum Zusammenhang zwischen *de facto* JU und *de facto* ZBU sei zutreffend. Dies führt sofort zur nächsten Frage: was sind die Voraussetzungen dafür, daß die formelle Unabhängigkeit der Justiz weitgehend mit der faktischen Unabhängigkeit übereinstimmt?

⁹ Der Indikator von Henisz (2000) reduziert die *de facto* JU auf eine Variable, nämlich auf die durchschnittliche Amtsdauer der Verfassungsrichter zwischen 1960 und 1990. Feld und Voigt (2002) nutzen insgesamt acht Variablen, um die *de facto* JU zu ermitteln. Auch ihre Daten erlauben derzeit lediglich eine Querschnittsanalyse.

Das Glaubwürdigkeitsproblem der unabhängigen Zentralbank kann unter Rückgriff auf einen Set formaler bzw. externer Institutionen zumindest gelindert werden. Für die jetzt in Rede stehende Ebene – die Verfassungsebene – sind vorgelagerte externe Institutionen jedoch nicht mehr verfügbar, weil es keine vorgelagerte formale Regelebene mehr gibt. Prinzipiell scheint es zwei Möglichkeiten zu geben, das Glaubwürdigkeitsproblem der unabhängigen Justiz zumindest zu reduzieren: einerseits durch eine entsprechende Ausgestaltung der formellen bzw. externen Institutionen, die sich auf derselben Regelebene befinden wie die unabhängige Justiz; dies ist die Verfassungsebene. In Frage kommt hier ein umfangreiches System der Gewaltenteilung. Andererseits kann das Glaubwürdigkeitsproblem auch durch entsprechende informelle bzw. interne Institutionen reduziert werden, falls sie mit einer unabhängigen Justiz – bzw. allgemeiner: mit dem Rechtsstaat – kompatibel sind. Diese Institutionen entziehen sich jedoch weitgehend einer intentionalen Setz- und Änderbarkeit, sie sind also als exogen gegeben zu modellieren. Im Idealfall ergänzen sich externe und interne Institutionen bei der Sicherung der *de facto* JU. Ökonomisch ausgedrückt wirken beide Mechanismen dann, wenn es für Politiker kostspielig ist, die Unabhängigkeit der Justiz – und damit die Verfassung – zu mißachten. Dies dürfte stets dann der Fall sein, wenn Versuche von Politikern, gegen die Verfassung zu verstoßen, auf Widerstand von anderen Staatsorganen (einer zweiten Kammer, in föderal verfaßten Staaten den Regierungen der Gliedstaaten usw.) treffen sowie mit Opposition durch große Teile der Öffentlichkeit einhergehen.¹⁰ Letzten Endes dürften die internen Institutionen dabei entscheidend sein. Wird der Widerspruch der anderen Staatsorgane nicht von einer Opposition durch große Teile der Öffentlichkeit begleitet, so ist die Wahrscheinlichkeit, daß sich ein Regelverstoß für einen Politiker lohnen könnte höher als bei entsprechendem Protest.

Die Fähigkeit einer Gesellschaft, die jeweilige Regierung in den Schranken der Verfassung zu halten, hängt somit ab von ihrer Fähigkeit, das Kollektivgut Opposition im Bedarfsfall spontan produzieren zu können (Voigt 1999). Wenn man diese Fähigkeit als „Respekt vor dem Rechtsstaat“ bzw. „Rechtsstaatskultur“ bezeichnet, dann ist Cukierman's *Proviso* folglich korrekt.

¹⁰ Ein Gutachter hat auf die Möglichkeit hingewiesen, daß Gesetze solchen Respekt genießen können, daß Politiker gar nicht erst auf den Gedanken kommen, gegen sie zu verstoßen. Vermutlich dürfte Art und Umfang der jeweils wahrgenommenen Handlungsmöglichkeiten tatsächlich von den in einer Gesellschaft gültigen Werten und Normen oder auch den Einstellungen zum Recht abhängen. Die Zahl der Gesetze, die man als Politiker zu mißachten erwägt – und für die man zumindest implizit eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt – ist somit bereits eine Funktion der Rechtsstaatskultur.



