

Andrae, Jannis

**Working Paper**

Unabhängigkeit von Institutionen: Gründe bzw. Ursachen und Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen im demokratischen Rechtsstaat

Diskussionspapier, No. 129

**Provided in Cooperation with:**

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Helmut-Schmidt-Universität (HSU)

*Suggested Citation:* Andrae, Jannis (2012) : Unabhängigkeit von Institutionen: Gründe bzw. Ursachen und Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen im demokratischen Rechtsstaat, Diskussionspapier, No. 129, Helmut-Schmidt-Universität - Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/71089>

**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

UNABHÄNGIGKEIT VON INSTITUTIONEN –  
GRÜNDE BZW. URSACHEN UND  
KRITERIEN ZUR BEURTEILUNG DER  
UNABHÄNGIGKEIT VON ÖFFENTLICHEN  
INSTITUTIONEN IM  
DEMOKRATISCHEN RECHTSSTAAT

JANNIS ANDRAE

Nr./ No. 129  
NOVEMBER 2012

Department of Economics  
Fächergruppe Volkswirtschaftslehre

Autor / Author

**Jannis Andrae**

Universität der Bundeswehr  
Institut für Wirtschaftspolitik  
Hostenhofweg 85, 22043 Hamburg, Germany  
andraej@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

Julia Freese  
wp-vwl@hsu-hh.de

# **Unabhängigkeit von Institutionen – Gründe bzw. Ursachen und Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen im demokratischen Rechtsstaat**

JANNIS ANDRAE

## **Zusammenfassung/ Abstract**

Das Papier zeigt zunächst mögliche Gründe und Ursachen für die Errichtung und die Bewahrung unabhängiger Institutionen in demokratischen Rechtsstaaten auf. Danach werden formelle und behavioralistische Kriterien benannt, anhand derer der Grad der Unabhängigkeit auf einem Kontinuum zwischen den Grenzen „vollständig abhängig“ und „vollständig unabhängig“ beurteilt werden kann.

**JEL-Klassifikation / JEL-Classification:** D02, D04, D80

**Schlagworte / Keywords:** Institutionen, Unabhängigkeit

# Unabhängigkeit von Institutionen

Gründe bzw. Ursachen und Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen im demokratischen Rechtsstaat

## *Inhaltsverzeichnis*

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	II
Siglenverzeichnis	II
Entscheidungsverzeichnis	II
Rechtsquellenverzeichnis	III
A Einleitung	1
B Gründe und Ursachen für Unabhängigkeit	2
I. Gründe und Ursachen für die Errichtung	2
1. Ökonomische Argumente	2
2. Systemimmanente Argumente	2
3. Historische Pfadabhängigkeiten	4
II. Gründe und Ursachen für den Erhalt	6
C Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit	8
I. Formelle Kriterien	9
1. Kriterien der institutionellen Unabhängigkeit	10
2. Kriterien der persönlichen Unabhängigkeit	29
3. Fazit	62
II. Behavioralistische Kriterien	62
1. Beobachtbare Kriterien	62
2. Schwer bzw. nicht beobachtbare Charakteristika	64
D Zusammenfassung	67
Literaturverzeichnis	67

### *Abkürzungsverzeichnis*

a. F.	alte(r) Fassung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
d. Verf.	des Verfassers
Ebd.	Ebendort, am gleichen Ort
EZB	Europäische Zentralbank
h. F.	heutige(r) Fassung
Hrsg.	Herausgeber
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rz.	Randziffer
Ziff.	Ziffer

### *Siglenverzeichnis*

KSuD	Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (Schumpeter, J. A. (1975). Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (S. Preiswerk, Übers.; 4. Aufl.). München: Francke.)
SAS	System der allgemeinen Soziologie (Pareto, V. & Eisermann, G. (1962). Vilfredo Paretos System der allgemeinen Soziologie. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.)

### *Entscheidungsverzeichnis*

BVerfG 2 BvR 134, 268/76	BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 15. Februar 1978, AZ: 2 BvR 134, 268/76, BVerfGE 47, 253.
BVerfG 2 BvF 1/82	BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. April 1989, AZ: 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311.

BVerwG I C 38.68

BVerwG, Urteil des Ersten Senats des  
Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Januar 1973,  
AZ: I C 38.68, BVerwGE 41, 334.

### *Rechtsquellenverzeichnis*

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BBG	Bundesbeamtengesetz
DRiG	Deutsches Richtergesetz
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
WPO	Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüferordnung)



## A Einleitung

Im folgenden werden zunächst Gründe und Ursachen für die Errichtung und die Bewahrung unabhängiger öffentlicher Institutionen in demokratischen Rechtsstaaten aufgeführt. Die zugrundeliegende Definition der Unabhängigkeit lautet:

### **Definition 1: Unabhängigkeit**

*Unabhängigkeit ist dann gegeben, wenn Entscheidungen in einer bestimmten Angelegenheit von einer öffentlichen Institution durch den für diese handelnden natürlichen Personenkreis selbstbestimmt, d.h. formell und materiell frei von unmittelbaren und mittelbaren äußeren Einflüssen getroffen werden (positive Unabhängigkeit) bzw. unterlassen werden (negative Unabhängigkeit).*

Öffentliche Institutionen werden folgendermaßen definiert:

### **Definition 2: Öffentliche Institutionen**

*Öffentliche Institutionen sind auf Grundlage staatlicher Verfassungen, Gesetze, Verordnungen etc. errichtete, mit Zielen, Kompetenzen und den Instrumenten zu deren Erreichung bzw. Durchsetzung versehene, im Regelfall materiell und personell ausgestattete, organisatorisch und rechtlich verselbständigte oder teilverselbständigte Einheiten, welche mittels unterschiedlicher Handlungsformen staatliche Funktionen wahrnehmen.*

Aus der Kombination beider Definitionen ergibt sich der Gegenstand dieses Kapitels:

### **Definition 3: Unabhängige öffentliche Institutionen**

*Unabhängige öffentliche Institutionen erfüllen die Kriterien von Definition 2 und sind je nach Ausgestaltung mit einem bestimmten Grad an Unabhängigkeit im Sinne von Definition 1 ausgestattet. Sie unterliegen nicht der Wiederwahlrestriktion.*

Danach werden formelle und behavioralistische Kriterien benannt, anhand derer der Grad der Unabhängigkeit im Sinne von *Definition 1* auf einem Kontinuum zwischen den Grenzen „vollständig abhängig“ und „vollständig unabhängig“ beurteilt werden kann.

Die Ausführungen eignen sich grundsätzlich zur abstrakten Erklärung der Unabhängigkeit und Beurteilung ihres Ausmaßes bezogen auf eine beliebige

öffentliche Institution, während sich die angeführten Beispiele zumeist auf den Spezialfall einer Zentralbank beziehen.

### *B Gründe und Ursachen für Unabhängigkeit*

Die Erklärung erfolgt teleologisch anhand von „Gründen“, die auf intentionale menschliche Handlungen aufgrund eines rationalen Kalküls zurückzuführen sind, und kausal anhand von nicht-intentionalen Ursachen<sup>1</sup>.

#### I. Gründe und Ursachen für die Errichtung

Drei Gruppen von Gründen und Ursachen werden für die Errichtung unabhängiger Institutionen aufgeführt: Während die Argumente der ökonomischen Theorie zuvor bereits erläutert wurden, sind ferner noch systemimmanente Gründe und historische Pfadabhängigkeiten von Bedeutung.

##### 1. Ökonomische Argumente

Ein ökonomisches Argument wurde oben hergeleitet: Antizipierbares diskretionäres Handeln, welches aufgrund der Problematik der Zeitinkonsistenz nicht dem zuvor Angekündigten bzw. Beabsichtigten entspricht, dennoch situativ konsistent mit dem BELLMANSCHEN Optimalprinzip ist, führt zu gesamthaft suboptimalen Ergebnissen, z.B. in Gestalt erhöhter Inflation ohne Steigerung der natürlichen Beschäftigungsquote. Politische Entscheidungsträger können sich daher dazu veranlasst sehen, sich „die Hände binden zu lassen“, und nehmen somit einen Kontrollverlust in Kauf. Sie entsagen kurzfristigen Vorteilen (z.B. durch Inflationsstimuli, vgl. oben), um dafür in den Genuß langfristiger (z.B. eines niedrigen Inflationsniveaus) zu kommen.

##### 2. Systemimmanente Argumente

Gleichwohl müssen, um das Phänomen der Emergenz unabhängiger Zentralbanken zu erklären, auch politische Argumente betrachtet werden, die

---

<sup>1</sup> „Anders als Ursachen stehen Gründe in Rechtfertigungskontexten“ (PAUEN, 2005, S. 7 f.).

parlamentarischen Systemen immanent sind<sup>2</sup>. Konstitutiv für solche ist typischerweise eine starke Verzahnung inhaltlicher wie personeller Art zwischen der Regierung<sup>3</sup> und ihren tragenden parlamentarischen Kräften, weswegen für diesen Komplex im folgenden der Begriff des „politischen Prinzipals“ verwendet werden wird. Dieser unterliegt materiell der Wiederwahlrestriktion.

So kann es für den politischen Prinzipal, konfrontiert mit einer auch nur hypothetisch drohenden Abwahl, durchaus von Vorteil sein, nicht nur den eigenen, sondern auch den Handlungsspielraum seiner Nachfolger durch institutionelle Arrangements wie „Schuldenbremsen“ oder unabhängige Zentralbanken einzuschränken. Zur wirksamen Ausgestaltung eignen sich insbesondere solche institutionellen Vorkehrungen, die nur schwer rückgängig zu machen sind, beispielsweise begünstigt durch die Beteiligung zahlreicher Vetospieler.

Das genannte Argument kann jedoch auch positiv gewendet werden: Es wird nicht nur der Handlungsspielraum des nachfolgenden politischen Prinzipals eingeschränkt, sondern insgesamt, d.h. über die Wahlperiode hinaus, ein Kontrollverlust des mit der Wiederwahlrestriktion konfrontierten institutionellen Komplexes besiegelt. Durch diese Aufgabe diskretionären Spielraums können jedoch annahmegemäß gestützt auf die dargestellten ökonomischen Argumente gesellschaftlich superiore Ergebnisse erzielt werden. Gleichsam unter dem „Schleier der Unwissenheit“<sup>4</sup>, wer mittel- bzw. langfristig den politischen Prinzipal stellen wird, kann es für den gegenwärtigen Prinzipal, aber auch für die Opposition rational sein, die Entscheidungshoheit auf einem Politikfeld zu delegieren bzw. dieses mitzutragen.

Neben diesen Begründungszugängen, die wesentlich an den durch Wahlen hervorgerufenen Wechsel politischer Mehrheiten anknüpfen, ist ferner noch das überzeitliche Vorhandensein einer wahlzyklenunabhängigen, wirkmächtigen gesellschaftlichen Koalitionsbildung<sup>5</sup> dazu geeignet, die Errichtung

---

<sup>2</sup> LOHMANN, 1998, S. 403, weist darauf hin, daß auch ein Diktator mit dem Problem der Zeitinkonsistenz konfrontiert wäre.

<sup>3</sup> Auch der Begriff der Regierung ist im weiten, d.h. also über den Personenkreis des Kabinetts hinausgehenden Sinne zu verstehen. Dieser umfaßt sämtliche Organwalter bzw. Entscheidungsträger von öffentlichen Institutionen, die (z.B. gemäß § 54 Bundesbeamtengesetz) zu den „politischen“ Beamten gezählt werden und typischerweise die Führungsspitze von bestimmten öffentlichen Institutionen bilden.

<sup>4</sup> Der Begriff stammt aus der „Theory of Justice“, RAWLS, 1971, S. 12: “[...] no one knows his place in society, his class position or social status, nor does anyone know his fortune in the distribution of natural assets and abilities, his intelligence, strength, and the like. I shall even assume that the parties do not know their conceptions of the good or their special psychological propensities. The principles of justice are chosen behind a veil of ignorance.“

<sup>5</sup> Vgl. GOUREVITCH, 1986

unabhängiger Institutionen zu befördern. Grund ist ist auch hier das Bestreben nach Einschränkung des diskretionären Spielraums des politischen Prinzipals, der bis dato aufgrund des Problems der Zeitinkonsistenz stark von der Glaubwürdigkeitsrestriktion gebunden wurde. Im Falle der Geldpolitik können tragende Interessengruppen beispielweise die Finanzintermediäre mit hoher Aversion gegen unerwartete Inflation und Instabilität auf den Güter- und Kapitalmärkten<sup>6</sup>, aber auch die exportorientierte Industrie sein. In der „alten“ Bundesrepublik wurde eine solche Koalition zwischen Finanz- und Realwirtschaft durch die enge Kapitalverflechtung begünstigt<sup>7</sup>.

### 3. Historische Pfadabhängigkeiten

Abschließend ist noch auf das Konzept der historischen Pfadabhängigkeit zu verweisen, demzufolge innerhalb historischer Intervalle spezifische Ereignisse institutionelle Schemata oder Ereignisketten in Gang setzen<sup>8</sup>. Diese Ereignisse finden an „Wegegabelungen“ bzw. „Entscheidungsknoten“ der Geschichte statt („critical junctures“<sup>9</sup>). In der Verkürzung bedeutet dies, daß die Historie ein fruchtbarer Boden zur Erklärung von späteren Ereignissen sein kann:

Rather than assuming causal independence through time, it is assumed that events<sup>10</sup> are normally “path dependent”, that is, that what has happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time.<sup>11</sup>

In der Literatur werden verschiedene Ursachen für Pfadabhängigkeiten unterstellt<sup>12</sup>: So können diese (i) auf steigende Erträge zurückgeführt werden<sup>13</sup>, je öfter eine Wahlhandlung vorgenommen wird. Es kann weiter zu (ii) selbstverstärkenden Mechanismen bei vorgenommen Wahlhandlungen kommen, ebenso können (iii) positive Rückkopplungen bzw. Netzwerkeffekte<sup>14</sup> von

---

<sup>6</sup> GOODMAN, 1991, S. 329; WOOLLEY, 1984, S. 69 ff.

<sup>7</sup> GOODMAN, 1991, S. 335

<sup>8</sup> Die Definition ist paraphrasiert nach MAHONEY, 2000, S. 507.

<sup>9</sup> MAHONEY, 2000, S. 514

<sup>10</sup> “Events may be defined as that relatively rare subclass of happenings that significantly transform structures” (SEWELL, 1996b, S. 262; vgl. auch SEWELL, 1996a, S. 841 f.).

<sup>11</sup> SEWELL, 1996b, S. 262 f.

<sup>12</sup> PAGE, 2006, S. 88. Vgl. die detaillierte Erläuterung der Ursachen ebd. Der Autor betont, daß die jeweilige „Ursache“ für sich weder notwendige noch hinreichende Bedingung für Pfadabhängigkeit ist.

<sup>13</sup> Das Konzept der „increasing returns“ wird ausführlich behandelt in ARTHUR, 1994; PIERSON, 2000; ROMER, 1986.

<sup>14</sup> Diese unterscheiden sich von (i): Positive Rückkopplungen sind kleine Boni, welche diejenigen erhalten, die eine Wahlhandlung bereits durchgeführt haben oder noch durchführen werden (PAGE, 2006, S. 88).

Wahlhandlungen eine Rolle spielen. Schließlich kann es zu einem (iv) „lock-in“, d.h. einer Überlegenheit gegenüber allen anderen Alternativen bei einer genügend großen Anzahl von zuvor vorgenommenen Wahlhandlungen kommen, auch dann, wenn die Alternativen im Ausgangspunkt möglicherweise effizienter gewesen wären. Bei der Verkehrung dieser Ursachen in ihr Gegenteil kann durch Umkehrschluß eine negative Pfadabhängigkeit unterstellt werden.

So entstand die Bundesbank 1957<sup>15</sup> nicht im luftleeren Raum, sondern auf Basis der Bank deutscher Länder (BdL), welche auf Geheiß der Alliierten seit 1948 durch eine föderale Struktur nach dem Vorbild der amerikanischen Federal Reserve und eine weitgehende<sup>16</sup> Weisungsunabhängigkeit, anders als die untergegangene Reichsbank<sup>17</sup>, charakterisiert war. Während die Bundesländer ein Interesse an der Bewahrung ihres Einflusses hatten und diesen auch – abgeschwächt – zu erhalten vermochten<sup>18</sup>, so konnte das Prinzip der Weisungsunabhängigkeit trotz andersgerichteter Begehrlichkeiten insbesondere durch die hohe Reputation der Bank deutscher Länder<sup>19</sup> in einer grundsätzlich inflationsaversen Gesellschaft in die Bundesbank überführt werden. So war die deutsche geldpolitische Tradition seit Gründung der Reichsbank zum 1. Januar 1876<sup>20</sup> mit Ausnahme der Zeit beider Weltkriege in unterschiedlichem Ausmaße, aber stets wesentlich dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet gewesen<sup>21</sup>. Insbesondere die Ursache des „Lock-in“ (iv), aber auch die selbstverstärkenden Mechanismen (ii; vgl. Abbildung 1) z.B. in Gestalt positiver öffentlicher Meinungsbildung, wären hier also von Belang. Im Falle der Bundesbankgründung ist also bereits der „Entscheidungsknoten“ von Pfadabhängigkeitsursachen beeinflusst.

---

<sup>15</sup> Vgl. LOHMANN, 1994, S. 256 ff. zur Entstehungsgeschichte des Bundesbankgesetzes. Hierzu auch RIETER, 2009, S. 151 ff.

<sup>16</sup> Die BdL war den Weisungen der „Allied Banking Commission“ unterstellt, nicht jedoch den der späteren Bundesregierung. Vgl. HOLTFRERICH, 1988, S. 140.

<sup>17</sup> Das Bundesverwaltungsgericht stellte fest: „Es gibt schließlich auch kein vorkonstitutionelles Gesamtbild einer unabhängigen Zentralnoten- und Währungsbank, das der Grundgesetzgeber vorgefunden und als ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz übernommen hat“ (BVerwG I C 38.68, S. 354).

<sup>18</sup> 11 von 21 Sitzen im Zentralbankrat als oberstem Organ standen den Präsidenten der Landeszentralbanken zu, während die Bundesregierung durch das Recht zur Ernennung von Präsident, Vizepräsident, und weiterer Direktoriumsmitglieder in ihrem Einfluß gestärkt wurde (vgl. GOODMAN, 1991, S. 338).

<sup>19</sup> GOODMAN, 1991, S. 339

<sup>20</sup> RGBl. 1875, Nr. 15, S. 177-198.

<sup>21</sup> ESCHWEILER und BORDO, 1994, S. 279 f.

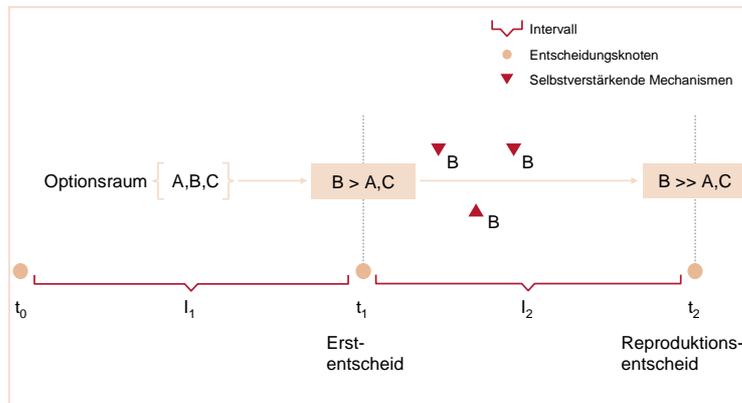


Abbildung 1: Selbstverstärkung<sup>22</sup>

## II. Gründe und Ursachen für den Erhalt

Die Erhaltung der Unabhängigkeit von Institutionen ist ebenso wie deren ursprüngliche Statuierung kontraintuitiv, da sie den Handlungsspielraum gewählter politischer Entscheidungsträger, welche typischerweise gleichzeitig die Träger der Kompetenzkompetenz<sup>23</sup> sind, einschränken. Auf S. 4 ff. wurde auf das Konzept der Pfadabhängigkeit verwiesen, welches zur Erklärung der Erhaltung der Unabhängigkeit noch fruchtbarer zu sein scheint als für die ursprüngliche Statuierung. Der Akt der Statuierung bezeichnet eine „Wegegabelung“ bzw. einen „Entscheidungsknoten“, an dem unter verschiedenen Optionen ausgewählt wird (vgl. Abbildung 1). Im Nachgang an die Entscheidung bzw. an das „Ereignis“ mit signifikant strukturenverändernder Wirkung (im Sinne der Definition in Fußnote 10) werden typischerweise die Ursachen (i)-(iv) von Pfadabhängigkeit in unterschiedlichem Ausmaß wirksam. Im Falle der unabhängigen Zentralbank erscheinen die Ursachen (ii) und (iv) wieder als die plausibelsten. So werden selbstverstärkende Effekte insbesondere durch die hohe technische und wissenschaftliche Expertise der Zentralbank<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Quelle: In Anlehnung an MAHONEY, 2000, S. 514, Abbildung 1.

<sup>23</sup> Nach Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG kann das Grundgesetz „nur durch ein Gesetz geändert werden [...]“, welches „der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates“ bedarf (Abs. 2).

<sup>24</sup> Bei BECK, 1994, S. 195 findet sich der Hinweis, daß die Bank of England trotz formeller Abhängigkeit von der Regierung *de facto* weitgehend unabhängig war, da sie ein quasi-Monopol auf geldpolitische Informationen besaß.

sowie durch ihre aufgebaute Reputation und die hieraus resultierende gesellschaftliche Unterstützung erzeugt. Insbesondere die Finanzwirtschaft (aus oben beschriebenen Gründen<sup>25</sup>), deren Vertreter hinsichtlich von Ausbildungsweg, Erfahrung, Weltanschauung<sup>26</sup> zudem typischerweise den Angehörigen der Zentralbank recht ähnlich zu sein pflegen, die Industrie<sup>27</sup>, aber auch das einschlägige wissenschaftliche Kollektiv, die Presse, nicht zuletzt der Rückhalt einer inflationsaversen Bevölkerung sind hier als Bestandteile einer gesellschaftlichen Koalition zugunsten des Erhalts der Unabhängigkeit zu nennen. Die selbstverstärkenden Mechanismen führen dazu, daß die ursprünglich gewählte Option zum Zeitpunkt des Reproduktionsentscheids (vgl. Abbildung 1) in stärkerem Maße gegenüber den anderen Optionen des Optionsraums präferiert wird als noch zum Zeitpunkt des Erstentscheids.

Der „Lock-in“-Effekt (iv) seinerseits ist sowohl durch die hohen Kosten der Umkehr, monetärer und reputationaler Art<sup>28</sup>, als auch durch die Schwierigkeit und Langwierigkeit des Umkehrakts als solchem, wesentlich bedingt durch die beteiligten Vetospieler, begründet. Zum Zeitpunkt des Reproduktionsentscheids  $t_2$  ist somit keine Alternative mehr konkurrenzfähig.

Es wird deutlich, daß die hier diskutierte institutionelle „Reproduktion“, d.h. der Erhalt der *de facto* unabhängigen Zentralbank, nicht zureichend mit den in den Wirtschaftsgeschichte vielgenutzten „utilitaristischen“ Erklärungen der Pfadabhängigkeit begründet werden kann. Solche gründen auf rationalen Kosten-Nutzen-Abwägungen: Institutionen werden demzufolge nur dann reproduziert, wenn es im rationalen Eigeninteresse der Handelnden liegt<sup>29</sup>, während widrigenfalls institutioneller Wandel erfolgt.

Ergänzende Erklärungsansätze<sup>30</sup> substitutiver oder komplementärer Art können beispielsweise funktionalistischer<sup>31</sup> Natur sein: Eine Institution wird

---

<sup>25</sup> Vgl. Fußnoten 6, 7.

<sup>26</sup> KREILE, 1978, S. 210

<sup>27</sup> Spezifischer: die exportorientierte Industrie mit – „zuweilen kontraproduktivem“ – Einfluß (Zitat bei LOHMANN, 1994, S. 261). Beispielhaft nennt GOODMAN, 1991, S. 339 die schwach bewertete D-Mark (bzw. die Abwehr von Aufwertungsbestrebungen seitens der Sozialdemokratie, der Gewerkschaften, und des Auslands) als eine Ursache für die Unterstützung der Bundesbank durch die deutsche Industrie. Weiter zu erwähnen sind die bereits angesprochenen Verflechtungen zwischen Finanzwirtschaft und Realwirtschaft, die zu einer gemeinsamen Interessenlage führen.

<sup>28</sup> Bei NORTH, 2002, ursprünglich 1990, S. 94, zit. in MAHONEY, 2000, S. 518, finden sich folgende Ursachen, die einen „Lock-in“ begünstigen können: Lerneffekte, Koordinationseffekte, adaptive Erwartungen, und unwiederbringliche Investitionen.

<sup>29</sup> MAHONEY, 2000, S. 518

<sup>30</sup> Vgl. im folgenden MAHONEY, 2000, S. 517 ff. Der Autor bezieht sich mit seiner vierteiligen Typologie auf die rational-utilitaristischen, Durkheimschen, konfliktären, und mikrointeraktionistischen soziologischen Traditionen nach COLLINS, 1994.

<sup>31</sup> MAHONEY, 2000, S. 517, 519 ff.

reproduziert, weil sie eine konkrete Funktion in einem spezifischen System erfüllt, dies umso besser, je mehr selbstverstärkende Mechanismen (Ursache (ii) für Pfadabhängigkeit) auftreten. Der Ansatz lässt sich mühelos auf das vielfach verwendete „Bundesbank“-Beispiel übertragen: Diese Institution hatte die klare (primäre) Funktion, für eine inflationsaverse Gesellschaft die Preisstabilität zu gewährleisten, und erfuhr aus dieser Gesellschaft heraus selbstverstärkende Effekte, die ihr die Erfüllung ihrer Funktion noch erleichterten.

Weiterhin<sup>32</sup> kann argumentiert werden, daß eine Institution auch gegen einen Mehrheitswillen unabhängig bestehen bleibt, weil dies im Interesse einer machtvollen Elite ist, die ihre Interessen wirksam durchzusetzen weiß. Im Beispiel wären insbesondere Finanz- und Exportwirtschaft anzuführen. Auch mit diesem – gewissermaßen „paretianisch“ elitentheoretischen<sup>33</sup> – Ansatz kann die Persistenz der Bundesbank gedeutet werden, allerdings nur partiell.

Letztlich<sup>34</sup> sind noch subjektive Perzeptionen der Akteure über die Legitimität einer Institution als Erklärungsansatz zu nennen: Die Bundesbank gewann deswegen breite öffentliche Unterstützung, weil ihr Wirken als legitim angesehen wurde (im Gegensatz z.B. zu einer den redlichen Sparer enteignenden Inflationspolitik, selbst wenn diese legal bzw. ökonomisch zu rechtfertigen gewesen wäre)<sup>35</sup>. Sie wurde daher als Institution unter Nichtantastung ihrer Unabhängigkeit reproduziert und verstärkte somit ihre Legitimität weiter.

### *C Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit*

Zur Einordnung der Unabhängigkeit von Institutionen auf einem Kontinuum zwischen den Grenzen „vollständig abhängig“ und „vollständig unabhängig“ im Sinne obiger Definition der „Unabhängigkeit“ wird in der politökonomischen Literatur primär auf formelle bzw. juristische, aber auch auf verhaltensökonomische, „behavioralistische“<sup>36</sup> Kriterien abgestellt<sup>37</sup>. In dieser

---

<sup>32</sup> MAHONEY, 2000, S. 517, 521 ff.

<sup>33</sup> „Sehr verallgemeinert lässt sich sagen, daß die herrschende Klasse ihre eigenen Interessen erkennt, weil sie über weniger dichte Gefühlsschleier verfügt, daß die beherrschte Klasse sie hingegen weniger gut erkennt, weil für sie die Gefühlsverhüllungen viel dichter sind“ (PARETO und EISERMANN, 1962, SAS, § 2250).

<sup>34</sup> MAHONEY, 2000, S. 517, 523 ff.

<sup>35</sup> Im Sinne PARETO würde es sich um eine Kongruenz der Interessen von herrschender und beherrschter Klasse halten (PARETO und EISERMANN, 1962, SAS, § 2250).

<sup>36</sup> Z.B. WOOLLEY, 1984, S. 13: “A central bank is independent if it can set policy instruments without prior approval from other actors and if, for some minimal time period (say, a calendar quarter), the instrument settings clearly differ from those preferred by other actors“ (zit. in GOODMAN, 1991, S. 330). Ähnlich bei BECK, 1994, S. 195: “The

Arbeit wird die Auffassung vertreten, daß formal-juristische Kriterien „erster Ordnung“ und behavioralistische Kriterien „zweiter Ordnung“, welche in Wechselbeziehung stehen können, komplementär betrachtet werden müssen. Gegenstand der folgenden Untersuchung sollen die Kriterien formeller und behavioralistischer Art sein, mit denen die Unabhängigkeit einer beliebigen öffentlichen Institution untersucht werden kann.

### I. Formelle Kriterien

Im folgenden werden formelle, *per se* beobachtbare Kriterien erster Ordnung diskutiert und in ihrer Wirkung auf den Grad der Unabhängigkeit einer Institution evaluiert.

Es werden zwei Kategorien von Determinanten gebildet. Anknüpfungspunkt für die Determinantenbildung sind die Institution und ihre institutionelle Unabhängigkeit einerseits ( $D_I$ ), die tatsächlich handelnden Personen, die als „Organwalter“ bezeichnet werden und ihre persönliche Unabhängigkeit, andererseits ( $D_P$ )<sup>38</sup>.

Es wird ein abstrakter Unabhängigkeitsindex  $I$  (von lat. *independentia*) konstruiert, der in Abhängigkeit der Variablen  $V_1$  bis  $V_{11}$  sowie  $V_i$  bis  $V_{xi}$  (die arabischen bzw. römischen Indizes stehen für die beiden Kategorien von Determinanten) umso größere Werte annimmt, je höher die Unabhängigkeit im Sinne von

*Definition 1* ausgeprägt ist. Im Rahmen der Determinante „persönliche Unabhängigkeit“ werden ferner Interaktionseffekte zwischen den Variablen  $V_i$  bis  $V_{xi}$  zu beachten sein.

Das Schema eignet sich grundsätzlich zur abstrakten Beurteilung der Unabhängigkeit einer beliebigen Institution, während sich die angeführten Beispiele zumeist auf den Spezialfall einer Zentralbank beziehen.

ability to act independently is behavioral independence“ unter Verweis auf den Machtbegriff von DAHL (1961).

<sup>37</sup> BERNHARD, BROZ und CLARK, 2002, S. 695 ff. Vgl. auch das Zitat von FORDER, 1996, S. 50; zit. in LOHMANN, 1998, S. 443: “[...] reading statutes does not measure independence, passing them does not create it.”

<sup>38</sup> Die Unterteilung in die Kategorien sachliche (Abs. 1) und persönliche Unabhängigkeit (Abs. 2) findet sich in Art. 97 GG (SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 489, Rz. 18), allerdings bezogen nur auf den einzelnen Richter. Ein Vergleich verbietet sich daher. Allerdings werden beide Komponenten bei der Diskussion der persönlichen Unabhängigkeit der Organwalter (S. 29 ff.) verwendet werden.

Die Variablen  $V_1$  bis  $V_{11}$  sowie  $V_i$  bis  $V_{xi}$  sind stets binär kodiert<sup>39</sup> und nehmen die Werte 0 (nein) oder 1 (ja) an. Die Auswirkung auf I ergibt sich somit aus der Multiplikation der Variablenwerte (0 oder 1) mit dem jeweiligen Koeffizienten  $\alpha, \beta, \dots, \lambda$  bzw.  $a, b, \dots, g$ . Für jede Variable wird eine „Gegenvariable“  $V_1^{-1}$  bis  $V_{11}^{-1}$  sowie  $V_i^{-1}$  bis  $V_{ix}^{-1}$  konstruiert, die exakt das Gegenereignis bezeichnet und ebenfalls analog binär kodiert ist. Da stets nur eines der beiden Ereignisse gleichzeitig eintreten kann, entfällt bei einer konkreten Betrachtung also die Hälfte aller Terme aufgrund der Multiplikation des Koeffizienten mit dem Variablenwert 0.

$$I = D_I + D_P \quad (1)$$

$$D_I = \alpha V_1 + \alpha' V_1^{-1} + \dots + \lambda V_{11} + \lambda' V_{11}^{-1} + \sum IE_I \quad (2)$$

Mit IE werden die Interaktionseffekte zwischen den Variablen bezeichnet. Während diese für  $D_I$  annahmegemäß unbedeutend sind, werden sie bei  $D_P$  eine wichtige Rolle spielen und gesondert betrachtet werden.

$$D_P = a V_i + a' V_i^{-1} + \dots + k V_{xi} + k' V_{xi}^{-1} + \sum IE_P \quad (3)$$

Die resultierenden Werte für I ordnen die öffentliche Institution aufsteigend hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit auf einem Kontinuum zwischen den Grenzen „vollständig abhängig“ und „vollständig unabhängig“ ein.

## 1. Kriterien der institutionellen Unabhängigkeit

Zunächst wird die institutionelle Unabhängigkeit anhand von 11 Variablen evaluiert und in Abbildung 14 zusammenfassend dargestellt.

### a. Exogene Primärentscheidungsrechte

Wenn keine exogenen, verbindlichen Primärentscheidungsrechte<sup>40</sup> vorliegen, so kann davon ausgegangen werden, daß die Unabhängigkeit größer ist als im

<sup>39</sup> Auf dem abstrakten Unabhängigkeitsindex I messen die Terme unmittelbar die bedingten Erwartungswerte des Effekts der jeweiligen Variable (ceteris paribus). Es wird hier zur Vereinfachung darauf verzichtet, ein Interzept in der Gleichung zu verwenden.

<sup>40</sup> In Abgrenzung zu Delegationsentscheidungen, im Zuge derer Entscheidungsrechte auf einen Handlungsträger übertragen werden. „Primärentscheidungsrechte sind die formalen Kompetenzen einer staatlichen Institution, bestimmte inhaltliche Entscheidungen

umgekehrten Falle – der Koeffizient  $\alpha'$  wäre somit positiv (bei einem Variablenwert  $V_1$  von 0 für „nein“ und einem Gegenvariablenwert  $V_1^{-1}$  von 1 für „ja“).

Es handelt sich hierbei um den Kerngehalt der sogenannten inhaltlichen bzw. sachlichen Unabhängigkeit<sup>41</sup>.

So ist die Weisungsfreiheit der Bundesbank in § 12 BBankG, die der EZB in Art. 130 AEUV (ex-Art. 108 EGV) in zweifacher Hinsicht<sup>42</sup> niedergelegt: Erstens in Hinsicht auf den Adressaten (Satz 1, bezogen sowohl auf die Institution Zentralbank und ihre Organwalter) und – sehr weitgefaßt – auf den möglichen Emittenten dieser Weisungen (Satz 2, u.a. Organe der EU oder der Mitgliedsstaaten, aber auch „andere Stellen“<sup>43</sup>). Der Koeffizient wird im Betrag umso größer ausfallen, wenn sowohl der Institution als solcher als auch den Organwaltern persönlich<sup>44</sup> bereits der Versuch einer Weisungsannahme verboten, der Emittentenkreis möglichst weit gefasst ist, und der Tatbestand der Weisungserteilung sehr weit, d.h. also bereits im impliziten<sup>45</sup> oder expliziten Versuch, definiert ist und in der Praxis auch sanktioniert wird.

Es wird hier bereits auf die Bedeutung nicht-formeller Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit verwiesen (vgl. S. 62 ff.): Daß auch die normative Kraft des Faktischen die Unabhängigkeit trotz gesetzlich statuerter Weisungsfreiheit schmälern kann, zeigt die Spannung zwischen Bundesbank und Bundesregierung im Zuge der Herbeiführung der Deutschen Währungsunion 1990, welche der damalige Bundeskanzler ohne – sogar gesetzlich vorgesehene – Rücksprache mit der abgeneigten Bundesbank (§ 13 Abs. 2 BBankG h. F.) verkündete. Letztere sah sich in der Folge zur Begleitung dieser Politik gezwungen<sup>46</sup>, sodaß der Eindruck entstehen konnte, die Unabhängigkeit der Bundesbank ende an historischen Zäsuren, um erst nach Wiedereintritt der Normalität ihre Geltung zurückzuerlangen.

tatsächlich wirksam treffen zu können“ (KRUSE, 2013, in Erscheinung begriffen, S. 10 (vorläufig)).

<sup>41</sup> KRUSE, 2013, in Erscheinung begriffen, S. 10 (vorläufig); vgl. auch SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 489, Rz. 18 ff.

<sup>42</sup> SIEKMANN, 2005, S. 21. Der folgende Abschnitt greift in seinen Beispielen mehrfach auf die ausführliche Gegenüberstellung von EZB und Bundesbank in dieser Publikation zurück.

<sup>43</sup> So ist der Europäische Rat zwar kein Organ der EG, wohl jedoch eine „Stelle“, sodaß Art. 108 AEUV Anwendung findet (PERNICE, 2000, S. 281, Rz. 28).

<sup>44</sup> Dieser Punkt wird systematisch im Abschnitt „persönliche Unabhängigkeit“ wiederaufgegriffen (vgl. S. 30).

<sup>45</sup> „Jede vermeidbare Einflußnahme“ sei zu unterlassen, also auch Maßnahmen, die „scheinbar abstrakt, ohne Ansehung des Einzelfalls, ansetzen“ (SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 489, Rz. 19, siehe auch die Literaturhinweise ebd.).

<sup>46</sup> Vgl. die Darstellung bei LOHMANN, 1994, S. 263 und MARSH, 1992, S. 288.