Grafik 1

Zu fragen bleibt jetzt noch, durch welche Faktoren Rechtsstaatskulturen geprägt werden. Diese Frage kann hier nicht systematisch behandelt werden. Verwiesen sei jedoch auf einige Faktoren, welche die spontane Produktion des Kollektivguts Opposition erleichtern: (1) unabdingbare Voraussetzung dafür ist die Möglichkeit, verfassungswidriges Verhalten der Regierenden überhaupt identifizieren zu können. Dies kann durch eine entsprechend eindeutige Formulierung in der Verfassung selbst gesichert bzw. zumindest erleichtert werden.¹¹ (2) Weiter müssen bestimmte individuelle Einstellungen kompatibel sein mit dem Konzept des Rechtsstaates; dazu gehört z. B. die Einstellung, daß Staat und Verfassung lediglich (kollektive) Mittel zur Erreichung individueller Zwecke sind und nicht dazu dienen, überindividuelle Ziele zu erreichen. Nur dann ist davon auszugehen, daß die Verfassung wahrgenommen wird als ein Instrument, die Regierenden verbindlich zu binden, aber auch mit Kompetenzen auszustatten. Die Einstellung, daß der Lauf der Dinge nicht durch das Schicksal, sondern durch individuelle Handlungen determiniert wird, ist ebenfalls notwendige Voraussetzung für die spontane Produktion des Kollektivguts Opposition. Wird diese Einstellung nicht geteilt, ist Opposition ja vollkommen aussichtslos. (3) Die Produktion von Opposition kommt der freiwilligen Produktion eines Kollektivgutes gleich, d. h. die Logik kollektiven Handelns inklusive der Trittbrettfahrerproblematik (Olson 1965) ist relevant. Aus der Literatur zur freiwilligen Bereitstellung von Kollektivgütern wissen wir, daß eine Beteiligung an ihrer Bereitstellung wahrscheinlicher wird, wenn nur eine überschaubare Zahl von Akteuren dafür überhaupt in Frage kommt, es einen „offensichtlichen“ Bereitstellungsschlüssel gibt und jeder Akteur darauf vertrauen

¹¹ Allgemein dazu die „focal points“ von Schelling (1960) und in bezug auf Verfassungen Hardin (1989), der argumentiert, daß Verfassungen auch interpretiert werden können als gesetzte Konventionen.

kann, daß die anderen Akteure „ihren“ Beitrag zur Produktion tatsächlich leisten werden. Gesellschaften, in denen es eine hohe Zahl von freiwillig gegründeten Assoziationen gibt, dürfte es leichter fallen, Opposition zu produzieren als Gesellschaften, in denen sich Individuen nicht freiwillig zusammengeschlossen haben.¹² Auch hier handelt es sich allerdings nicht um eine hinreichende Bedingung, denn die Logik kollektiven Handelns gilt ja weiterhin.

Die Fähigkeit, das Kollektivgut Opposition spontan produzieren zu können dürfte auch davon abhängen, ob in einer Gesellschaft (erweiterte) Reziprozitäts- bzw. Solidaritätsnormen gelten, die vorsehen, daß man sich an der Produktion von Opposition beteiligt, auch wenn man selbst von einem (versuchten) Verstoß des Staates gegen private Eigentumsrechte im konkreten Fall nicht betroffen ist.¹³

4. Werden ZBU und JU durch einen dritten Faktor determiniert?

Im letzten Abschnitt wurde argumentiert, daß die *de facto* ZBU abhängt von der *de facto* Unabhängigkeit der Justiz und daß diese wiederum abhängt von der Fähigkeit der Bevölkerung, das Kollektivgut Opposition bei Bedarf spontan produzieren zu können. In der ZBU-Literatur wird seit einiger Zeit das Argument diskutiert, daß ZBU und Preisniveaustabilität zwar korreliert sein mögen, aber ZBU möglicherweise nicht kausal für Preisniveaustabilität ist, sondern ein dritter Faktor beide Variablen erklären könnte. Als Kandidat gilt hier die Inflations- bzw. Stabilitätskultur ei-

¹² Putnam (1993) hat gezeigt, daß die Unterschiede in der Qualität lokaler Infrastrukturgüterbündel in verschiedenen Regionen Italiens gut mit den Unterschieden im Organisationsgrad der jeweiligen Bevölkerung erklärt werden können. La Porta et al. (1997) haben unter Nutzung von Daten der World Values Survey gefragt, ob dieser Zusammenhang nur für Italien gilt oder allgemein; es scheint sich um einen allgemeingültigen Zusammenhang zu handeln.