$V_1 = 1; V_1^{-1} = 0$	$V_1 = 0; V_1^{-1} = 1$
$\alpha < 0$	$\alpha' > 0$

**Abbildung 2: Wertebereich der Koeffizienten  $\alpha$ ,  $\alpha'$  der Variablen „Exogene Primärentscheidungsrechte“ und der Gegenvariablen**

b. Eindeutigkeit bzw. eindeutige Hierarchisierung der Zielsetzung

Die qua Verfassung bzw. ausführendem Gesetz geregelte Zielsetzung der Institution wird besonders dann der Unabhängigkeit Vorschub leisten, wenn diese eindeutig bzw. wenn eine eindeutige Zielhierarchie statuiert ist. Eine solche eindeutige Zielhierarchie liegt dann vor, wenn ein niederrangiges Ziel nur dann verfolgt werden darf, wenn es dem höherrangigen weder ganz noch teilweise entgegensteht. So verpflichtete der ursprüngliche § 12 BBankG Satz 1 (a. F.) die Bundesbank, „unter Wahrung ihrer Aufgabe [,Ziel, die Währung zu sichern“, § 3<sup>47</sup>] die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen“. Eine solche Prioritätsformulierung schuf in der Vergangenheit Begehrlichkeiten seitens des politischen Prinzipals, die Bundesbank stärker zur Unterstützung der Regierung in die Pflicht zu nehmen, z.B. mittels einer weniger restriktiven Geldpolitik. Eine klarere Hierarchisierung nimmt Art. 127 Abs. 1 AEUV (ex-Art. 105 EGV; vgl. auch Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV) vor, indem die Preisstabilität (Satz 1) als vorrangiges Ziel des ESZB hervorgehoben wird, während das niederrangige Ziel nur „soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität<sup>48</sup> möglich ist“, verfolgt werden darf (Satz 2) – dies ist gleichsam eine *conditio sine qua non*. Das niederrangige Ziel hat laut dieser Norm vollständig konsistent mit dem höherrangigen zu sein, nicht jedoch andersherum.

Die folgende Abbildung illustriert die Politikoptionen der untersuchten Institution in Abhängigkeit des Erreichungsgrades von höher- und niederrangigem Ziel (auf der y- bzw. x-Achse). Der Raum der hypothetisch möglichen Politikoptionen in Abstraktion von Transaktionskosten wird durch die Transformationskurve begrenzt, auf der sich im I. Quadranten die effizienten Politikoptionen im Sinne einer „Zwei-Güter-Volkswirtschaft“ befinden. Allerdings wird die Existenz von Transaktionskosten angenommen, aufgrund

<sup>47</sup> Siehe Fußnote 52.

<sup>48</sup> Vgl. RIETER, 2009, S. 154 f.: Die eigentlich treffendere Bezeichnung wäre der Begriff der Preisniveaustabilität.

derer aus Sicht der beurteilenden Institution gelten kann, daß sie A gegenüber der (effizienten) Option A´ präferiert:

$$A \succ A' \quad (4)$$

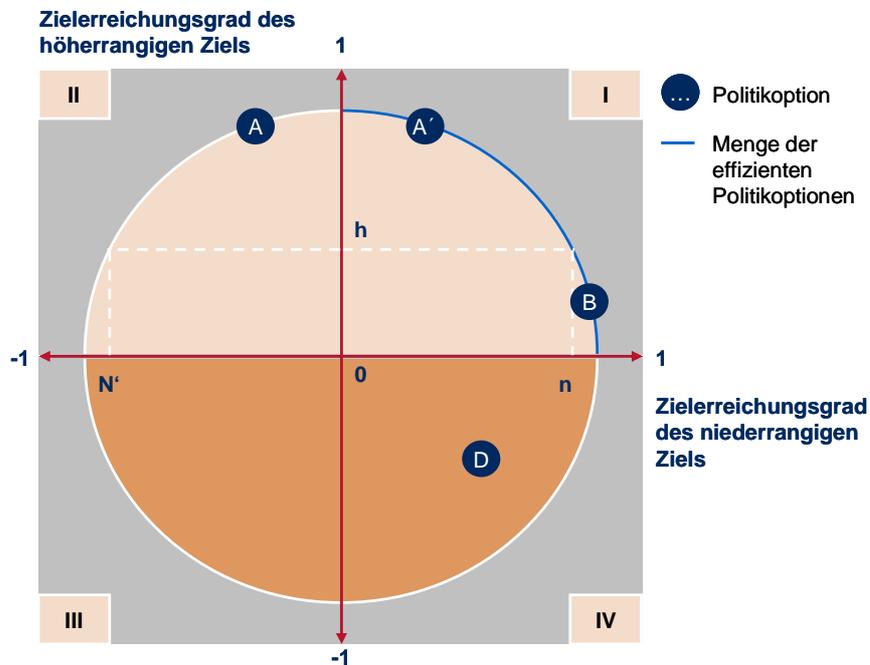
Es wird ferner angenommen, daß das Verfolgen eines Ziels negative Auswirkungen auf das andere Ziel zeitigen kann, weswegen die Quadranten II, III, und IV für die Darstellung benötigt werden. Beispielhaft könnte als höherrangiges Ziel das Wachstum eines beliebigen Verbraucherpreisindex von „unter, aber nahe x%“<sup>49</sup>, für das niederrangige Ziel ein Wachstum des Bruttoinlandsproduktes von y% angenommen werden. In der Abbildung wird zwischen einem negativen Erreichungsgrad des höherrangigen Ziels (die Punkte auf der Ordinate unterhalb des Ursprungs) und einem zureichenden, markiert durch den Punkt h, unterschieden. Unterhalb von h wird angenommen, daß das höherrangige Ziel „beeinträchtigt“ wird. Gleichwohl „wahrt“ die Institution im Bereich zwischen dem Ursprung und h formell weiterhin ihre Aufgabe. Während die Norm von § 12 BBankG a. F. also die effiziente Politikoption B explizit zuließe (nicht jedoch D), würde sich die Institution bei Verfolgung der Politikoption A´ (und erst recht A) vermutlich des Vorwurfs erwehren müssen, ihrem gesetzlichen Auftrag nicht gerecht zu werden, auch wenn bei A´ (und erst recht A aufgrund von Gleichung ( 4 )) das höherrangige Ziel in größerem Ausmaß erreicht wird als bei B.

Die besonders restriktive Geldpolitik der Bundesbank der Jahre 1980-1982 mit ihren ökonomischen (steigende Arbeitslosigkeit) und mittelbar politischen Auswirkungen (Ende der sozialliberalen Koalition) kann als Beispiel angeführt werden<sup>50</sup>. Die Norm von Art. 127 AEUV (ex-Art. 105 EGV) ist eher geeignet, der Institution die Politikoption A´ und sogar A zu ermöglichen, wenn diese (auch nach Berücksichtigung der Transaktionskosten) für richtig erkannt werden sollten.

---

<sup>49</sup> So definiert der EZB-Rat „Preisstabilität“ als Anstieg des harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) von unter 2% p.a. Mittelfristig wird ein jährlicher Anstieg des HVPI von unter, aber nahe 2% angestrebt (RIETER, 2009, S. 158, Fußnoten 30 und 31). Die Anstieg wird als „mit dem Stabilitätsziel kompatibel angesehen“ (PERNICE, 2000, S. 285, Rz. 35).

<sup>50</sup> Vgl. bei LOHMANN, 1994, S. 263. Eine Motivation der Bundesbank sei hierbei die negative Leistungsbilanz gewesen (ebd., Fußnote 20).



**Abbildung 3: Politikoptionen in Abhängigkeit des Zielerreichungsgrads**

Wenn eine eindeutige Zielsetzung bzw. eine eindeutige Zielhierarchisierung vorliegt, so kann davon ausgegangen werden, daß die Unabhängigkeit größer ist als im umgekehrten Falle – der Koeffizient  $\beta$  wäre somit positiv (bei einem Variablenwert von 1 für „ja“, von 0 für die Gegenvariable).

$V_2 = 1; V_2^{-1} = 0$	$V_2 = 0; V_2^{-1} = 1$
$\beta > 0$	$\beta' < 0$

**Abbildung 4: Wertebereich der Koeffizienten  $\beta$ ,  $\beta'$  der Variablen „Eindeutigkeit bzw. klare Hierarchisierung der Zielsetzung“ und der Gegenvariablen**

c. Definiertheit der Zielsetzung

Die Frage nach (sprachlicher) Wohldefiniertheit der Zielsetzung, operationalisiert durch den Grad der Determinanz und der Uniformität des Gebrauchs, vertieft den vorangehenden Abschnitt. Mit Determinanz ist gemeint, daß die Bedingungen für die Anwendung eines (sprachlichen) Ausdrucks für jeden Benutzer dieser Sprache wohlbestimmt sind. Uniformität des Gebrauchs

liegt dann vor, wenn die Bedingungen für die Anwendung eines Ausdrucks für jeden Benutzer der Sprache in einem gegebenen Zeitabschnitt gleich sind<sup>51</sup>.

Im verwendeten Schema nähme die Variable den Wert 1 (für „ja“) immer dann an, wenn die Zielsetzung überhaupt definiert ist. Es ist zweckmäßig, im folgenden lediglich auf diesen Fall einzugehen, da der Fall des Gegenereignis offensichtlich sinnwidrig ist und in der Praxis nicht anzutreffen sein wird. Wohldefiniertheit liegt im folgenden dann vor, wenn sowohl ein hoher Grad an Determinanz wie auch an Uniformität des Gebrauchs vorliegt (rechtes unteres Feld von Abbildung 5). Der Koeffizient  $\gamma$  wäre in diesem Falle positiv, wie im folgenden erläutert werden soll.

Ist die Zielsetzung relativ vage definiert, so verbleibt der Institution einerseits eine größere Bandbreite an Instrumenten und auch eine höhere Flexibilität zur Reaktion auf sich verändernde äußere Umstände, andererseits besteht aber die Gefahr, daß eine ähnlich gelagerte Problematik wie im Falle der zuvor diskutierten Zwei- bzw. Mehrdimensionalität entsteht. Während dieser Fall meist bei qualitativ ausgeformten Zielsetzungen eintritt (z.B. das Ziel der „Sicherung der Währung“ des ursprünglichen § 3 BBankG)<sup>52</sup>, so sind quantitative, meßbare Zielsetzungen eher geeignet, einen hohen Grad der Determinanz herbeizuführen (z.B. das Ziel der Preisstabilität von 127 Abs. 1 AEUV, konkretisiert durch den angestrebten Anstieg des HVPI; vgl. Fußnote 49)<sup>53</sup>. Auch kann die Determinanz durch explizite Verbote erhöht werden, da diese den Grad der Vagheit verringern<sup>54</sup>. Kehrseite der Medaille ist die geringere Flexibilität für die Institution. Im theoretischen Extremfall würde ein quantitativ maximal spezifiziertes Ziel die Instrumente zu seiner Erreichung wesentlich vorfestlegen und die Existenzberechtigung einer unabhängigen Institution in Frage stellen.

Während die Dimension der „Determinanz“ somit ambivalente Auswirkungen auf die Unabhängigkeit zeitigt, so kann davon ausgegangen werden, daß ein intertemporal konsistentes Verständnis der Zielsetzung der Unabhängigkeit Vorschub leistet. So werden essentielle Elemente des Ausdrucks „sichere Währung“ im Zeitablauf, aber auch interpersonell recht konsistent erkannt werden können. Bereits anders verhielte es sich bei einem Ausdruck wie „angemessenes Wirtschaftswachstum“ (schwankend z.B. auf dem Zeitstrahl seit

---

<sup>51</sup> HEMPEL, 1974, S. 173

<sup>52</sup> Vgl. die ausführliche Diskussion bei RIETER, 2009, S. 155 ff. § 3 BBankG a.F. lautete: „Die Deutsche Bundesbank regelt [...] den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft mit dem Ziel, die Währung zu sichern, [...]“

<sup>53</sup> Vgl. die Gegenüberstellung von qualitativer und quantitativer Wirtschaftspolitik bei RIETER, 2009, S. 158. Der Autor betont insbesondere das ganzheitliche Verständnis des Begriffs der „sicheren Währung“ im deutschen Sprachraum.

<sup>54</sup> Vgl. z.B. das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung nach Art. 101 AEUV (ex-Art. 104 EGV); PERNICE, 2000, S. 283, Rz. 31.

Gründung der Bundesrepublik) oder gar „angemessene soziale Gerechtigkeit“. Während der erste Ausdruck noch relativ präzise determiniert ist, so weist der zweite erschwerend noch einen hohen Grad an Vagheit auf (linkes oberes Feld).

Insgesamt muß festgehalten werden, daß eine Bewertung des Kriteriums der „Definiertheit“ aufgrund der dargestellten ambivalenten Effekte problematisch ist. Es wird lediglich festgehalten, daß ein Zusammentreffen hoher Grade von Determinanz und Uniformität des Gebrauchs tendentiell die Unabhängigkeit der Institution befördern wird, daß der Umkehrschluß jedoch nicht notwendigerweise richtig sein muß.

		$V_3 = 1; V_3^{-1} = 0$		$V_3 = 0; V_3^{-1} = 1$
		<b>Uniformität des Gebrauchs</b>		
		Intertemporal polyformes bzw. inkonsistentes Zielverständnis	Intertemporal uniformes bzw. konsistentes Zielverständnis	n.d.
<b>Deter- minanz</b>	Hoher Grad an Vagheit	$\gamma \bullet$	$\gamma \bullet$	
	Geringer Grad an Vagheit	$\gamma \bullet$	$\gamma > 0$	

**Abbildung 5: Wertebereich der Koeffizienten  $\gamma$ ,  $\gamma'$  der Variablen „Definiertheit der Zielsetzung“ und der Gegenvariablen**

Der Wertebereich des Koeffizienten bei einer Variablenausprägung von 0 für  $V_3$  und 1 für  $V_3^{-1}$  ist nicht definiert (n.d.), da eine Institution ohne Zielsetzung offensichtlich sinnwidrig wäre. Mit  $\bullet$  werden ambivalente (positive oder negative) Werte des Koeffizienten bezeichnet. Für den Fall der Variablenausprägung 1 für  $V_3$  muß eine Fallunterscheidung vorgenommen werden.

d. Exogene Genehmigungsvorbehalte ex ante

Wenn im Vorfeld von Entscheidungen keine exogenen Genehmigungsvorbehalte seitens des politischen Prinzipals vorliegen, so kann davon ausgegangen werden, daß die Unabhängigkeit größer ist als im umgekehrten Falle – der Koeffizient  $\delta$  wäre somit positiv (bei einer Variablenausprägung von 0 für  $V_4$  und von 1 für die Gegenvariable  $V_4^{-1}$ ). Ein Genehmigungsvorbehalt könnte dann gegeben sein, wenn gebildete,

verkündungsreife Entscheidungen vor ihrem Inkrafttreten von exogenen Instanzen (z.B. der Regierung) auf Antrag hin genehmigt werden müssten. Hierbei würde es sich materiell um nichts weniger als einen Spezialfall der Weisungsgebundenheit – bei freilich bereits institutionsintern gebildeter Meinung – handeln. Während die Unabhängigkeit im rein prozeduralen Sinne nicht tangiert scheint, da nicht direkt auf die Meinungsbildung Einfluß genommen wird, so handelt es sich materiell um eine schwerwiegende, potentiell gar vollständige Beeinträchtigung der Unabhängigkeit. Die Unabhängigkeit ist dann gänzlich ausgelöscht, wenn die Institution ihre Entscheide bereits derart konzipiert, daß ihnen überhaupt eine Chance zur Genehmigung verbleibt. Die Institution nähme den Charakter eines Beratungsgremiums an, mit dessen Empfehlungen nach politischem Gutdünken verfahren werden könnte.

$V_4 = 1; V_4^{-1} = 0$	$V_4 = 0; V_4^{-1} = 1$
$\delta < 0$	$\delta' > 0$

**Abbildung 6: Wertebereich der Koeffizienten  $\delta, \delta'$  der Variablen „Exogene Genehmigungsvorbehalte ex ante“ und der Gegenvariablen**

e. Exogene Revidierungskompetenz ex post

Unterschiedlich gelagert ist der Sachverhalt bei Revidierungskompetenzen seitens des politischen Prinzipals. Beispielhaft kann hier die Ministererlaubnis im Rahmen der Fusionskontrolle nach § 42 Abs. 1 GWB angeführt werden. Die gesetzlich konkretisierten Voraussetzungen, nämlich das Vorliegen gesamtwirtschaftlicher Vorteile oder eines überragenden Interesses der Allgemeinheit, sind makroökonomischer bzw. gesamtpolitischer Natur und liegen damit außerhalb des sachlichen Bereichs, den das Bundeskartellamt nach § 36 Abs. 1 GWB prüft. Das Verfahren beginnt nach § 42 Abs. 3 GWB erst, nachdem das Kartellamt seine Tätigkeit abgeschlossen und den Entscheid mitgeteilt hat. Anhand der folgenden Tabelle werden daher vier Fälle unterschieden. Generell schädliche Auswirkung auf die Unabhängigkeit einer Institution hat das Vorliegen einer Revidierungskompetenz seitens des politischen Prinzipals bei (gesetzlich statuierten) Kriterien der Revision, die unmittelbar in den sachlichen Bereich der Institution fallen. Der Institution kommt somit der Status einer Subalternbehörde zu, die quasi einer Fachaufsicht unterliegt.

Verschärfend würde es zudem wirken, wenn die Revision bei laufendem Verfahren erfolgen kann. Es handelt sich hierbei materiell um einen weiteren Spezialfall der Weisungsgebundenheit, wenn die Subalternbehörde sich nicht einmal selbständig ihre Meinung bilden kann. Auch wenn der politische

Prinzipal, wie im Falle von § 42 Abs. 1 GWB, lediglich sachfremde Kriterien zur Revision geltend machen kann, so sind dann abträgliche Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Institution zu befürchten, wenn dies noch während des Prüfverfahrens durchgeführt wird. In der Tat würde der gesetzliche Auftrag nach § 36 Abs. 1 GWB „leerlaufen“, wenn das Ergebnis aus völlig anderen Gründen bereits feststände. Schließlich sind die Auswirkungen auf die Unabhängigkeit neutral zu beurteilen, wenn die Prüfung tatsächlich *ex post* stattfindet und die Kriterien – wie im angeführten Beispiel – außerhalb des gesetzlich definierten sachlichen Bereichs liegen, in dem die Institution agiert. Gesamthaft hat das Vorliegen einer Revidierungskompetenz seitens des politischen Prinzipals also neutrale bis sehr schädliche Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Institution, nie aber positive. Letzteres gilt natürlich für den Fall der Nichtexistenz solcher Revidierungskompetenzen *ex post* seitens des politischen Prinzipals. In diesem Fall nimmt die Gegenvariable  $V_5^{-1}$  den Wert 1 an.

$V_5 = 1; V_5^{-1} = 0$			$V_5 = 0;$ $V_5^{-1} = 1$	
		<b>Sachliche Abgrenzung</b>		$\varepsilon > 0$
		Revidierungskriterium innerhalb der sachlichen Zuständigkeit der Institution	Revidierungskriterium außerhalb der sachlichen Zuständigkeit der Institution	
<b>Zeitliche Abgrenzung</b>	Verfahren bei Revision abgeschlossen	$\varepsilon < 0$	$\varepsilon \sim 0$	
	Verfahren bei Revision noch laufend	$\varepsilon \ll 0$	$\varepsilon < 0$	

**Abbildung 7: Wertebereich der Koeffizienten  $\varepsilon$ ,  $\varepsilon'$  der Variablen „Exogene Revidierungskompetenz *ex post*“ und der Gegenvariablen**

f. Unabhängige Überprüfung der Entscheidungen

Die Überprüfbarkeit von Handlungen der öffentlichen Gewalt auf dem Rechtswege ist ein Gebot des Rechtsstaatlichkeit, niedergelegt in Art. 19 Abs. 4 GG. Art. 20 Abs. 3 GG statuiert die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an „Gesetz und Recht“. Öffentliche Institutionen, wie sie hier diskutiert werden, sind am Beispiel der Bundesbank als „bundesunmittelbare

juristische Person[en] des öffentlichen Rechts“ gemäß § 1 bzw. mit ihrem „Vorstand mit der Zentrale am Sitz der Bank“ als „oberste Bundesbehörde“ gemäß § 29 Satz 1 BBankG typischerweise Bestandteil der mittelbaren Staatsverwaltung<sup>55</sup> und somit der vollziehenden Gewalt. Bei der Anwendung der Gesetze entscheidet jedoch die rechtsprechende Gewalt letztverbindlich<sup>56</sup>. Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip würden zur objektiven Rechtswidrigkeit führen<sup>57</sup>. Insofern tangiert die nachträgliche Überprüfbarkeit von Entscheidungen die Unabhängigkeit der Institution nicht, dann und nur dann allerdings, wenn die prüfenden Gerichte selbst unabhängig vom politischen Prinzipal sind (Art. 97 Abs. 1 GG). Da ja – aus verschiedenen Gründen (vgl. S. 1 ff.) – Errichtung und Erhalt der unabhängigen öffentlichen Institution stets einen Kontrollverlust des politischen Prinzipals nach sich ziehen, ist die unabhängige Überprüfung und somit die effektive Kontrolle sogar bedeutsam für die Legitimationsfrage<sup>58</sup>. Anstelle von Gerichten könnte zur inhaltlichen Kontrolle theoretisch auch der Weiterzug an eine übergeordnete Institution möglich sein, die sich dann eine eigenständige Meinung über den betreffenden Sachverhalt bildet und innerhalb der sachlichen Zuständigkeit beider Institutionen einen hierarchisch höherwertigen, jedoch ebenfalls rechtsmittelfähigen Entscheid fällt. Die Bemerkungen über die notwendige Unabhängigkeit dieser überprüfenden Instanz gelten dann analog. Der Koeffizient  $\zeta$  wird bei vorliegender Unabhängigkeit der überprüfenden Instanz den Wert Null annehmen. Ist letzteres nicht der Fall, sondern wird die Überprüfung letztendlich durch eine vom politischen Prinzipal abhängige Institution durchgeführt, so gilt der voranstehende Abschnitt über exogene Revidierungskompetenzen analog.

$V_6 = 1; V_6^{-1} = 0$		$V_6 = 0; V_6^{-1} = 1$
<b>Abhängigkeit der überprüfenden Instanz vom politischen Prinzipal</b>		$\zeta \sim 0$
Ja	Nein	
$\zeta < 0$	$\zeta \sim 0$	

**Abbildung 8: Wertebereich der Koeffizienten  $\zeta$ ,  $\zeta'$  der Variablen**

<sup>55</sup> Zugehörigkeit zur mittelbaren Staatsverwaltung liegt dann vor, wenn die relevante staatliche Ebene (z.B. der Bund) einen Verwaltungsträger schafft, welcher dann die Aufgaben wahrnimmt. So ist auch Bundesbank trotz des Wortlauts von § 1 BBankG im Sinne dieser Definition zur mittelbaren Verwaltung gehörig. Vgl. hierzu MAURER, 2011, S. 524, § 21, Rz. 12. Sie sei insofern „bundesunmittelbar“, als sie ihren Bestand unmittelbar dem Bund verdankt (ebd.). Siehe auch PERNICE, 2000, S. 276 ff., Rz. 21 ff..

<sup>56</sup> POSCHER, 2012, S. 574, § 8, Rz. 59 f.

<sup>57</sup> SCHULZE-FIELITZ, 1998, S. 208, Rz. 207

<sup>58</sup> PERNICE, 2000, S. 282, Rz. 29

**„Unabhängige Überprüfung der Entscheidungen“ und der Gegenvariablen**

g. Kontrolle über Instrumente zur Zielerreichung

Wenn die Institution die vollständige Kontrolle über das Instrumentarium zur Erreichung des verfassungsmäßig bzw. gesetzlich statuierten Ziels innehat, so kann davon ausgegangen werden, daß die Unabhängigkeit größer ist als im umgekehrten Falle – der Koeffizient  $\eta$  wäre somit positiv. Die Kontrolle über die Instrumente ist wiederum als Spezialfall der Weisungsfreiheit zu betrachten. Der Sachverhalt wird anhand von Gleichung ( 4 ) und Abbildung 3 verdeutlicht: Bei klarer Zielhierarchisierung und Transaktionskosten (die dazu führen, daß A gegenüber A' präferiert wird) muß es der Institution freigestellt sein, Politikoption A zu wählen, auch wenn A' (ohne Transaktionskosten) der Erreichung des höherrangigen Ziels ebenso und einem niederrangigen Ziel umso mehr zuträglich wäre.

Im diskutierten Zentralbankenbeispiel ist die Zieldefinition des ESZB zunächst in Art. 127 Abs. 1 AEUV normiert, sodann wird in Abs. 2 Gedankenstrich 1 noch die Aufgabe konkretisiert, „die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen“. In Art. 130 AEUV findet sich schließlich die Weisungsfreiheit „bei der Wahrnehmung der [...] durch die Verträge und die Satzung des ESZB und der EZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten“. Eine Konkretisierung nimmt Art. 282 Abs. 3 AEUV für die EZB vor: „Sie ist in der Ausübung ihrer Befugnisse und der Verwaltung ihrer Mittel unabhängig“ und „erläßt die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Maßnahmen“ (Abs. 4). Insofern ist hier klar die Kontrolle über die monetären Instrumente<sup>59</sup> normiert.

$V_7 = 1; V_7^{-1} = 0$	$V_7 = 0; V_7^{-1} = 1$
$\eta > 0$	$\eta' < 0$

**Abbildung 9: Wertebereich der Koeffizienten  $\eta$ ,  $\eta'$  der Variablen „Kontrolle über Instrumente zur Zielerreichung“ und der Gegenvariablen**

<sup>59</sup> BERNHARD, BROZ und CLARK, 2002, S. 695; Die Autoren verweisen ebd., in Fußnote 2, auf einschlägige Studien (u.a. ALESINA und SUMMERS, 1993; CUKIERMAN, WEBB und NEYAPTI, 1992; GRILLI, MASCIANDARO und TABELLINI, 1991) und liefern eine Übersicht über die Ergebnisse der empirischen Studien. Einen übersichtlichen Vergleich zwischen den Zentralbanken Frankreichs, Deutschlands und Italiens liefert GOODMAN, 1991, S. 332.

#### h. Vollständige Publizität der Entscheidungsfindung

Von Bedeutung für die Unabhängigkeit einer Institution kann die Ausgestaltung der Publizität der Entscheidungsfindung sein: Verpflichten die Statuten zur Bekanntgabe des genauen Abstimmungsresultats, möglicherweise gar unter Preisgabe des Debattenverlaufs und namentlicher Aufschlüsselung der Stimmabgabe<sup>60</sup>? Der Hintergrund der Überlegungen ist vorwiegend auf die Außenwirkung von Abstimmungsergebnissen auf die Legitimität der Institution bezogen. So wird ein deutliches Ergebnis in der Öffentlichkeit eher als Resultat eines wertfreien, wissenschaftlich-technisch ausgestalteten Entscheidungsprozesses wahrgenommen werden als ein heterogenes, potentiell durch Einzelinteressen beeinflusstes<sup>61</sup>.

Müssen beispielsweise alle Details preisgegeben werden, wovon in diesem Abschnitt ausgegangen wird, so wird zur Wahrung der Legitimität der Institution nach außen eher die Tendenz zur Konsensbildung vorherrschen, besonders in einem politischen System mit hohem Grad an Machtteilung<sup>62</sup> bzw. mit einer hohen Zahl an Vetospielern<sup>63</sup> und besonders auch dann, wenn die Legitimität der Zentralbank auf einer schwachen institutionellen Grundlage beruht (z.B. bei fehlendem Verfassungsauftrag (vgl. unten, S. 22), und mehrdimensionaler, unklar hierarchisierter bzw. unzureichend definierter Zielformulierung (vgl. oben, S. 12 bzw. 14). Eine solche Konstellation wäre der Unabhängigkeit tendenziell eher abträglich. Auf der anderen Seite ergäben sich durch intransparente Mechanismen der Entscheidungsfindung wiederum Möglichkeiten der nicht sachbezogenen externen Ingerenz, weshalb die tatsächliche Auswirkung der Ausgestaltung der Publizität der Entscheidungsfindung auf die Unabhängigkeit der Institution insgesamt als ambivalent zu beurteilen ist.

---

<sup>60</sup> Die Bundesbank veröffentlicht keine Details, während die Federal Reserve dies mit zeitlicher Verzögerung tut (BECK, 1994, S. 214).

<sup>61</sup> Vgl. bei MURPHY, 1964, S. 172, zit. in BECK, 1994, S. 212 f. (in Bezug auf Entscheidungen des Supreme Court): "It is far more difficult to invoke the sacred mysteries of the cult of the robe for 5-4 rulings than for those which are unanimous or nearly so."

<sup>62</sup> Im Sinne von RIKLIN, 2001, S. 134 f.: Die durch Gesetze gebändigte Macht soll zusätzlich horizontal (z.B. über die Gewaltenteilung) oder vertikal (in föderalistischen Strukturen) geteilt werden.

<sup>63</sup> Vgl. MURPHY, 1964, S. 65, zit. in BECK, 1994, S. 212 f.: "While the price any politician would rationally pay for increments of support declines sharply after 50.1 percent, there is usually a psychological, if not material, advantage in 'winnig big'. This is especially true in a political system where power is fragmented among different institutions of government. In such a situation there is great need for an appearance of consensus [...]."

$V_8 = 1; V_8^{-1} = 0$			$V_8 = 0; V_8^{-1} = 1$	
		<b>Institutionelles Umfeld</b>		v.v.
		Multiple Vetospieler	Keine bzw. wenige Vetospieler	
<b>Institutionelle Stellung</b>	Schwach	$\theta < 0$	$\theta \bullet$	
	Stark	$\theta \bullet$	$\theta \bullet$	

**Abbildung 10: Wertebereich der Koeffizienten  $\theta$ ,  $\theta'$  der Variablen „Vollständige Publizität der Entscheidungsfindung“ und der Gegenvariablen**

Mit  $\bullet$  werden ambivalente (positive oder negative) Werte des Koeffizienten bezeichnet. Für eine Variablenausprägung von -1 sind die Ergebnisse spiegelbildlich („v.v.“).

i. Verfassungsrang der Kernstatuten

Die im vorherigen Abschnitt diskutierte Stellung der Institution im gesamten institutionellen Gefüge wird wesentlich von der hierarchischen Stufe der sie begründenden und regierenden Norm festgelegt. Sind die Kernstatuten, welche als wesentliche Merkmale der Unabhängigkeit in diesem Kapitel diskutiert werden (Weisungsfreiheit etc.), ganz oder teilweise verfassungsmäßig – bzw. allgemeiner: primärrechtlich – abgesichert, so kann davon ausgegangen werden, daß die Unabhängigkeit größer ist als im Falle einer lediglich sekundären (oder gar rangniedereren) positivrechtlichen Statuierung – der Koeffizient  $\iota$  wäre somit grundsätzlich positiv. Während die Abänderung formeller Gesetze bzw. gar Verordnungen im Belieben der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit steht, sind Verfassungsänderungen typischerweise an weitaus höhere Hürden materieller (Art. 79 Abs. 3<sup>64</sup> GG) und bzw. oder prozedural-formaler (Abs. 2) Natur geknüpft<sup>65</sup>. Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht nur eine bundesstaatliche Ebene, sondern auch die Gliedstaaten an der notwendigen

<sup>64</sup> DREIER, 1998b, S. 1509, Rz. 11, in Bezug auf die „Ewigkeitsgarantie“: „Art. 79 III GG ist einziger materieller Prüfungsmaßstab für Verfassungsänderungen und genießt insofern höheren Rang als die anderen Verfassungsnormen“.

<sup>65</sup> Siehe die Übersicht über die Verankerung von Zentralbanken in nationalen Verfassungen, die oftmals nicht gegeben ist, bei PERNICE, 2000, S. 271, Rz. 10: „Insofern genügt für die Anpassung an die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über das ESZB regelmäßig eine Änderung der die Zentralbanken betreffenden Gesetze“.

Verfassungsänderung beteiligt sind<sup>66</sup>. Die stärkere Bestandsgarantie ist neben dem Vorrang des Verfassungs- bzw. Primärrechts „charakteristisches rechtliches Merkmal des Verfassungsgesetzes“<sup>67</sup>.

Das Grundgesetz bestimmte ursprünglich in Art. 88 Satz 1: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank“<sup>68</sup>. Die Weisungsfreiheit wurde spezialgesetzlich (BBankG<sup>69</sup>) erst später, nämlich 1957, geregelt. Der Zusatz in Art. 88 Satz 2 GG, demzufolge „ihre Aufgaben und Befugnisse [...] im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden [können], die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet“, wurde erst 1992 eingefügt<sup>70</sup>. Diese Ergänzung kann gewissermaßen als nachträgliche Anerkennung und verfassungsrechtliche Festschreibung eines erfolgreichen konstituierenden Prinzips der bundesdeutschen Geldpolitik gewertet werden. Zuvor stellte jedoch das Bundesverwaltungsgericht lediglich fest: „Die[se] Unabhängigkeit der Bundesbank ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Sie ist allerdings nicht durch Art. 88 GG garantiert. [...]“<sup>71</sup>. Das Gericht argumentierte damit, daß Wortlaut und Stellung der Vorschrift von Art. 88 GG gegen eine verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie sprächen. Insofern kann für den Zeitraum bis zur Ergänzung der mittelbaren Unabhängigkeitsgarantie von Satz 2 im Dezember 1992 nicht von einer primärrechtlichen Garantie der Kernstatuten gesprochen werden.

Wesentliche Kernstatuten des ESZB bzw. der EZB sind, wie in diesem Kapitel dargelegt, im AEUV statuiert, gemäß Art. 1 Abs. 2 Satz 1 AEUV einer der beiden Verträge, „auf die sich die Union gründet“ und somit primärrechtlicher Natur. Zwar kann von einer grundsätzlich positiven Wirkung auf die Unabhängigkeit ausgegangen werden, dennoch scheint die primärrechtliche Niederlegung von Kernstatuten für sich allein weder notwendige noch hinreichende Bedingung für eine *de facto* bestehende Unabhängigkeit zu sein.

---

<sup>66</sup> Diese Erschwernis gilt allerdings auch in abgeschwächter Form für Gesetze, besonders für zustimmungsbedürftige, aber auch für nicht zustimmungsbedürftige (gem. Art. 77 und 78 GG). Vgl. zur Tradition der Beteiligung der Länderkammer seit der Paulskirchenverfassung DREIER, 1998a, S. 1496, Rz. 3.

<sup>67</sup> DREIER, 1998a, S. 1498, Rz. 11

<sup>68</sup> RIETER, 2009, S. 151. Vgl. zur Entwicklungsgeschichte der Norm PERNICE, 2000, S. 265, Rz. 1 ff..

<sup>69</sup> NEUMANN, 1991, S. 109. Art. 44 BBankG legt die Auflösung „nur durch Gesetz“ fest. Auch RIETER, 2009, S. 153.

<sup>70</sup> 21. Dezember 1992; BGBl. I 2086. Die Änderung des Mandats der Bundesbank (§ 3 BBankG) erfolgte im Dezember 1997 (vgl. RIETER, 2009, S. 154).

<sup>71</sup> BVerwG I C 38.68, S. 334, 354 ff. Vgl. auch Fußnote 17. Siehe auch die Literaturhinweise bei PIEROTH, 2012, S. 942, Rz. 3.

$V_9 = 1; V_9^{-1} = 0$	$V_9 = 0; V_9^{-1} = 1$
$\iota > 0$	$\iota' < 0$

**Abbildung 11: Wertebereich der Koeffizienten  $\iota$ ,  $\iota'$  der Variablen „Verfassungsrang der Kernstatuten“ und der Gegenvariablen**

j. Abhängigkeit von Fremdfinanzierung

Eine Institution wird dann umso unabhängiger arbeiten können, je weniger sie zur Deckung ihrer Organisationskosten vom Wohlwollen ihres Prinzipals abhängig ist. Eine vollständige, von jeglicher Kontrolle losgelöste finanzielle Unabhängigkeit würde mit dem Demokratieprinzip von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und dem Haushaltsrecht des Parlamentes nach Art. 110 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 77 GG als „wesentliche[m] Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt“<sup>72</sup>, in Konflikt geraten<sup>73</sup>. Eine solche *absolute* finanzielle Unabhängigkeit wird im folgenden von einer *relativen* abgegrenzt: Diese ist dann gegeben, wenn der politische Prinzipal zwar mit dem Gründungsakt eine Mittelausstattung bewilligt, diese in der Folge jedoch Jahr für Jahr anhand festgelegter objektiver Prinzipien<sup>74</sup> (z.B. indiziert oder auf Basis von Kennzahlen) fortgeschrieben wird und keine Möglichkeiten der exogenen Disziplinierung durch Mittelentzug bestehen. In beiden Fällen der absoluten und relativen finanziellen Unabhängigkeit (Gegenvariable nimmt den Wert 1 an) wäre der Koeffizient  $\kappa$  positiv, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, und der Effekt auf die Unabhängigkeit mithin ein positiver. Einen Ausnahmefall stellen solche Institutionen dar, die sich aufgrund ihrer Tätigkeit vollständig selbst finanzieren können und somit ebenfalls in finanzieller Hinsicht unabhängig sind. Während dies der inhaltlichen Unabhängigkeit gegenüber dem politischen Prinzipal förderlich ist<sup>75</sup>, so besteht die Gefahr einer Verzerrung inhaltlicher Entscheidungen zur Sicherstellung dieser Finanzierungsquelle (vgl. hierzu auch

<sup>72</sup>BVerfG 2 BvE 14/83, S. 354 ff.

<sup>73</sup> So dürfe die Exekutive die im Haushaltsgesetz verabschiedeten Summen des Haushaltsplans nicht überschreiten, auch ist sie an die dort vorgegebenen Zwecke gebunden (JARASS, 2012, S. 1134, Rz. 15; vgl. Angaben zu Literatur und Entscheidungen des BVerfG ebd.).

<sup>74</sup> Kriterien für Objektivität sind im Abschnitt betreffend allfällige Leistungsanreize für die Organwalter (S. 41) aufgeführt.

<sup>75</sup> Nach ROGOFF, 1985, S. 1180, sollte die Zentralbank insbesondere von Seignorage-Erträgen der Regierung unabhängig sein. BECK, 1994, S. 205 weist darauf hin, daß die US-Notenbank sich dadurch dem Einfluß des Kongresses entziehen kann, daß sie ihre laufenden Ausgaben aus eigenen Erträgen bestreitet (z.B. Zinserträge).