¹³ Die Vermutungen bedürfen dringend empirischer Tests. Zunächst bedarf es der Konstruktion eines Indikators für „Rechtsstaatskultur“. In ihn müßten die relevanten individuellen Einstellungen ebenso einfließen wie die Aspekte, die einer Überwindung des Problems kollektiven Handelns förderlich sein könnten. Es ist naheliegend, hier Religionszugehörigkeiten als *proxy* für individuelle Einstellungen zu nutzen und die ethnolinguistische Zersplitterung einer Gesellschaft als einen Aspekt, der die Überwindung des Kollektivhandlungsproblems behindern könnte. Es wäre dann zu testen, ob ein solcher Indikator die Varianz in der tatsächlich gefundenen (*de facto*) JU erklären kann. In einer solchen Schätzung sollte für mindestens zwei weitere Größen kontrolliert werden: Einmal für eine Größe, die zwischen formellen und informellen Faktoren angesiedelt ist, die Freiheit der Presse: eine freie Presse dürfte das Entstehen einer kritischen öffentlichen Meinung begünstigen, gleichwohl hängt ihre Existenz von formellen politischen Institutionen ab. Berücksichtigt werden sollte ebenfalls die Stärke der Opposition, die ebenfalls zum Teil institutioneninduziert ist. Einer Durchführung dieser Schätzung steht derzeit das unbefriedigende Datenmaterial insbesondere in Bezug auf die Operationalisierbarkeit des Konzepts der Rechtsstaatskultur entgegen.

nes Landes (z. B. Hayo 1998). Unter der Annahme, daß weder Präferenzen noch Institutionen fix sind, wird argumentiert (ibid., 246 f.), daß Inflationserfahrungen Präferenzen für Preisniveaustabilität induzieren und diese dann zur Gründung einer unabhängigen Zentralbank führen. Wenn dadurch die Inflationsraten sinken, erlangt die Zentralbank öffentliche Unterstützung, die es ihr erlaubt, noch geringere Inflationsraten zu realisieren usw. Wir haben es also mit einem *feedback*-Mechanismus zu tun.¹⁴ Hayo (ibid.) erhärtet seine Hypothese mit empirischer Evidenz. Unter Nutzung von Eurobarometer- Daten zeigt er, daß es einen Zusammenhang zwischen Stabilitätskultur und Niedriginflationsländern gibt. Bereits Posen (1993) hatte bezweifelt, daß niedrige Inflationsraten mit (formeller) ZBU erklärt werden können und statt dessen behauptet, daß es entscheidend sei, daß die Gruppen, die ein Interesse an Preisniveaustabilität haben, hinreichend schlagkräftig organisiert seien. Explizit hat er hier den Finanzsektor genannt.

Bisher haben wir immer gefragt, ob Einsichten zur ZBU qua Analogieschluß auf die Frage der JU übertragen werden können. Ein simpler Analogieschluß wäre hier die Frage, ob es einen dritten Faktor gibt, der sowohl die positiven Konsequenzen der JU – etwa höhere Wachstumsraten – als auch die JU selbst erklären kann. Folgt man dem Ansatz Hayos (1998), dann wäre die Rechtsstaatskultur für die JU das, was die Stabilitätskultur für die ZBU ist. Folgt man Posen (1993), dann wäre zu fragen, ob diejenigen gesellschaftlichen Gruppen, die ein Interesse an einer unabhängigen Justiz haben, hinreichend wichtige politische Akteure sind.¹⁵ In diesem Abschnitt wollen wir über reine Analogieschlüsse hinausgehen und fragen, in welchem Verhältnis Stabilitäts- und Rechtsstaatskultur zueinander stehen können. Wir beschränken uns darauf, nach den möglichen Verhältnissen beider Konzepte zu fragen, wenn ihre Ausprägungen als exogen gegeben unterstellt werden.