S. 25). Dieser Sonderfall wird somit formal unter den Tatbestand der „Abhängigkeit von Fremdfinanzierung“ (nun allerdings von Dritten) subsumiert. Es bleibt als zweckdienlichste Option die absolute bzw. relative Unabhängigkeit aufgrund der Finanzierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt, alternativ kämen noch Sondervermögen oder Stiftungslösungen in Betracht<sup>76</sup>.

$V_{10} = 1; V_{10}^{-1} = 0$	$V_{10} = 0; V_{10}^{-1} = 1$	
$\kappa < 0$	Relative Unabhängigkeit	Absolute Unabhängigkeit
	$\kappa > 0$	$\kappa > 0$

**Abbildung 12: Wertebereich der Koeffizienten  $\kappa$ ,  $\kappa'$  der Variablen „Abhängigkeit von Fremdfinanzierung“ und der Gegenvariablen**

k. Gewinnabführung an politischen Prinzipal

Die Ausschüttung allfälliger Gewinne zugunsten des allgemeinen Haushalts, über den annahmegemäß der politische Prinzipal materiell verfügt, kann insbesondere unter zwei Aspekten für die Unabhängigkeit bedeutsam sein: Negative Auswirkungen auf die Unabhängigkeit werden besonders dann zu erwarten sein, wenn die Gewinnhöhe maßgeblich von der Wahl der Instrumente zur Zielerreichung beeinflusst wird, und wenn die Gewinnausschüttung als solche die Erreichung der Zielsetzung der Institution berührt.

Im Falle der Notenbank sei die Ausschüttung zugunsten des Bundeshaushalts (§ 27 Ziff. 2 BBankG; nach Berücksichtigung einer Rücklagenbildung nach Ziff. 1) *de facto* – und auch laut Bundesverfassungsgericht „in der Wirkung einer Kreditaufnahme bei der Notenbank ohne Zins- und Tilgungsverpflichtung gleichkommend“<sup>77</sup>, mithin also eine potentielle verdeckte Form der Defizitausweitung<sup>78</sup>. Der politische Prinzipal hat somit annahmegemäß *ex ante* – also bereits am Beginn eines hypothetischen „Entscheidungs“-Zeitintervalls – eine streng monotone Präferenz für eine möglichst hohe Ausschüttung. Er wird

<sup>76</sup> Vgl. die Konzeption der „clerics“ aus Wissenschaft, Richtertum, Presse bei RÖPKE, 1979, S. 227. Um „bündigste und solideste Garantien für ihre berufliche Autonomie“ zu schaffen, sei deren materielle Grundlage am besten durch staatsfreies Kollektiveigentum wie das der Korporationen im Mittelalter und der heutigen Stiftungen zu sichern. RÖPKE verweist hier auf die ursprüngliche Bedeutung der „*universitas*“, welche „nicht nur den umfassenden Charakter der Studien kennzeichnete, sondern zugleich der juristische Ausdruck für die autonome juristische Person gewesen ist“.

<sup>77</sup> BVerfG 2 BvF 1/82, S. 356. Vgl. den gegenteiligen Standpunkt, dargestellt bei SIEKMANN, 2005, S. 60, Fußnote 201. Vgl. ebd. (Fußnote 203 ff.) für weitere Literaturhinweise.

<sup>78</sup> HÖFLING, 1993, S. 460

also den Einsatz insbesondere solcher Instrumente favorisieren, die den Gewinn der Notenbank maximieren (z.B. in der Bewirtschaftung der Gold- und Devisenreserven).

Der zweite Gesichtspunkt ist insbesondere anhand des Notenbankenbeispiels zu beleuchten: So bewirkt eine Ausschüttung des Gewinns *ex post* – also nach Ende des „Entscheidungs“-Zeitintervalls – eine Ausweitung der Geldbasis („high-powered money“)<sup>79</sup> und liefert somit die Grundlage für eine Ausweitung der Geldmenge ( $M \uparrow$ ), welche wiederum<sup>80</sup> das Preisniveau maßgeblich beeinflusst. Ferner erhöht sich der unverzinsliche Teil der Nettoschuld des Staates gegenüber den Privaten<sup>81</sup>. Durch die Gewinnausschüttung können somit der Grad der Zielerreichung der Institution konterkariert bzw. wesentliche Entscheide des folgenden Zeitintervalls vorweggenommen werden<sup>82</sup>.

Bei Zusammentreffen beider Aspekte wird die Unabhängigkeit der Institution besonders in Gefahr sein. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Prinzip der Gewinnausschüttung an den politischen Prinzipal eine theoretische Gefahr für die Unabhängigkeit der untersuchten Institution darstellt.

$V_{11} = 1; V_{11}^{-1} = 0$			$V_{11} = 0;$ $V_{11}^{-1} = 1$	
		<b>Ex post: Auswirkung der Gewinnausschüttung auf Zielerreichung</b>		$\lambda \geq 0$
		Schwache Auswirkung	Starke Auswirkung	
<b>Ex ante: Sensitivität der Gewinnhöhe bzgl. der Instrumentenwahl</b>	Schwache Sensitivität	$\lambda \sim 0$	$\lambda < 0$	
	Starke Sensitivität	$\lambda < 0$	$\lambda \ll 0$	

**Abbildung 13: Wertebereich der Koeffizienten  $\lambda$ ,  $\lambda'$  der Variablen „Gewinnausschüttung an politischen Prinzipal“ und der Gegenvariablen**

<sup>79</sup> BLANCHARD und ILLING, 2009, S. 130

<sup>80</sup> Via die Quantitätsgleichung:  $M * V = P * T$ ; (M = Geldmenge, V = Umlaufgeschwindigkeit, P = Preisniveau, T = Anzahl der Transaktionen).

<sup>81</sup> HÖFLING, 1993, S. 461

<sup>82</sup> SIEKMANN, 2005, S. 60. Vgl. die Beispiele der Neutralisierungsbemühungen der Bundesbank aus den Jahren 1982 f. bei HÖFLING, 1993, S. 462.

### 1. Interaktionseffekte

Interaktionseffekte müssen dann berücksichtigt werden, wenn der Effekt einer Variablen nur unzureichend durch die Beobachtung der Ausprägung der Variablen selbst beobachtet werden kann – dies wäre ihr unmittelbarer Effekt. Gibt es noch signifikante mittelbare Effekte, die erst durch Wechselwirkung der Variablen mit anderen Variablen entstehen, so müssen diese gesondert betrachtet werden. Bezüglich der institutionellen Unabhängigkeit wird davon ausgegangen, daß in Gleichung ( 2 ) für  $D_I$  (vgl. S. 1) der Interaktionsterm entfällt bzw. unbedeutend ist ( 5 ). Die Begründung für diese Annahme wird sich aus untenstehender Zusammenfassung ergeben.

$$D_I \approx \alpha V_1 + \alpha' V_1^{-1} \dots + \lambda V_{11} + \lambda' V_{11}^{-1} \quad (5)$$

### m. Zusammenfassung

Die Ergebnisse werden im folgenden Schaubild zusammengefaßt. Es zeigt sich, daß auch bei granularer Betrachtung der Variablen, aus welchen sich die Determinante der „institutionellen Unabhängigkeit“ zusammensetzt, jeweils recht gut die Wirkung auf die Unabhängigkeit gedeutet werden kann. Nur wenige Variablen wie (3) und (8) lassen ambivalente Deutungen zu. Dieser Befund stützt die Annahme, daß Interaktionseffekte zwischen Variablen unbedeutend sind. Anders wird es sich, wie gleich gezeigt werden wird, mit der persönlichen Unabhängigkeit verhalten.

Variable V	Nr.	Ausprägung von V und V <sup>-1</sup>	Koeffizient
Exogene Primärentscheidungsrechte	(1)	V <sub>1</sub> = 1; V <sub>1</sub> <sup>-1</sup> = 0	α < 0
		V <sub>1</sub> = 0; V <sub>1</sub> <sup>-1</sup> = 1	α' > 0
Eindeutigkeit bzw. klare Hierarchisierung der Zielsetzung	(2)	V <sub>2</sub> = 1; V <sub>2</sub> <sup>-1</sup> = 0	β > 0
		V <sub>2</sub> = 0; V <sub>2</sub> <sup>-1</sup> = 1	β' < 0
Definiertheit der Zielsetzung	(3)	V <sub>3</sub> = 1; V <sub>3</sub> <sup>-1</sup> = 0	γ● bzw. > 0
		V <sub>3</sub> = 0; V <sub>3</sub> <sup>-1</sup> = 1	γ' n.d.
Exogene Genehmigungsvorbehalte ex ante	(4)	V <sub>4</sub> = 1; V <sub>4</sub> <sup>-1</sup> = 0	δ < 0
		V <sub>4</sub> = 0; V <sub>4</sub> <sup>-1</sup> = 1	δ' > 0
Exogene Revidierungskompetenz ex post	(5)	V <sub>5</sub> = 1; V <sub>5</sub> <sup>-1</sup> = 0	ε ≤ 0
		V <sub>5</sub> = 0; V <sub>5</sub> <sup>-1</sup> = 1	ε' > 0
Unabhängige Überprüfung der Entscheidungen	(6)	V <sub>6</sub> = 1; V <sub>6</sub> <sup>-1</sup> = 0	ζ ≤ 0
		V <sub>6</sub> = 0; V <sub>6</sub> <sup>-1</sup> = 1	ζ' ~ 0
Kontrolle über Instrumente zur Zielerreichung	(7)	V <sub>7</sub> = 1; V <sub>7</sub> <sup>-1</sup> = 0	η > 0
		V <sub>7</sub> = 0; V <sub>7</sub> <sup>-1</sup> = 1	η' < 0
Publizität der Entscheidungsfindung	(8)	V <sub>8</sub> = 1; V <sub>8</sub> <sup>-1</sup> = 0	θ● bzw. < 0
		V <sub>8</sub> = 0; V <sub>8</sub> <sup>-1</sup> = 1	θ'● bzw. > 0
Verfassungsrang der Kernstatuten	(9)	V <sub>9</sub> = 1; V <sub>9</sub> <sup>-1</sup> = 0	ι > 0
		V <sub>9</sub> = 0; V <sub>9</sub> <sup>-1</sup> = 1	ι' < 0
Abhängigkeit von Fremdfinanzierung	(10)	V <sub>10</sub> = 1; V <sub>10</sub> <sup>-1</sup> = 0	κ < 0
		V <sub>10</sub> = 0; V <sub>10</sub> <sup>-1</sup> = 1	κ' > 0
Gewinnabführung an Anteilseigner	(11)	V <sub>11</sub> = 1; V <sub>11</sub> <sup>-1</sup> = 0	λ ≤ 0
		V <sub>11</sub> = 0; V <sub>11</sub> <sup>-1</sup> = 1	λ' ≥ 0

**Abbildung 14: Determinante „Inhaltliche Unabhängigkeit“**

Die Determinante wird durch insgesamt 11 Variablen V<sub>1</sub> bis V<sub>11</sub> und ihre Gegenvariablen V<sub>1</sub><sup>-1</sup> bis V<sub>11</sub><sup>-1</sup> detailliert, denen jeweils binäre Ausprägungen zugewiesen werden. Mit ● werden ambivalente (positive, neutrale oder negative) Werte des Koeffizienten bezeichnet.

## 2. Kriterien der persönlichen Unabhängigkeit

Dieser Abschnitt befaßt sich mit den Kriterien der Unabhängigkeit, die auf die Organwalter der Organe einer Institution anwendbar sind, anders als auf die Institution als solche. Letztere ist typischerweise als juristische Person<sup>83</sup> zwar rechtsfähig – d.h., Zuordnungsobjekt von Rechtsnormen<sup>84</sup> –, sofern sie als derivativer Verwaltungsträger rechtlich verselbständigt ist<sup>85</sup>. Sie ist jedoch nicht handlungsfähig<sup>86</sup>. Das Handeln der Organwalter wird den Organen<sup>87</sup> der Institution zugerechnet, und das Handeln der Organe wiederum der Institution als juristischer Person selbst<sup>88</sup>. Organe und Organwalter sind Adressaten der innenrechtlichen Vorschriften<sup>89</sup>. Die Analysemethode aus dem Abschnitt zur inhaltlichen Unabhängigkeit wird fortgeführt.

Die im Grundgesetz normierte Unabhängigkeit des Richters als eigentlichen Trägers der rechtsprechenden Gewalt gemäß Art. 92 GG<sup>90</sup> kann in die Kategorien sachliche (Art. 97 Abs. 1 GG) und persönliche Unabhängigkeit (Abs. 2) differenziert werden. Während erstere im wesentlichen durch die Weisungsfreiheit konkretisiert wird, zielt die Norm von Abs. 2 darauf ab, den Richter „so weit wie möglich in seinem amtsrechtlichen Status von vermeidbaren Einflußnahmen der Exekutive“<sup>91</sup> zu verschonen; sie ist insofern eine Ergänzung zur sachlichen Unabhängigkeit. Die hier dargestellten Kriterien der persönlichen Unabhängigkeit sind mit denen der juristischen Literatur nicht deckungsgleich, sondern gehen in vielen Aspekten über eine bloß amtsrechtliche Betrachtung hinaus. Der Begriff unterscheidet sich in Intension und Extension.

---

<sup>83</sup> Vgl. § 2 Satz 1 BBankG: „Die Deutsche Bundesbank ist eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts.“

<sup>84</sup> MAURER, 2011, S. 521, Rz. 4

<sup>85</sup> MAURER, 2011, S. 522, Rz. 8

<sup>86</sup> MAURER, 2011, S. 526, Rz. 19, vgl. auch Rz. 20 ff.: „Wollen und Handeln können nur Menschen“.

<sup>87</sup> Vgl. die klassische Definition bei WOLFF, 1933, S. 236, Fußnote 91; zusammenfassend widergegeben bei JESTAEDT, 2012, S. 981, Rz. 34 als „ein durch die Organisation begründeter Zuständigkeitskomplex“.

<sup>88</sup> SCHNAPP, 2011, S. 1187 ff.

<sup>89</sup> MAURER, 2011, S. 529, Rz. 26

<sup>90</sup> Vgl. POSCHER, 2012, S. 568, Rz. 51: „Der durchgehenden rechtlichen Bindung des Richters korrespondiert seine sachliche und persönliche Unabhängigkeit, die nicht nur den Inhalt der richterlichen Entscheidung, sondern auch die Umstände und die Art und Weise der Entscheidungsfindung umfaßt.“

<sup>91</sup> SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 499, Rz. 45

a. Weisungsverbot

aa) Exogene Emittenten

Wenn auch bezogen auf den einzelnen Organwalter keine exogenen, verbindlichen Primärentscheidungsrechte<sup>92</sup> vorliegen, so kann davon ausgegangen werden, daß die Unabhängigkeit größer ist als im umgekehrten Falle – der Koeffizient  $a$  wäre somit positiv, wenn die Variable des Gegenereignisses den Wert 1 annimmt. Es handelt sich hierbei um den auf den Organwalter als natürliche Person bezogenen Kerngehalt der sogenannten inhaltlichen bzw. sachlichen Unabhängigkeit<sup>93</sup>.

So ist die Weisungsfreiheit der EZB in Art. 130 AEUV (ex-Art. 108 EGV) auch explizit in Bezug auf ihre Organwalter, und dies in zweifacher Hinsicht<sup>94</sup>, niedergelegt: Erstens wird dem Organwalter ausdrücklich verboten, eine Weisung entgegenzunehmen (Satz 1). Zweitens wird einem möglichen, sehr weitgefaßten Emittentenkreis (Satz 2, u.a. Organe der EU oder der Mitgliedsstaaten, aber auch „andere Stellen“) bereits der Versuch einer Beeinflussung der Organwalter ausdrücklich verboten.

Der Koeffizient  $a$  wird – in Analogie zu S. 10 f. – allgemein umso größer ausfallen, wenn auch den Organwaltern persönlich bereits der Versuch einer Weisungsannahme verboten, der Emittentenkreis möglichst weit gefasst ist, und der Tatbestand der Weisungserteilung sehr weit, d.h. also bereits im impliziten oder expliziten Versuch, definiert ist und sanktioniert wird.

Zum Ende dieses Abschnitts soll jedoch auch die Bedeutung solcher auf den einzelnen Organwalter bezogenen Vorschriften relativiert werden. Wenn nicht der untenstehend behandelte Fall einer endogenen Weisungsgebundenheit besteht (vgl. S. 31), so ist die Weisungsfreiheit materiell bereits dann niedergelegt, wenn der Institution als juristischer Person (z.B. nach § 12 Abs. 1 BBankG h. F.) die Annahme von Weisungen und anderen Institutionen deren Erteilung verboten ist.

Dies folgt unmittelbar aus der trivialen Feststellung, daß juristische Personen selbst nicht handlungsfähig sind, ihnen daher die Handlungen der Organwalter ihrer Organe zugerechnet werden. Insofern ist offensichtlich, daß die

---

<sup>92</sup> „Primärentscheidungsrechte sind die formalen Kompetenzen einer staatlichen Institution, bestimmte inhaltliche Entscheidungen tatsächlich wirksam treffen zu können“ (KRUSE, 2013, in Erscheinung begriffen, S. 10 (vorläufig)). Vgl. auch S. 12 ff.

<sup>93</sup> KRUSE, 2013, in Erscheinung begriffen, S. 10 (vorläufig); vgl. auch SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 489, Rz. 18 ff.

<sup>94</sup> SIEKMANN, 2005, S. 21. Der folgende Abschnitt greift in seinen Beispielen mehrfach auf die ausführliche Gegenüberstellung von EZB und Bundesbank in dieser Publikation zurück.

Weisungsfreiheit auch für die Organwalter (über den Umweg der Organe) der juristischen Person gelten muß, da diese ja als natürliche Personen die tatsächlichen Handlungen vornehmen. Während in dieser theoretischen Betrachtung die Bedeutung solcher auf den einzelnen Organwalter bezogenen Vorschriften gering bzw. gar redundant erscheint, kann sie in der Praxis durchaus von Bedeutung sein<sup>95</sup>.

$V_i = 1; V_i^{-1} = 0$	$V_i = 0; V_i^{-1} = 1$
$a < 0$	$a > 0$

**Abbildung 15: Wertebereich der Koeffizienten  $a, a'$  der Variablen „Exogene Primärentscheidungsrechte“ und der Gegenvariablen**

bb) Endogene Emittenten

Bedeutsam wird die Unterscheidung in institutionelle und persönliche Weisungsfreiheit dann, wenn die Gesamtheit der Organwalter wiederum – innerhalb der Grenzen der Institution und daher endogen bzw. innenrechtlich<sup>96</sup> begründet – einer hierarchischen Organisationform unterworfen ist. Hiervon wurde im voranstehenden Abschnitt nicht ausgegangen. Aus einem Kollegialwürde in einem solchen Falle materiell ein Einzelorgan, beispielsweise unter der Weisungsgewalt des Präsidenten. Es wird jedoch grundsätzlich davon ausgegangen, daß solche innenrechtlichen Vorschriften sowohl explizit als auch implizit nicht bestehen und die Organwalter – in Analogie zu den Richtern nach Art. 97 Abs. 1 GG – „nur dem Gesetze“ unterworfen sind<sup>97</sup>.

b. Ernennungsrecht

aa) Einführung

Für die folgenden Betrachtungen wird angenommen, daß für die Willensbildung der Institution ein Organ als „Zuständigkeitskomplex“<sup>98</sup> (z.B. ein Direktorium) im Innenrecht verantwortlich und tatsächlich auch maßgeblich ist. Es besteht aus  $x$  Organwaltern. Letztere werden durch eine oder mehrere Körperschaften – im

<sup>95</sup> Vgl. die auf S. 12 f. geschilderte Kontroverse, die maßgeblich zwischen Bundeskanzler und Bundesbankpräsident ausgetragen wurde und später den Rücktritt des Letzteren nach sich zog.