¹⁴ Aus institutionenökonomischer Sicht erscheint auch Hayos (ibid., 247) Erklärung der hohen Inflationsraten in weniger entwickelten Ländern interessant: Dort habe sich innerhalb der Gesellschaften noch kein Konsens in bezug auf die Notwendigkeit, Inflation zu bekämpfen, herausgebildet. Die Leistungen der unabhängigen Zentralbank seien nicht beeindruckend genug gewesen, so daß deren Stabilitätspolitik von den Bürgern häufig nicht unterstützt würde.

Wir haben es folglich mit zwei möglichen Nash-Gleichgewichten zu tun, von denen eins eindeutig inferior ist. Ein Gleichgewichtswechsel scheidet möglicherweise an kritische Masse-Problemen o.ä. In der Institutionenökonomik werden diese Probleme unter dem Stichwort Pfadabhängigkeit diskutiert.

¹⁵ Ob Rechtsanwälte – bzw. deren Lobbygruppen – jedoch tatsächlich ein Interesse an mehr Rechtssicherheit und Transparenz haben, ist eine offene Frage, schließlich dürfte die Nachfrage nach ihren Dienstleistungen damit negativ korreliert sein. Ähnliche Vorbehalte können natürlich auch gegen das Argument vorgebracht werden, der Finanzsektor sei der Hauptnutznießer niedriger Inflationsraten.

In Matrix 1 sind die acht theoretisch denkbaren Kombinationen zwischen Stabilitäts- und Rechtsstaatskultur sowie formaler ZBU abgetragen, die sich ergeben, wenn jedes Merkmal jeweils zwei Ausprägungen haben kann. Der „Idealfall“ ist Zelle 1a: in einem durch hohe Rechtsstaats- sowie Stabilitätskultur gekennzeichneten Umfeld mit einer formal unabhängigen Zentralbank könnte eine Regierung kaum erwarten, sich durch einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Zentralbank besser zu stellen, wir würden also eine geringe Inflationswarte erwarten. Sollte die Regierung dennoch versuchen, die Zentralbank in ihrer Unabhängigkeit zu beschränken, ist bei einer starken Rechtsstaatskultur mit einem Aufschrei in der Öffentlichkeit zu rechnen, weil gültiges Recht mißachtet wird. Bei einer starken Stabilitätskultur wird das zu einem Aufschrei in der Öffentlichkeit führen, weil dies zu einer höheren Inflationsrate führen würde. Die Effekte sind identisch, obgleich die Handlungsgründe verschieden sind. Nehmen wir jetzt an, *de jure* sei die Unabhängigkeit der Zentralbank gering (Zelle 1b) und die Regierung übe Druck auf den Zentralbankrat aus. Bei einer eng verstandenen Rechtsstaatskultur würde man hier nicht mit öffentlichem Protest zu rechnen haben, bei einer Stabilitätskultur schon.

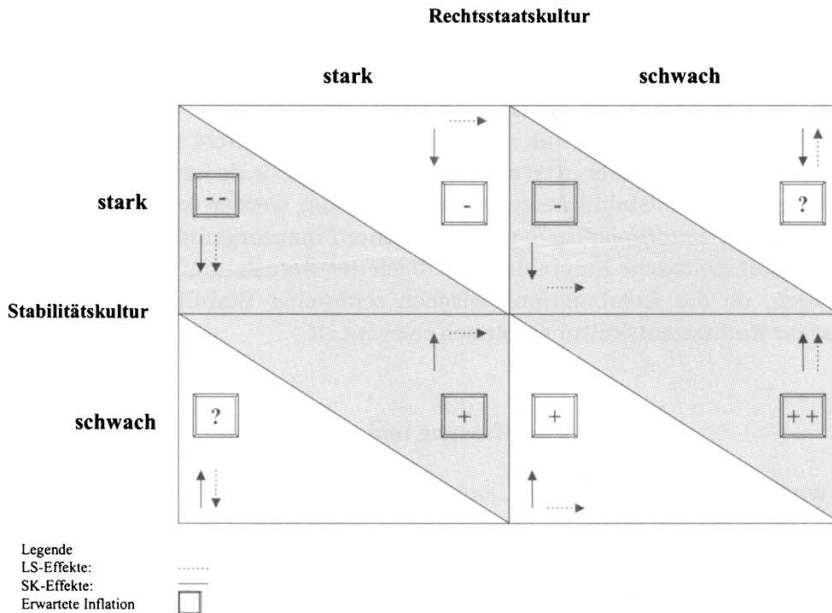
		Rechtsstaatskultur	
		stark	schwach
Stabilitätskultur	stark	1a	2a
	schwach	3a	4a

Matrix 1: Theoretisch mögliche Kombinationen zwischen Rechtsstaats- und Stabilitätskultur, „a“ zeigt jeweils eine hohe, „b“ eine niedrige formale ZBU an.

Festzuhalten bleibt jedoch, daß eine Kombination von zwei starken Kulturen zu einer niedrigen Inflationsrate führen dürfte, selbst wenn die Unabhängigkeit der Zentralbank formell nur schwach verbürgt ist.¹⁶ Sind die Bedingungen für Zelle 2 gegeben, so ist mit einer niedrigen Inflation zu rechnen, weil die Bürger inflationsavers sind. Das würde bedeuten, daß eine ausgeprägte Rechtsstaatlichkeit keine notwendige Bedingung für niedrige Inflationsraten wäre!

In diesem Aufsatz geht es um die Rolle der unabhängigen Justiz für die Geldpolitik. Insofern sind die beiden durch Zelle 3 abgedeckten Fälle von besonderem Interesse. Gehen wir zunächst von Zelle 3a aus, also der Situation mit einer hohen *de jure* ZBU, dann ist – aufgrund des Einflusses der

¹⁶ Einige Leser mögen an die Bundesbank denken.



Matrix 2

Rechtsstaatskultur – mit einer niedrigen Inflationsrate zu rechnen. Ist das jedoch nicht der Fall (Zelle 3b), so wird die schwache Stabilitätskultur relevant und wir würden eine relativ hohe Inflationsrate erwarten.

Die bisherigen Überlegungen sind schematisch in Matrix 2 dargestellt. Der erste Pfeil in jedem Dreieck stellt jeweils den Effekt der Stabilitätskultur auf die erwartete Inflationsrate dar, der zweite Pfeil den Effekt der Rechtsstaatskultur. In Bezug auf die Rechtsstaatskultur haben wir angenommen, daß sie die Inflationsrate nicht in jedem Fall beeinflußt (bei einer starken Rechtsstaatskultur kombiniert mit einer formal nur wenig unabhängigen Zentralbank genauso wie bei einer schwachen Rechtsstaatskultur kombiniert mit einer formal hohen ZBU; dargestellt durch einen horizontalen Pfeil). Unklar ist, welche Ergebnisse sich in den Zellen 2b sowie 3a einstellen, in denen sich die Effekte der beiden Kulturen (teilweise) kompensieren. Um genauere Aussagen über diese gegenläufigen Effekte machen zu können, bedarf es empirischer Tests. Sie werden auch benötigt, um die Effekte der Situationen, die durch die Zellen 1b und 2a sowie 3b und 4a dargestellt sind, vergleichen zu können.

Die bisherigen Überlegungen sind tatsächlich schematisch an der Matrix orientiert. Aus polit-ökonomischer Sicht ist zu fragen, wie wahrscheinlich es ist, daß die Politiker eines Staates, dessen Mitglieder nur über eine

schwache Stabilitätskultur verfügen, der Zentralbank ein hohes Maß an formaler Unabhängigkeit zuweisen würden. Geht man umgekehrt davon aus, daß eine starke Stabilitätskultur systematisch auch mit einer hohen *de jure* ZBU einhergeht, dann wären lediglich die in Matrix 2 schraffiert dargestellten Teilzellen relevant. Allerdings erscheint es nicht undenkbar, daß aufgrund des Einflusses externer Geldgeber eine hohe *de jure* ZBU auch bei einer schwachen Stabilitätskultur verabschiedet werden könnte (z. B. im Rahmen der *conditionality* der Washingtoner Finanzorganisationen). Bevor wirtschaftspolitische Empfehlungen abgeleitet werden, muß jedoch geklärt werden, ob die Kombination zwischen schwacher Stabilitätskultur und starker Rechtsstaatskultur empirisch relevant ist.