<sup>96</sup> MAURER, 2011, S. 529, Rz. 26

<sup>97</sup> Vgl. MÖSCHEL, 1989, S. 199 ff. (bezogen auf informelle Richtlinien des Präsidenten) und MESTMÄCKER, 1984, S. 17 f.

<sup>98</sup> Siehe Fußnote 87.

Regelfalle Körperschaften des öffentlichen Rechts – *de facto* ernannt bzw. gegebenenfalls nach Ablauf ihres Mandats wiederernannt. Der Begriff der „Ernennung“ ist im folgenden ebenso im weiten Sinne zu verstehen wie der Begriff „geteilt“. So hat z.B. eine Körperschaft auch dann ein Ernennungsrecht *de facto*, wenn sie zwar *de iure* lediglich ein Vorschlagsrecht besitzt, diesem aber im Regelfalle stattgegeben wird.

Geteilt kann das Ernennungsrecht unter zwei Gesichtspunkten sein: Einerseits (i) dann, wenn die Ernennung eines jeden Organwalters Gegenstand eines Entscheidungsprozesses zwischen mindestens zwei Instanzen ist, wie bei der Ernennung der Richter zum Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten<sup>99</sup>; dies gilt auch dann, wenn unter Umständen nur eine davon letztendlich die formelle Ernennung vollzieht.

Andererseits (ii) wird das Ernennungsrecht auch dann als geteilt betrachtet, wenn je Organwalter nur eine Institution *de facto* die Ernennung vollzieht, diese Institution jedoch nur einen bestimmten Bruchteil der Gesamtheit der Organwalter eines Organs ernennen darf – hierfür wäre der Zentralbankrat der Bank deutscher Länder ein Beispiel, welches unten (vgl. S. 34) nochmals aufgegriffen wird.

Aus Gründen der Vereinfachung wird in beiden Fällen (i) und (ii) von einem geteilten Ernennungsrecht gesprochen, welches je nach Natur der ernennenden Institutionen als stark bzw. schwach geteilt bezeichnet werden wird.

#### bb) Exkurs: Unabhängige Ernennung

Vor der eigentlichen Diskussion soll ein Exkurs stehen: So wäre es für die persönliche Unabhängigkeit der Organwalter wohl am zuträglichsten, wenn sie durch eine unabhängige öffentliche Institution bestimmt würden. Als solche gälte – in Abweichung zum Regelfall der Definition der öffentlichen Institution (*Definition 2*)<sup>100</sup> – zuallererst auch das Losverfahren, die wohl unabhängigste Institution zur Besetzung von Ämtern überhaupt.

So wurde im fünften vorchristlichen Jahrhundert eine Vielzahl von Ämtern per Losverfahren vergeben, um der „aristokratischen“ Verzerrung von Wahlen

---

<sup>99</sup> Der Präsident ernennt die Richter „with the advice and consent of the Senate“ gemäß Art. 2, Section 2, Clause 2 der Verfassung der Vereinigten Staaten. Als weiterer Spieler ist noch das „Senate Judiciary Committee“ zu nennen, welches die Anhörung des Kandidaten durchführt und eine Empfehlung an das Senatsplenum ausspricht.

<sup>100</sup> Der Regelfall ist dann gegeben, wenn auch die Tatbestandsmerkmale der Organisation gegeben sind, d.h. wenn sie „[...] materiell und personell ausgestattet[e], organisatorisch und rechtlich verselbständigt[e] oder teilverselbständigt[e] Einheiten [sind], welche mittels unterschiedlicher Handlungsformen staatliche Funktionen wahrnehmen.“

vorzubeugen<sup>101</sup>. Per Losentschied wurden sogar die attischen Archonten bestimmt (ab 487 v. Chr.), die zuvor aus den Reihen der wohlhabendsten Bürger gewählt worden waren<sup>102</sup>. Das Ansehen des Amtes litt in der Praxis zwar darunter, gleichwohl bestand unter antiken Autoren (z.B. HERODOT, auch ARISTOTELES) ein starker, auf das Mißtrauen gegen die Oligarchie gegründeter intellektueller Beistand für das Prinzip der *Isonomia* als „Gleichheit vor dem Gesetz“:

Wenn aber das Volk herrscht, so hat dies zuerst den schönsten Namen von allen, die Gleichheit vor dem Gesetz. Zum anderen aber tut es nichts von dem, was der Alleinherrscher tut: Es besetzt die Ämter durchs Los, und jedes Amt ist zur Rechenschaft verpflichtet; alle Entscheidungen aber überlässt es der Allgemeinheit.<sup>103</sup>

Während das Losverfahren zwar die Gleichheit aller Kandidaten sichert, so ist es unwahrscheinlich, daß auf diese Weise auch die Funktionalität der Institution abgesichert werden würde, außer mindestens durch wirksame Eingrenzung des Kandidatenkreises aufgrund von positiven und negativen Selektionskriterien.

Gleichwohl gäbe es noch Alternativen, um eine möglichst unabhängige Personalauswahl zu tätigen: Zum Beispiel könnte das Auswahlverfahren der Organwalter durch eine ebenfalls vom politischen Prinzipal unabhängige Institution, alternativ durch die Organe bzw. Organwalter der Institution selbst (Kooptation) durchgeführt werden. Solche Möglichkeiten werden im folgenden jedoch nicht weiter beleuchtet, so wünschenswert sie auch scheinen mögen. Ursache hierfür ist im Falle des Losverfahrens die unsichere Auswirkung auf die Funktionalität der Institution, im Falle von unabhängiger Dritt- oder Selbstergänzung die mögliche Kollision mit dem Demokratieprinzip gemäß Art. 20 GG. Da gemäß Definition der öffentlichen Institution (*Definition 2*) staatliche Funktionen wahrgenommen werden, und sich das demokratische Prinzip „nicht nur auf bestimmte, sondern auf alle Arten der Ausübung von Staatsgewalt“<sup>104</sup> erstreckt, so bedürfen sowohl die Institution als solche als auch die für diese handelnden Organwalter einer demokratischen Legitimation, die sich mindestens mittelbar „auf das Volk als Träger der Staatsgewalt zurückführen läßt“<sup>105</sup>. Es wird im folgenden davon ausgegangen, daß stets mindestens ein demokratisch legitimer politischer Prinzipal an der Ernennung der Organwalter beteiligt ist.

---

<sup>101</sup> MCCORMICK, 2006, S. 148; vgl. ebd. die Bezugnahme auf MANIN, 1997, S. 42-93.

<sup>102</sup> STANTON, 1990, S. 7

<sup>103</sup> HERODOT, 1866, 3, 80, 7: Der erste Satz enthält das Prinzip der „*Isonomia*“ im letzten Wort: „Πλήθος δὲ ἄρχων πρῶτα μὲν οὖνομα πάντων κάλλιστον ἔχει, ἰσονομίην.“

<sup>104</sup> BVerfG 2 BvR 134, 268/76, S. 273 und 275

<sup>105</sup> Ebd.

cc) Geteiltes Ernennungsrecht

Es ist offensichtlich, daß ein Abhängigkeitsverhältnis der Institution dann bestehen wird, wenn das Recht zur Ernennung aller  $x$  Organwalter in einer Hand vereint ist, und in jedem Einzelfall auch keine andere Institution in den Entscheidungsprozeß eingreifen kann (Fälle (i) und (ii) von S. 31 f.). Die Unabhängigkeit wird geschmälert, wenn kein geteiltes Ernennungsrecht vorliegt und somit die Variable  $V_{ii}$  den Wert 0, ihre Gegenvariable  $V_{ii}^{-1}$  den Wert 1 einnimmt.

Ähnlich verhält es sich, wenn das Ernennungsrecht zwar formell geteilt, materiell jedoch weiterhin in derselben Hand befindlich ist. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn die eine Hälfte der Organwalter durch das Parlament, die andere durch die Regierung ernannt würde. Wenn beide Institutionen ihre – materielle – legitimatorische Grundlage in der Parlamentswahl auf Bundesstaatsebene haben<sup>106</sup>, so bestimmt *de facto* die herrschende politische Mehrheit die Gesamtheit der Organwalter. Ambivalente Effekte können dann auftreten, wenn die legitimatorische Grundlage eine unterschiedliche ist, die ernennenden Körperschaften aber jeweils auf Bundesstaatsebene angesiedelt sind. Von einem positiven Effekt auf die Unabhängigkeit kann dann ausgegangen werden, wenn die ernennenden Körperschaften sowohl auf unterschiedlichen legitimatorischen Grundlagen beruhen als auch auf Gliedstaatenebene bzw. auf verschiedenen föderalen Ebenen angesiedelt sind, z.B. Regierungen des Bundesstaates und der Gliedstaaten als „Komplex von politischen Prinzipalen“.

Ein besonders ausgeprägter föderaler Einfluß bestand historisch in der Bank deutscher Länder, deren bestimmendes Organ, der Zentralbankrat, aus den Präsidenten der neun Landeszentralbanken, dem Präsidenten des Direktoriums der Bank deutscher Länder und dem Präsidenten des Zentralbankrats an sich zusammengesetzt war. Beim institutionellen Wandel zur Bundesbank (1957) wurde der Einfluß des Bundes deutlich vergrößert, was als Schwächung der Unabhängigkeit interpretiert wurde<sup>107</sup>. Insofern wird ein positiver Einfluß auf die Unabhängigkeit nur dann bestehen, wenn das Kräfteverhältnis zwischen bundesstaatlicher und gliedstaatlicher Ebene ausgewogen ist.

Variable  $V_{ii}$  wird später nochmals verwendet werden, um den Interaktionseffekt zwischen dem geteilten Ernennungsrecht und anderen Variablen, z.B. dem Zeitversatz in der Ernennung der Organwalter zu ermitteln

---

<sup>106</sup> Selbstverständlich kann die formelle legitimatorische Grundlage im Falle der Regierung eine andere sein (Wahl des Regierungschefs durch das Parlament, Ernennung durch das Staatsoberhaupt, etc.).

<sup>107</sup> LOHMANN, 1994, S. 265

(vgl. S. 45 ff.). Der Gesamteffekt von Variable  $V_{ii}$  besteht somit aus dem hier diskutierten unmittelbaren Effekt sowie aus den mittelbaren Interaktionseffekten. Für die Diskussion der Interaktionseffekte wird eine vereinfachende Sprachregelung getroffen: Von einem stark geteilten Ernennungsrecht wird gesprochen, wenn  $b > 0$ , von einem schwach geteilten, wenn  $b < 0$ .

		$V_{ii} = 1; V_{ii}^{-1} = 0$			$V_{ii} = 0;$ $V_{ii}^{-1} = 1$
		<b>Föderale Ebene der ernennenden juristischen Personen d.ö.R.<sup>108</sup></b>			$b' > 0$
		Ausschließlich Bundesstaatsebene	Gliedstaaten-ebene und Bundesstaatsebene	Ausschließlich Gliedstaaten-ebene	
<b>Legitimatorische Grundlage</b>	Materiell gleich	$b < 0$	n.d.	n.d.	
	Materiell verschieden	•	$b > 0$	$b > 0$	

**Abbildung 16: Wertebereich der Koeffizienten  $b$ ,  $b'$  der Variablen „Geteiltes Ernennungsrecht“ und der Gegenvariablen**

c. Zeitversatz der Ernennungen

Der Zeitversatz in der Ernennung der  $x$  Organwähler spielt eine bedeutende Rolle. Zeitversetzt ist ein Ernennungszyklus dann, wenn von  $x$  Organwählern zu einem Zeitpunkt  $t$  immer nur ein festgelegter Bruchteil neu- bzw. wiederernannt werden kann. Es käme somit nur zu einer Teil-, nicht zu einer Globalerneuerung des Organs. Bei zeitversetzten Ernennungen wird grundsätzlich die Wahrscheinlichkeit erhöht, daß nicht ein zum Ernennungszeitpunkt dominierender politischer Prinzipal bzw. ein Komplex von solchen Prinzipalen gemäß dem vorangehenden Abschnitt das Organwählerkollektiv bestimmt.

<sup>108</sup> Annahme: Ausgewogenes Verhältnis der Ernennungsrechte, z.B. 1:1.

$V_{iii} = 1; V_{iii}^{-1} = 0$	$V_{iii} = 0; V_{iii}^{-1} = 1$
$c > 0$	$c' < 0$

**Abbildung 17: Wertebereich der Koeffizienten  $c$ ,  $c'$  der Variablen „Zeitversatz der Ernennungen“ und der Gegenvariablen**

Es wird hier deutlich, daß die Variable  $V_{iii}$  nicht isoliert betrachtet werden kann: Um den Effekt eines Zeitversatzes in der Ernennung der Organwalter zu analysieren, müssen weitere Einflußfaktoren betrachtet werden, nämlich das geteilte Ernennungsrecht ( $V_{ii}$ ) und die Koppelung an Wahlzyklen ( $V_{iv}$ ). Diese werden weiter unten (S. 45 und 50) gesondert behandelt. Der Interaktionseffekt zwischen  $V_{ii}$  und  $V_{iii}$  kann beispielweise die unmittelbar negative Wirkung eines nicht bestehenden Zeitversatzes (rechtes unteres Feld von Abbildung 17) lindern oder gar aufwiegen: Dies ist dann der Fall, wenn zwar alle Organwalter gleichzeitig ernannt würden, die Kompetenz hierzu jedoch geteilt bei Körperschaften läge, die auf unterschiedlichen legitimatorischen Grundlagen beruhen und zudem auf verschiedenen föderalen Ebenen angesiedelt sind (vgl. Abbildung 16).

d. Koppelung der Ernennung an Wahlzyklen

Die Unabhängigkeit der Institution wird dann umso geringer sein, je mehr die Ernennung ihrer Organwalter an die politischen Wahlzyklen der jeweils ernennenden Körperschaften angebunden ist<sup>109</sup>. Unter „Ernennung“ wird hier lediglich die Erst-, nicht eine eventuelle Wiederberufung verstanden, da letzterer Fall separat diskutiert werden wird. Mit einer Koppelung an den Wahlzyklus fallen Amtsantritt und Amtsdauer des Organwalters mit denen des politischen Prinzipals zusammen.

Kommt es zu einer solchen Koppelung, so besteht die Gefahr, daß Parteigänger des politischen Prinzipals als Organwalter eingesetzt werden, ähnlich wie dies z.B. bei politischen Beamten<sup>110</sup> der Fall ist. Die Institution würde zum verlängerten Arm des Prinzipals. Auch im umgekehrten Fall jedoch hätte der politische Prinzipal ein direktes Interesse daran, Parteigänger zu installieren, die auch im Falle des eigenen Machtverlusts den strategischen Spielraum des Nachfolgers einengen<sup>111</sup>. Eine isolierte Betrachtung des Kriteriums scheint

<sup>109</sup> LOHMANN, 1994, S. 252

<sup>110</sup> Vgl. § 54 Bundesbeamtengesetz

<sup>111</sup> Vgl. auch PERSSON und SVENSSON, 1989, S. 337. Die Ernennung der Richter am Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten auf Lebenszeit bietet dem jeweiligen Präsidenten die Gelegenheit, lange über seine eigene Amtszeit hinaus mittelbar zu

unmöglich, da neben den unmittelbaren Effekten auch mittelbare von Bedeutung sein werden. Somit müssen also die Interaktionseffekte mit weiteren Variablen, wie insbesondere der Möglichkeit zur Wiederberufung (vgl. S. 51), in Betracht gezogen werden.

$V_{iv} = 1; V_{iv}^{-1} = 0$	$V_{iv} = 0; V_{iv}^{-1} = 1$
$d < 0$	$d' \leq 0$

**Abbildung 18: Wertebereich der Koeffizienten  $d$ ,  $d'$  der Variablen „Zeitversatz der Ernennungen“ und der Gegenvariablen**

e. Wiederberufung der Organwalter

Von großer Bedeutung für die Unabhängigkeit einer Institution ist die Frage, ob ihre Organwalter einmalig oder mehrmalig wiederbestellt werden können. Der Ausschluß der Wiederberufung ( $V_v = 0; V_v^{-1} = 1$ ) kann ambivalente Effekte zeitigen: Einerseits wird „angepasstes“ Verhalten an die Präferenzen des politischen Prinzipals verhindert (z.B. der Regierung). Andererseits droht aber durch das Beschneiden des Karrierepfads eine mögliche Anpassung an die Präferenzen potentieller zukünftiger Arbeitgeber außerhalb des Organisationskreises der Institution, aber immer noch in einem sachlich verwandten Umfeld (z.B. in der Finanzwirtschaft bei Organwaltern einer Zentralbank)<sup>112</sup>. Auch die Zulassung der Wiederberufung ist in ihren Effekten als unklar zu bewerten und stark von nicht greifbaren bzw. theoriefähigen Faktoren (wie z.B. einer spezifischen Organisationskultur) beeinflusst – hiervon wird später noch die Rede sein: Möchte der Organwalter wiederernannt werden, so wird er eher eine Tendenz zur Anpassung an die – implizit oder explizit dargelegte – Haltung des politischen Prinzipals entwickeln, der für die Wiederernennung verantwortlich zeichnet. Andererseits – und besonders dann, wenn die Ernennung lediglich eine Formalität darstellt –, könnte die stetige Wiederberufungsmöglichkeit (nach acht Jahren im Falle der Bundesbank) die Unabhängigkeit von externen Arbeitgebern fördern und so zur Entwicklung der spezifischen Institutionskultur beitragen<sup>113</sup>. Hierbei würde es sich jedoch um eine Grauzone zwischen formellen und behavioralistischen Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit handeln.

wirken. Allerdings ist zu betonen, daß der Senat die letztendliche Entscheidung über die Berufung fällt.

<sup>112</sup> LOHMANN, 1994, S. 252

<sup>113</sup> Vgl. LOHMANN, 1994, S. 261 am Beispiel der „Bundesbankkultur“. Vgl. zum Konzept des „political income“ BARRO, 1973, S. 22.

Letztlich ist auch die Möglichkeit der Wiederernennung auf ihre Interaktionseffekte mit anderen Variablen zu untersuchen, insbesondere mit der Länge der Amtszeit (S. 52), der Abberufungsmöglichkeit aus inhaltlichen Gründen (S. 54), und der angemessenen Versorgung nach Ende der Amtszeit (S. 54).