5. Zusammenfassung und offene Fragen

Wir haben hier argumentiert, daß es weitgehende Ähnlichkeiten zwischen den Funktionsbedingungen von Zentralbanken und unabhängiger Justiz gibt. Es wurde die Hypothese entwickelt, daß ein Erklärungsdefizit der Literatur zur ZBU verringert werden kann, wenn die Unabhängigkeit der Justiz explizit in die Analyse einbezogen wird. In einem weiteren Schritt wurde die Hypothese entwickelt, daß die *de facto* Unabhängigkeit der Justiz abhängig ist von den in einer Gesellschaft jeweils gültigen internen Institutionen. Im folgenden werden noch einige Fragen angesprochen, deren Behandlung für eine weitere Beschäftigung mit dem Thema lohnend erscheint.

Die Annahme beschränkter Rationalität hat bisher keine zentrale Rolle gespielt. Würde sie stärker betont, so würde deutlich, daß der für eigennutzmaximierende Politiker „optimale“ Unabhängigkeitsgrad von Justiz und Zentralbank sich nicht *ex ante* theoretisch bestimmen läßt, sondern nur durch einen Versuchs- und Irrtumsprozeß ermittelt werden kann. Dieser Prozeß ist pfadabhängig und durch verschiedene Irreversibilitäten gekennzeichnet. Gelangen Politiker zu einem bestimmten Zeitpunkt z. B. zur Erkenntnis, daß sie der Zentralbank „zuviel“ Unabhängigkeit eingeräumt haben, so mag eine Reduktion aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten unmöglich sein.

Bisher wurde implizit davon ausgegangen, daß die *de facto* Unabhängigkeit maximal der *de jure* Unabhängigkeit entsprechen könne. Empirisch läßt sich allerdings beobachten, daß es sowohl Zentralbanken als auch der Judikative häufig gelingt, sich Kompetenzen anzueignen, die deutlich über das in den entsprechenden Statuten festgelegte Maß hinausgehen. Die Kompetenz, die Kompatibilität von Gesetzgebung und Verfassung zu überprüfen („*constitutional review*“), ist nur ein Beispiel dafür. Diese Entwicklungen dürften ebenfalls Konsequenz der beschränkten Rationalität von Politikern sein.

Es darf vermutet werden, daß die Fähigkeit der Vertreter von Zentralbank und Justiz, ihre Kompetenzen im Zeitablauf zu erhöhen, mit dem Ansehen ihrer Organisationen in der Öffentlichkeit korreliert ist. Für sie ist es deshalb rational, in Reputation zu investieren. Die Endogenisierung von Reputation wäre ein interessanter weiterer Forschungsaspekt.

Die hier in bezug auf Zentralbank und Justiz analysierten Funktionsbedingungen beschränken sich allerdings nicht auf diese beiden Organisationen. Unter ähnlichen Vorzeichen kann die Delegation von Entscheidungskompetenz sowohl an inländische Organisationen wie Kartellbehörden, Umweltämter, Rechnungshöfe, statistische Ämter etc. als auch an supranationale bzw. internationale Organisationen wie den Europarat, die Europäische Union (incl. der EZB), aber auch die Vereinten Nationen analysiert werden. Wir haben es dann mit einer ökonomischen Analyse der Gewaltenteilung in einem weit verstandenen Sinn zu tun.¹⁷

Die bisherige Analyse war positiv orientiert. Die letzten Bemerkungen sollten aber deutlich gemacht haben, daß es hier um die Grundlagen gesellschaftlichen Zusammenlebens geht. Die positiven Wirkungsanalysen bedürfen also einer Ergänzung durch normative Überlegungen. Hierzu gehören etwa Fragen der optimalen Vertragsgestaltung derjenigen, an die Kompetenz delegiert wird. Im Rahmen der normativen Konstitutionenökonomik würde zudem die Analyseebene gewechselt: bisher sind wir – zumindest implizit – von einer gegebenen Gewaltenteilung ausgegangen. Die Regierung hatte dann die Möglichkeit, Teile der Kompetenzen im Rahmen der gültigen Verfassung zu delegieren. Insofern handelte es sich um die Analyse postkonstitutioneller Wahlhandlungen. Vertreter der normativen Konstitutionenökonomik sind aber primär an konstitutionellen Wahlhandlungen interessiert; sie würden also fragen, welche Kompetenzen rationale Individuen auf einer konstitutionellen Ebene an Organisationen, die keiner Wiederwahlrestriktion unterliegen, delegieren würden.