$V_v = 1; V_v^{-1} = 0$	$V_v = 0; V_v^{-1} = 1$
$e \bullet$	$e' \bullet$

**Abbildung 19: Wertebereich der Koeffizienten  $e$ ,  $e'$  der Variablen „Wiederberufung der Organwalter“ und der Gegenvariablen**

f. Einzel- versus Kollektivorgan

Es kann angenommen werden, daß eine Institution umso schwerer zu beeinflussen ist, je mehr Organwalter für das zur Entscheidungsfindung maßgebliche Organ (vgl. S. 31) handeln. Dem Kollegialprinzip (u.a. für Archonten und Strategen) kam im übrigen in der attischen Demokratie die Bedeutung eines Korrektivs für die Bestimmung von Inhabern öffentlicher Ämter durch das Losverfahren zu.

Während dieses formelle Kriterium intuitiv eingängig scheint, so ist es nicht hinreichend, um positive Effekte auf die Unabhängigkeit anzunehmen. So könnte es sich ja auch um ein großes Kollektiv an „Parteigängern“ des jeweiligen politischen Prinzipals oder um Opportunisten handeln. Hier wird lediglich relativ festgehalten, daß ein Kollektivorgan ( $V_v = 0; V_v^{-1} = 1$ ) auf dem Kontinuum von „vollständig abhängig“ zu „vollständig unabhängig“ tendentiell unabhängiger sein wird als ein Einzelorgan, ohne eine absolute Aussage über die Positionierung auf dem Kontinuum zu treffen. Ein Einzelorgan läge auch dann vor, wenn zwar formell mehrere Organwalter amtieren, diese jedoch innerhalb einer hierarchischen Organisationsform agieren und somit weisungsgebunden wären. Von diesem Spezialfall wird jedoch nicht ausgegangen (vgl. S. 31).

$V_{vi} = 1; V_{vi}^{-1} = 0$	$V_{vi} = 0; V_{vi}^{-1} = 1$
$f \bullet$	$f' > f$

**Abbildung 20: Wertebereich der Koeffizienten  $f$ ,  $f'$  der Variablen „Einzel- versus Kollektivorgan“ und der Gegenvariablen**

Dem Tatbestand „Einzelorgan“ wird der Variablenwert  $V_{vi} = 1$  (und damit  $V_{vi}^{-1} = 0$ ) zugeordnet, v.v. für das Kollektivorgan.

g. Länge der Amtszeit

Das Kriterium der Länge der Amtszeit eines Organwalters kann für sich alleine ebenso wie das vorangehende nur relativ betrachtet werden. So wird eine lange (z.B., über einen Wahlzyklus herausgehende;  $V_{vii} = 1$ ;  $V_{vii}^{-1} = 0$ ), potentiell sogar (berufs-)lebenslange<sup>114</sup> Amtszeit tendentiell die Unabhängigkeit relativ zu einer kurzen befördern. Allerdings sind auch hier Interaktionseffekte, z.B. mit der Möglichkeit zur Wiederberufung (vgl. S. 52), der Abberufungsmöglichkeit aus inhaltlichen Gründen (S. 54), und der angemessenen Versorgung nach Ende der Amtszeit (S. 54) anzunehmen, die später beleuchtet werden.

$V_{vii} = 1; V_{vii}^{-1} = 0$	$V_{vii} = 0; V_{vii}^{-1} = 1$
$g > g'$	$g' \bullet$

**Abbildung 21: Wertebereich der Koeffizienten  $g, g'$  der Variablen „Länge der Amtszeit“ und der Gegenvariablen**

Dem Tatbestand „lange Amtszeit“ wird der Variablenwert  $V_{vii} = 1$  (und damit  $V_{vii}^{-1} = 0$ ) zugeordnet, v.v. für die kurze Amtszeit.

h. Abberufung aus inhaltlichen Gründen

Die Abberufung von Organwaltern aus inhaltlichen Gründen, d.h. aus solchen, die (i) nicht als Abschluß dienstgerichtlicher Verfahren bei Verletzung dienstlicher Pflichten auf Entscheidung einer unabhängigen Institution<sup>115</sup>, (ii) freier Entscheidung des betroffenen Organwalters zum Rücktritt, oder (iii) der Erreichung einer Altersgrenze zustande kommen, sind als schwerwiegende Gefahr für die Unabhängigkeit einer Institution einzuschätzen, wenn sie direkt oder indirekt durch den politischen Prinzipal vollzogen werden können. Ein solches Recht könnte auch als „Abberufung nach Gutdünken“ bezeichnet werden. Der Begriff der Abberufung ist weit zu verstehen: Auch eine Versetzung oder andere gleichwirkende Maßnahmen seinen in der Extension enthalten<sup>116</sup>. Materiell würde – ähnlich wie im Falle des exogenen Genehmigungsvorbehalts ex ante (vgl. S. 16) – die Institution zu einer weisungsabhängigen Subalternbehörde verkommen, dadurch daß alle für sie handelnden Organwalter

<sup>114</sup> Eine *de facto* lebenslange Ernennung „during good behavior“ erfolgt für die Richter des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten.

<sup>115</sup> Vgl. bezogen auf das Richteramt Art. 97 Abs. 2 Satz 1 (z.B. vorläufige Dienstenthebung im förmlichen Disziplinarverfahren), Art. 98 Abs. 2, 5 GG (Richteranklage mit Entfernung aus dem Dienst); siehe SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 502, Rz. 55.

<sup>116</sup> Siehe SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 501, Rz. 51 f., bezüglich persönlicher Unabhängigkeit des Richters.

nicht mehr persönlich unabhängig wären. Auch wenn die Abberufung aus inhaltlichen Gründen seitens einer Institution erfolgt, die nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis zum politischen Prinzipal steht (z.B. durch die Mehrheit der Organwähler des Organs, gewissermaßen als Dis-Kooptation), ist von einer negativen Auswirkung auf die persönliche Unabhängigkeit auszugehen, wenngleich es hier – besonders bei Verfehlungen persönlicher, nicht unmittelbar dienstlicher Natur – eine Grauzone geben kann<sup>117</sup>. So kann es beispielsweise für die Reputation der Institution untragbar sein, einen Organwähler im Amt zu halten, der offensichtlich die Vorkehrungen zu seiner persönlichen Unabhängigkeit mißbräuchlich ausnutzt, solches Verhalten jedoch nicht unter den eingangs genannten Tatbestand (i) fällt. Diese Variable operationalisiert weitestgehend<sup>118</sup> den in der juristischen Literatur gängigen Begriff der persönlichen Unabhängigkeit, der in Art. 97 Abs. 2 GG normiert ist und wesentlich einen amtsrechtlichen Status des Richters gewährleisten soll, der ihn vor vermeidbaren Einflußnahmen seitens des politischen Prinzipals weitestmöglich schützt<sup>119</sup>.

$V_{viii} = 1; V_{viii}^{-1} = 0$		$V_{viii} = 0; V_{viii}^{-1} = 1$	
<b>Abhängigkeit der abberufenden Instanz vom politischen Prinzipal</b>		$h' > 0$	
Ja	Nein		
$h \ll 0$	$h \leq 0$		

**Abbildung 22: Wertebereich der Koeffizienten  $h$ ,  $h'$  der Variablen „Abberufung aus inhaltlichen Gründen“ und der Gegenvariablen**

Dem Tatbestand „Möglichkeit der Abberufung aus inhaltlichen Gründen“ wird der Variablenwert  $V_{viii} = 1$  (und damit  $V_{viii}^{-1} = 0$ ) zugeordnet, und v.v.

i. Leistungsanreize

Um die Anreize zu maximieren, das Ziel der Institution zu erreichen, kann die Überlegung angestellt werden, die personenbezogene Entschädigung (Boni oder nominelles Fixing der Löhne der Entscheidungsträger)<sup>120</sup> an das Erreichen des Ziels zu koppeln. Schädliche Auswirkungen auf die persönliche Unabhängigkeit

<sup>117</sup> Vgl. zum Beispiel SCHULZE-FIELITZ, 2000, S. 492 ff., Rz. 32 ff. zu Grenzen richterlicher (sachlicher) Unabhängigkeit.

<sup>118</sup> So wird z.B. kein Bezug auf Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG genommen.

<sup>119</sup> PERNICE, 2000, S. 499, Rz. 45

<sup>120</sup> Vgl. z.B. ROGOFF, 1985, S. 1180. Ferner kämen explizite (z.B. eine öffentliche Erklärung zur Begründung der Abweichung) oder implizite Penalitäten (z.B. eine Rücknahme der Unabhängigkeit, welche jedoch zu verwerfen sei), in Betracht.

sind nur dann zu erwarten, wenn die Bemessung nicht anhand objektiver Kriterien erfolgt. Als solche werden hier messbare, transparente, ex ante bekannte, zielreichungsbezogene und nachvollziehbare Kriterien bezeichnet, in welchen in keinsten Weise eine Präferenzbildung für den Einsatz bestimmter Instrumente angelegt sein darf. Sind die Kriterien nicht objektiv im Sinne dieser Definition ausgestaltet und somit eines „Schiedsrichters“ bedürftig, so kann es zu einer Anpassung an dessen Präferenzen und somit zu schädlichen Auswirkungen auf die Unabhängigkeit kommen. Es kann somit durchaus Institutionen geben, für die eine solche Kriterienausgestaltung aufgrund der Natur ihres Ziels nicht vernünftig darstellbar ist.

$V_{ix} = 1; V_{ix}^{-1} = 0$		$V_{ix} = 0; V_{ix}^{-1} = 1$
<b>Objektive Bemessung</b>	<b>Nichtobjektive Bemessung</b>	$i' \sim 0$
$i \sim 0$	$i < 0$	

**Abbildung 23: Wertebereich der Koeffizienten  $i$ ,  $i'$  der Variablen „personenbezogene Leistungsanreize“ und der Gegenvariablen**

Dem Tatbestand „Existenz personenbezogener Leistungsanreize“ wird der Variablenwert  $V_{ix} = 1$  (und damit  $V_{ix}^{-1} = 0$ ) zugeordnet, und v.v.

j. Angemessene Versorgung nach Ende der Amtszeit

[It is] necessary to assure those elected for the period after their retirement some dignified, paid and pensionable position, such as lay-judge or the like.<sup>121</sup>

Die angemessene Versorgung von Organwaltern in unabhängigen Institutionen findet sich, wie oben dargestellt, bei HAYEK, wo sie mit einer vorangegangenen langen Amtszeit zur Sicherung einer möglichst weitgehenden persönlichen Unabhängigkeit verknüpft wird. Die Garantie einer angemessenen Versorgung leistet der persönlichen Unabhängigkeit zwar eher Vorschub, als wenn es sie nicht gäbe ( $j > j'$ ). Diese Betrachtung trifft jedoch nur eine relative, keine absolute Aussage zur Wirkung auf die Unabhängigkeit der Institution.

In der Praxis wird die angemessene Versorgung nur in Verbindung mit einem zeitlichen und inhaltlichen Abstandsgebot („cooling-off“) für die Organwalter wirksam sein. Mit Abstandsgebot ist hier die Verpflichtung des Organwalters gemeint, für einen bestimmten Zeitraum<sup>122</sup> nach seinem Ausscheiden nicht auf

<sup>121</sup> HAYEK, 1978a, S. 117; HAYEK, 1978b, S. 161.

<sup>122</sup> Als Richtwert könnten zwei Jahre angenommen werden. Je länger das Abstandsgebot gilt, umso geringer dürften die Anreize für den Organwalter sein, sich während seiner Amtszeit gezielt bei potentiellen externen Arbeitgebern „anzudienen“.

dem inhaltlichen Feld der Institution tätig zu sein. Ansonsten würde – bei angenommenen attraktiven externen Beschäftigungsmöglichkeiten<sup>123</sup> aufgrund der exponierten und wirkmächtigen Tätigkeit für die öffentliche Institution – die Wirkung der angemessenen Versorgung „leerlaufen“, eine mögliche Anpassung an Präferenzen potentieller zukünftiger Arbeitgeber (z.B. in der Finanzwirtschaft bei Organwaltern einer Zentralbank)<sup>124</sup> jedoch bestehen bleiben. Auch bei dieser Variable werden im folgenden noch Interaktionseffekte zu betrachten sein, insbesondere hinsichtlich der möglichen Wiederberufung des Organwalters (vgl. S. 54), der Länge der Amtszeit (vgl. S. 57), und der Abberufungsmöglichkeit aus inhaltlichen Gründen (S. 54).

$V_x = 1; V_x^{-1} = 0$		$V_x = 0; V_x^{-1} = 1$
Zeitliches und inhaltliches Abstandsgebot	Kein zeitliches und inhaltliches Abstandsgebot	$j' \bullet$
$j > 0$	$j > j'$	

**Abbildung 24: Wertebereich der Koeffizienten  $j$ ,  $j'$  der Variablen „Angemessene Versorgung nach Ende der Amtszeit“ und der Gegenvariablen**

Dem Tatbestand „angemessene Versorgung nach Ende der Amtszeit“ wird der Variablenwert  $V_x = 1$  (und damit  $V_x^{-1} = 0$ ) zugeordnet, und v.v.

k. Formelle Qualifikationskriterien

Die tatsächliche Besetzung des maßgeblichen Organs der Institution mit  $x$  Organwaltern wird dann umso positivere Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Institution haben, je strengere sowohl positive als auch negative Auswahlkriterien definiert sind und durchgesetzt werden. Mit positiven Kriterien wird die erforderliche Fachkompetenz des Organwalters sichergestellt. Eine solche wird typischerweise gegeben sein, wenn sowohl im öffentlichen Dienst bzw. in der Wissenschaft oder auch in der Privatwirtschaft ähnliche Erfordernisse für Positionen äquivalenter Exponierung gestellt werden. Einhergehend mit den hohen Hürden zur Stellenbesetzung wird der Amtsinhaber dann nicht mehr nur monetären bzw. materiellen, sondern auch reputations- und kollektivbezogenen Anreizen folgen, wie im Abschnitt über die behavioralistischen Kriterien noch näher ausgeführt werden wird. Auch wird seine Abhängigkeit von externer Expertise naturgemäß abnehmen, wenn er

<sup>123</sup> Vgl. zum Konzept des „political income“ BARRO, 1973, S. 22.

<sup>124</sup> LOHMANN, 1994, S. 252

selbst zum – je nach Spezifität der Natur der Aufgabe – abgrenzbaren Personenkreis gehört, dessen Angehörige aufgrund von Leistungen in der Vergangenheit (z.B. Bildungstitel, Publikationen, aber auch praktische Erfahrung) zu den berufensten Personen gehören, eine solche Aufgabe zu bearbeiten.

Mit negativen Kriterien wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, den Organwalter dem Zugriff von einschlägigen Interessengruppen zu entziehen. Angemessen sind solche negativen Kriterien dann, wenn offensichtliche Interessenkonflikte wirksam ausgeschlossen werden. Beispielsweise könnten die Betätigung im inhaltlichen Feld der Institution in den Jahren vor der Ernennung, oder auch das aktive Ausüben eines politischen Amtes Ausschlußgründe für die Ernennung sein. Als Anhaltspunkte können die rechtlichen Grundlagen und Verhaltenskodizes berufsständischer Organisationen dienen, die von Gesetzes wegen zur Unabhängigkeit verpflichtet sind<sup>125</sup>.

$V_{xi} = 1; V_{xi}^{-1} = 0$			$V_{xi} = 0;$ $V_{xi}^{-1} = 1$	
		<b>Angemessene positive Kriterien</b>		$k < 0$
		Nein	Ja	
<b>Angemessene negative Kriterien</b>	Nein	$k \bullet$	$k > 0$	
	Ja	$k > 0$	$k > 0$	

**Abbildung 25: Wertebereich der Koeffizienten  $k$ ,  $k'$  der Variablen „formelle Qualifikationskriterien“ und der Gegenvariablen**

Dem Tatbestand des Vorliegens „formeller Qualifikationskriterien“ wird der Variablenwert  $V_{ix} = 1$  (und damit  $V_{ix}^{-1} = 0$ ) zugeordnet, und v.v.

#### 1. Interaktionseffekte

Es müssen noch die Interaktionseffekte für diverse Variablen berücksichtigt werden. Es werden anhand folgender Abbildung aus Gründen der Zweckmäßigkeit nur die relevantesten Interaktionseffekte einzeln diskutiert, weswegen die folgende Übersicht keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Die Interaktionseffekte messen – jenseits der bereits erläuterten direkten Effekte – die mittelbaren Wirkungen der Variablen.

<sup>125</sup> Vgl. für das Beispiel des Wirtschaftsprüfers § 43 Abs. 1, § 43 Abs. 2 und 3 (mit Auflistung unzulässiger Tätigkeitsbereiche), § 49 WPO.

		V <sub>i</sub>	V <sub>ii</sub>	V <sub>iii</sub>	V <sub>iv</sub>	V <sub>v</sub>	V <sub>vi</sub>	V <sub>vii</sub>	V <sub>viii</sub>	V <sub>ix</sub>	V <sub>x</sub>	V <sub>xi</sub>
V <sub>i</sub>	Weisungsverbot	-	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~
V <sub>ii</sub>	Geteiltes Ernennungsrecht		-	+	+	+	+	~	+	~	~	~
V <sub>iii</sub>	Zeitversatz der Ernennungen			-	+	~	~	~	~	~	~	~
V <sub>iv</sub>	Koppelung an Wahlzyklen				-	+	~	~	~	~	~	~
V <sub>v</sub>	Wiederberufung der Organwähler					-	~	+	+	~	+	~
V <sub>vi</sub>	Einzel- versus Kollektivorgan						-	~	~	~	~	~
V <sub>vii</sub>	Länge der Amtszeit							-	+	~	+	~
V <sub>viii</sub>	Abberufung aus inhaltlichen Gründen								-	~	+	~
V <sub>ix</sub>	Zielbezogene Leistungsanreize									-	~	~
V <sub>x</sub>	Angemessene Versorgung nach Amtszeitende										-	~
V <sub>xi</sub>	Formelle Qualifikationskriterien											-

**Abbildung 26: Interaktionseffekte nach Relevanz**

Mit ~ werden geringe bis nicht relevante, mit + relevante Interaktionseffekte bezeichnet, die im folgenden im Detail erläutert werden sollen.

Zur Ermittlung des Interaktionseffekts werden die beiden Variablen (zum Beispiel V<sub>ii</sub> und V<sub>iii</sub>) zu einer zusammengesetzten Variable [V<sub>ii</sub> \* V<sub>iii</sub>] zusammengefaßt. Analoges gilt für die Gegenvariablen. Wenn beide zusammensetzenden Variablen V<sub>ii</sub> und V<sub>iii</sub> den Wert 0 oder 1 annehmen, so wird dies als Fall P („purer Fall“) bezeichnet, andernfalls als Fall M („Mischfall“). Naturgemäß kann nur einer der beiden Fälle überhaupt auftreten. Beide Fälle werden, dem folgenden Analyseschema folgend, diskutiert.