Bibliographie

- Barro, R. / Gordon, D. (1983), Rules, discretion, and reputation in a positive model of monetary policy, *Journal of Monetary Economics* 12, 101–21.
- Berger, H. / de Haan, J. / Eijffinger, S. (2001); Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence, *Journal of Economic Surveys* 15:3–40.
- Buchanan, J. (1990), The Domain of Constitutional Economics, *Constitutional Political Economy*, 1(1): 1–18.

¹⁷ Voigt und Salzberger (2002) ist ein konzeptioneller Vorschlag, Delegation an nationale Behörden und Delegation an internationale Organisationen innerhalb eines einheitlichen Rahmens als Alternative zu analysieren.

- Cukierman, A.* (1992); *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, Cambridge: MIT Press.
- (1994), *Central Bank Independence and Monetary Control*, *Economic Journal* 104: 1437–48.
- Cukierman, A. / Webb, S. / Neyapti, B.* (1992); *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effects on Policy Outcomes*, *The World Bank Economic Review* 6:353–98.
- Debelle, G. / Fischer, S.* (1995); *How Independent Should a Central Bank Be?* In: J.C. Fuhrer (ed.); *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*, Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series No. 38, Boston, 195–221.
- Feld, L. / Voigt, S.* (2002); *Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators*, mimeo.
- Ferejohn, J.* (1998); *Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary*; <http://www.usc.edu/dept/law/symposia/judicial/pdf/ferejohn.pdf>
- Grilli, V. / Masciandaro, D. / Tabellini, G.* (1991); *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, *Economic Policy* 13:341–92.
- Haan, J. de / Sturm, J. E.* (2000); *On the Relationship between Economic Freedom and Economic Growth*, *European Journal of Political Economy* 16:215–241.
- Hardin, R.* (1989), *Why a Constitution?* in: Grofman, B. and D. Wittman (Hrsg.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York: Agathon Press, 100–20.
- Hayo, B.* (1998), *Inflation culture, central bank independence and price stability*, *European Journal of Political Economy*, 14:241–63.
- Hayo, B. / Hefeker, C.* (2002), *Do We Really Need Central Bank Independence? A Critical Re-examination*, erscheint im *European Journal of Political Economy*.
- Henisz, W.* (2000); *The Institutional Environment for Economic Growth*, *Economics and Politics* 12(1):1–31.
- Keefer, Ph. / Stasavage, D.* (2001); *The Limits of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence and the Credibility of Monetary Policy*, mimeo.
- Kirchgässner, G.* (1991), *Towards a theory of low-cost decisions*, *European Journal of Political Economy* 8:305–320.
- Knack, St. / Keefer, Ph.* (1995); *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures*, *Economics and Politics* 7:207–227.
- Kydland, F. / Prescott, E.* (1977), *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of the Optimal Plans*, *Journal of Political Economy* 85:473–91.
- La Porta, R. / Lopez-de-Silanes, F. / Shleifer, A. / Vishny, R.* (1997), *Trust in Large Organizations*, *American Economic Review – Papers and Proceedings*, 87 / 2, 333–8.
- Levy, B. / Spiller, P.* (1994), *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation*, *Journal of Law, Economics & Organization*, 10 / 2, 201–46.
- Olson, M.* (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

- Posen, A.* (1993), Why central bank independence does not cause low inflation: There is no institutional fix for politics, in: R. O'Brien (ed.), *Finance and the International Economy* 7, Oxford: OUP.
- Posner, R.* (1994); What Do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does), *Supreme Court Economic Review*, 3:1 – 41.
- Putnam, R.* (1993), *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Rogoff, K.* (1985); The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, *Quarterly Journal of Economics* 100:1169 – 1190.
- Schelling, Th.* (1960), *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Voigt, S.* (1999), „Breaking with the Notion of Social Contract: Constitutions as Based on Spontaneously Arisen Institutions“, *Constitutional Political Economy*, 10(3), 283 – 300.
- Voigt, S. / Salzberger, E.* (2002); Choosing Not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Power, *Kyklos* 55(2):247 – 68.
- Walsh, C.* (1995); Optimal Contracts for Central Bankers, *American Economic Review*, 85(1):150 – 67.
- (2002); When Should Central Bankers Be Fired? *Economics of Governance*, 3(1):1 – 21.