Zusammengesetzte Variable [V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sub>P,M</sub>	Ausprägungen der zusammensetzenden Variablen		Zusammengesetzte Gegenvariable [V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sup>-1</sup> <sub>P,M</sub>	Ausprägungen der zusammensetzenden Gegenvariablen	
	v <sub>ii</sub>	v <sub>iii</sub>		v <sub>ii</sub> <sup>-1</sup>	v <sub>iii</sub> <sup>-1</sup>
[V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sub>P=1</sub>	v <sub>ii</sub> =1	v <sub>iii</sub> =1	[V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sup>-1</sup> <sub>P=0</sub>	v <sub>ii</sub> <sup>-1</sup> =0	v <sub>iii</sub> <sup>-1</sup> =0
[V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sub>M=1</sub>	v <sub>ii</sub> =1	v <sub>iii</sub> =0	[V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sup>-1</sup> <sub>M=0</sub>	v <sub>ii</sub> <sup>-1</sup> =0	v <sub>iii</sub> <sup>-1</sup> =1
[V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sub>M=0</sub>	v <sub>ii</sub> =0	v <sub>iii</sub> =1	[V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sup>-1</sup> <sub>M=1</sub>	v <sub>ii</sub> <sup>-1</sup> =1	v <sub>iii</sub> <sup>-1</sup> =0
[V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sub>P=0</sub>	v <sub>ii</sub> =0	v <sub>iii</sub> =0	[V <sub>ii</sub> * V <sub>iii</sub> ] <sup>-1</sup> <sub>P=1</sub>	v <sub>ii</sub> <sup>-1</sup> =1	v <sub>iii</sub> <sup>-1</sup> =1

**Abbildung 27: Analyseschema zusammengesetzter Variablen**

Es werden die Fälle P („purer Fall“) und M („Mischfall“) unterschieden. Die Tabelle wird im folgenden auch für andere Kombination von Variablen (als  $[V_{ii} * V_{iii}]$ ) gebraucht.

aa) Geteiltes Ernennungsrecht und Zeitversatz in der Ernennung

Der Interaktionseffekt im Falle einer Kombination von stark geteiltem Ernennungsrecht<sup>126</sup> und zeitversetzter Ernennung wird positiv sein, da es so für einen politischen Prinzipal besonders erschwert wird, nachhaltigen Einfluß auf die Ausgestaltung der Institution zu nehmen. Für den umgekehrten Fall gilt, daß es besonders schädlich für die Unabhängigkeit einer Institution sein wird, wenn sämtliche Organwalter zu einem Zeitpunkt von einem politischen Prinzipal ernannt werden können.

$[V_{ii} * V_{iii}]_{P=1}; [V_{ii} * V_{iii}]^{-1}_{P=0}$		$[V_{ii} * V_{iii}]_{P=0}; [V_{ii} * V_{iii}]^{-1}_{P=1}$	
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$l' < 0$	
$b < 0$	$b > 0$		
$l \bullet$	$l > 0$		

**Abbildung 28: Wertebereich der Koeffizienten l, l' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_{iii}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht und Zeitversatz“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

Im „Mischfall“, d.h. wenn nur eines der beiden Kriterien erfüllt ist, ist das Ergebnis für die Unabhängigkeit der Institution ambivalenter. Hier sind keine klar abgrenzbaren Wertebereiche für die Koeffizienten aufzeigbar, sodaß die konkrete Ausgestaltung maßgeblich ist. Festgehalten kann lediglich werden, daß ein nur schwach<sup>127</sup> geteiltes Ernennungsrecht in Verbindung zu einer gleichzeitigen Ernennung aller Organwalter (analog  $[V_{ii} * V_{iii}]_{P=0}; [V_{ii} * V_{iii}]^{-1}_{P=1}$  wie oben dargestellt) tendenziell negative Auswirkungen zeitigen wird.

<sup>126</sup> Vgl. die Sprachregelung bzw. „stark“ und „schwach geteiltem Ernennungsrecht“ zum Ende des auf S. 34 beginnenden Abschnitts: Von einem stark geteilten Ernennungsrecht wird gesprochen, wenn  $b > 0$ , von einem schwach geteilten, wenn  $b < 0$ .

<sup>127</sup> Vgl. Fußnote 126.

$[V_{ii} * V_{iii}]_M=1; [V_{ii} * V_{iii}]^{-1}_M=0$		$[V_{ii} * V_{iii}]_M=0; [V_{ii} * V_{iii}]^{-1}_M=1$	
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$l' \bullet$	
$b < 0$	$b > 0$		
$l < 0$	$l \bullet$		

**Abbildung 29: Wertebereich der Koeffizienten l, l' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_{iii}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht ohne Zeitversatz“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

bb) Geteiltes Ernennungsrecht und Koppelung an Wahlzyklen

Sind die Ernennungen der Organwalter an die Wahlzyklen gekoppelt und ist zudem das Ernennungsrecht nur schwach geteilt ( $b < 0$ ; vgl. Abbildung 16), so sind die zu erwartenden Auswirkungen auf die Unabhängigkeit negativ. Ursache hierfür ist, daß der maßgebende Prinzipal die Gelegenheit erhält, seine Parteigänger einzusetzen. Diese wiederum könnten durch Anpassung an die Präferenzen des Prinzipals ihre Wiederernennung befördern wollen, falls eine solche möglich sein sollte, oder sich allgemein das Wohlwollen des Prinzipals für die Zukunft erhalten. Auch könnten Organwalter von sehr wirkmächtigen staatlichen Institutionen (z.B. Zentralbanken) versucht sein, durch ihr eigenes Handeln die Wiederwahlwahrscheinlichkeit des Prinzipals zu maximieren.

$[V_{ii} * V_{iv}]_P=1; [V_{ii} * V_{iv}]^{-1}_P=0$		$[V_{ii} * V_{iv}]_P=0; [V_{ii} * V_{iv}]^{-1}_P=1$	
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$m' \bullet$	
$b < 0$	$b > 0$		
$m < 0$	$m \bullet$		

**Abbildung 30: Wertebereich der Koeffizienten m, m' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_{iv}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht und Koppelung an Wahlzyklen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

Positiv wird sich auswirken, wenn das Ernennungsrecht wirksam, d.h. stark geteilt ist und die Ernennungszeitpunkte abgekoppelt von den Wahlzyklen sind. Das Risiko, daß die Organwalter dann zu Helfershelfern des politischen

Prinzipals im Sinner der „electoral policy hypothesis“ nach NORDHAUS<sup>128</sup> (vgl. auch unten, S. 62 ff.) degradiert werden, wird dadurch gemindert.

$[V_{ii} * V_{iv}]_M=1; [V_{ii} * V_{iv}]^{-1}_M=0$		$[V_{ii} * V_{iv}]_M=0; [V_{ii} * V_{iv}]^{-1}_M=1$
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$m' \bullet$
$b < 0$	$b > 0$	
$m \bullet$	$m > 0$	

**Abbildung 31: Wertebereich der Koeffizienten m, m' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_{iv}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht ohne Koppelung an Wahlzyklen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

- cc) Geteiltes Ernennungsrecht und Wiederberufung der Organwalter

Dürfen die Organwalter wiederbestellt werden und ist zudem das Ernennungsrecht nur schwach geteilt ( $b < 0$ ; vgl. Abbildung 16), so sind die zu erwartenden Auswirkungen auf die Unabhängigkeit negativ, da ein Anreiz besteht, sich der Meinung des bestimmenden Prinzipals anzudienen. Während ein solches institutionelles Arrangement in der Theorie als ungeeignet erscheint, die Unabhängigkeit zu befördern, so können in der Praxis andere Faktoren eine Rolle spielen: Wird tatsächlich streng nach fachlicher Eignung vorgegangen (vgl. S. 42) und ist die Wiederberufung, wie im von LOHMANN dargelegten Bundesbankbeispiel<sup>129</sup>, reine „Routine“ ohne etwaige „Gesinnungsprüfung“, so ist der in der Tabelle dargestellte Effekt weitaus abgeschwächer zu beurteilen.

$[V_{ii} * V_v]_P=1; [V_{ii} * V_v]^{-1}_P=0$		$[V_{ii} * V_v]_P=0; [V_{ii} * V_v]^{-1}_P=1$
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$n \bullet$
$b < 0$	$b > 0$	
$n < 0$	$n \bullet$	

**Abbildung 32: Wertebereich der Koeffizienten n, n' der Variablen**

<sup>128</sup> NORDHAUS, 1975, S. 187; dargestellt bei LOHMANN, 1998, S. 402 f. Vgl. ebd. für eine Übersicht über die (deutschlandbezogenen) empirischen Studien, welche hinsichtlich der Geltung der Hypothese ambivalente Aussagen treffen. Vgl. auch BECK, 1994, S. 197 ff.

<sup>129</sup> LOHMANN, 1994, S. 261

**„Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_v]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht und Wiederberufung der Organwalter“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

Ungeachtet dieser praxisbezogenen Hinweise wird das für die Unabhängigkeit förderlichste institutionelle Arrangement in einer starken Teilung des Ernennungsrechts in Verbindung mit dem Ausschluß der Wiederberufungsmöglichkeit stehen, da so die Anreize für den einzelnen Organwalter minimiert werden, sich einem politischen Prinzipal anzudienen. Problematisch bleiben die auf S. 37 f. diskutierten Anreize für die Organwalter, die Wahrscheinlichkeit auf externe Weiterbeschäftigung durch „Wohlverhalten“ zu maximieren. Abhilfe kann hier jedoch durch angemessene Versorgungsleistungen und Abstandsregelungen (vgl. S. 41) geschaffen werden, die im folgenden noch beleuchtet werden.

$[V_{ii} * V_v]_{M=1}; [V_{ii} * V_v]^{-1}_{M=0}$		$[V_{ii} * V_v]_{M=0}; [V_{ii} * V_v]^{-1}_{M=1}$	
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$n' \ll 0$	
$b < 0$	$b > 0$		
$n \bullet$	$n > 0$		

**Abbildung 33: Wertebereich der Koeffizienten n, n' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_v]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht ohne Wiederberufung der Organwalter“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

dd) Geteiltes Ernennungsrecht und Einzel- versus Kollektivorgan

Offensichtlich ist die Verbindung eines nur schwach geteilten Ernennungsrechts ( $b < 0$ ; vgl. Abbildung 16) mit einem Einzelorgan problematisch. Hier könnte im Extremfall des alleinigen Ernennungsrechts ein einziger politischer Prinzipal für die Dauer der Amtszeit die inhaltliche Ausrichtung der Institution bestimmen, da der einzige Organwalter ja für diese alle Handlungen vornimmt (vgl. Abbildung 35). Ambivalent sind die Auswirkungen, wenn das Ernennungsrecht zwar wirksam geteilt ist, es sich jedoch um ein Einzelorgan handelt<sup>130</sup>.

<sup>130</sup> Das Ernennungsrecht kann in dieser Konstellation sinnvollerweise nur dahingehend „geteilt“ sein, daß entweder (i) für jede Amtsperiode des (einzelnen) Amtsinhabers ein anderer politischer Prinzipal verantwortlich zeichnet, oder aber daß (ii) die Ernennung in

$[V_{ii} * V_{vi}]_P=1; [V_{ii} * V_{vi}]^{-1}_P=0$		$[V_{ii} * V_{vi}]_P=0; [V_{ii} * V_{vi}]^{-1}_P=1$	
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$o' \bullet$	
$b < 0$	$b > 0$		
$o < 0$	$o \bullet$		

**Abbildung 34: Wertebereich der Koeffizienten o, o' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_{vi}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht und Einzelorgan“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

Umgekehrt wird insbesondere die Kombination eines wirksam, d.h. stark geteilten Ernennungsrechts mit einem Kollektivorgan, welches qua Annahme schwieriger zu beeinflussen ist als ein Einzelorgan, der Unabhängigkeit am förderlichsten sein.

$[V_{ii} * V_{vi}]_M=1; [V_{ii} * V_{vi}]^{-1}_M=0$		$[V_{ii} * V_{vi}]_M=0; [V_{ii} * V_{vi}]^{-1}_M=1$	
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$o' \ll < 0$	
$b < 0$	$b > 0$		
$o \bullet$	$o > 0$		

**Abbildung 35: Wertebereich der Koeffizienten o, o' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_{vi}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht und Kollektivorgan“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

- ee) Geteiltes Ernennungsrecht und Abberufung aus inhaltlichen Gründen

Grundsätzlich hochproblematisch ist die Abberufbarkeit der Organwalter (vgl. S. 39) aus Gründen, die mit dem Inhalt ihrer Amtsführung zusammenhängen und letztlich mit dem Gutdünken des politischen Prinzipals zusammenfallen können. Eine solche Weisungsabhängigkeit *de facto* kann auch nicht vollständig durch

jeder Periode Gegenstand eines Prozesses ist, an der mehrere Spieler beteiligt sind. Da Fall (i) dem im Text beschriebenen „Extremfall“ für die Dauer einer Periode sehr nahekommt, ist Fall (ii) vorzuziehen.

ein wirksam geteiltes Ernennungsrecht gelindert werden. Ist nicht einmal letzteres in wirksamer Form gewährleistet, so wäre die Unabhängigkeit der Institution gänzlich ausgelöscht, da ein maßgebender politischer Prinzipal unliebsame Organwalter nach seinem Belieben ersetzen könnte.

$[V_{ii} * V_{viii}]_P=1; [V_{ii} * V_{viii}]^{-1}_P=0$		$[V_{ii} * V_{viii}]_P=0; [V_{ii} * V_{viii}]^{-1}_P=1$	
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$p' \bullet$	
$b < 0$	$b > 0$		
$p < 0$	$p \bullet$		

**Abbildung 36: Wertebereich der Koeffizienten p, p' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_{viii}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht und Abberufung aus inhaltlichen Gründen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

Umgekehrt wird insbesondere die Kombination eines wirksam geteilten Ernennungsrechts mit dem Verbot der Abberufung aus Gründen, die nicht als Abschluß dienstgerichtlicher Verfahren bei Verletzung dienstlicher Pflichten, freier Entscheidung des betroffenen Organwalters zum Rücktritt, oder der Erreichung einer Altersgrenze zustande kommen, ein wirksames institutionelles Arrangement zum Schutz der Unabhängigkeit sein.

$[V_{ii} * V_{viii}]_M=1; [V_{ii} * V_{viii}]^{-1}_M=0$		$[V_{ii} * V_{viii}]_M=0; [V_{ii} * V_{viii}]^{-1}_M=1$	
<b>Wert des Koeffizienten b nach Fallunterscheidung</b>		$p' \ll 0$	
$b < 0$	$b > 0$		
$p \bullet$	$p > 0$		

**Abbildung 37: Wertebereich der Koeffizienten p, p' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{ii} * V_{viii}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Geteiltes Ernennungsrecht und keine Abberufung aus inhaltlichen Gründen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

ff) Zeitversatz der Ernennungen und Koppelung an Wahlzyklen

Ein Zeitversatz in der Ernennung der Organwalter im Sinne einer Teil- anstatt einer Globalerneuerung des Organs (vgl. S. 35) wird besonders dann wirksam

die Unabhängigkeit der Institution steigern, wenn die zeitversetzten Ernennungen auch in Abkoppelung von den Wahlzyklen erfolgen, die für den ernennenden politischen Prinzipal maßgeblich sind. Im umgekehrten Falle würde ansonsten die Gefahr bestehen, daß der politische Prinzipal die Organwalter ähnlich wie die politischen Beamten als Bestandteil einer „erweiterten Regierung“ einsetzt. Wenn beide in der Überschrift genannten Merkmale ( $[V_{iii} * V_{iv}]_{P=1}$   $* V_{iv}]_{P=1}$ ) gleichzeitig gegeben sind, so sind die Interaktionseffekte ambivalent.

$[V_{iii} * V_{iv}]_{P=1}; [V_{iii} * V_{iv}]^{-1}_{P=0}$	$[V_{iii} * V_{iv}]_{P=0}; [V_{iii} * V_{iv}]^{-1}_{P=1}$
q•	q'•

**Abbildung 38: Wertebereich der Koeffizienten q, q' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{iii} * V_{iv}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Zeitversatz der Ernennungen und Koppelung an Wahlzyklen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

$[V_{iii} * V_{iv}]_{M=1}; [V_{iii} * V_{iv}]^{-1}_{M=0}$	$[V_{iii} * V_{iv}]_{M=0}; [V_{iii} * V_{iv}]^{-1}_{M=1}$
q>0	q'<0

**Abbildung 39: Wertebereich der Koeffizienten q, q' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{iii} * V_{iv}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Zeitversatz der Ernennungen ohne Koppelung an Wahlzyklen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

gg) Koppelung an Wahlzyklen und Wiederberufung der Organwalter

Die Koppelung an Wahlzyklen wurde bereits bezüglich der Ernennung der Organwalter als grundsätzlich nicht zuträglich (vgl. S. 36) identifiziert. Verschärfend kann die Möglichkeit zur Wiederernennung der Organwalter hinzutreten: Bei einer Koppelung bestände die potentielle Gefahr, daß sich die um ihre Wiederbestellung besorgten Organwalter der Institution – freiwillig im Eigeninteresse oder unter Zwang handelnd – als dienstbare Geister der politischen Prinzipale betätigen – im Sinne der „electoral policy hypothesis“ nach NORDHAUS<sup>131</sup> (vgl. auch unten, S. 62 ff.). Auch könnten die Organwalter

<sup>131</sup> NORDHAUS, 1975, S. 187; dargestellt bei LOHMANN, 1998, S. 402 f. Vgl. ebd. für eine Übersicht über die (deutschlandbezogenen) empirischen Studien, welche hinsichtlich der Geltung der Hypothese ambivalente Aussagen treffen. Vgl. auch BECK, 1994, S. 197 ff.

von sehr wirkmächtigen staatlichen Institutionen (z.B. Zentralbanken) versucht sein, durch ihr eigenes Handeln die Wiederwahlwahrscheinlichkeit des Prinzipals zu maximieren.

Das „Gegenereignis“, nämlich eine von den Wahlzyklen abgekoppelte Berufung von Organwaltern für eine, nicht verlängerbare Amtsperiode – im Fall  $[V_{iv} * V_v]_{P=0}$  ;  $[V_{iv} * V_v]^{-1}_{P=1}$  – erzeugt den vorteilhaftesten Effekt, da keine unmittelbaren Anreize für die Organwalter bestehen, ihre Wiederwahl durch unsachgemäßes Handeln zu befördern, und sie zudem über den politischen Prinzipal zum Ende ihrer Amtszeit keine Gewissheit haben.

$[V_{iv} * V_v]_{P=1}; [V_{iv} * V_v]^{-1}_{P=0}$	$[V_{iv} * V_v]_{P=0}; [V_{iv} * V_v]^{-1}_{P=1}$
$r < 0$	$r' > 0$

**Abbildung 40: Wertebereich der Koeffizienten  $r$ ,  $r'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{iv} * V_v]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („reiner Fall“)**

Es werden der Fall „Koppelung an Wahlzyklen und Wiederberufung der Organwalter“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

$[V_{iv} * V_v]_{M=1}; [V_{iv} * V_v]^{-1}_{M=0}$	$[V_{iv} * V_v]_{M=0}; [V_{iv} * V_v]^{-1}_{M=1}$
$r \bullet$	$r' \bullet$

**Abbildung 41: Wertebereich der Koeffizienten  $r$ ,  $r'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{iv} * V_v]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Koppelung an Wahlzyklen ohne Wiederberufung der Organwalter“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

hh) Wiederberufung der Organwalter und Länge ihrer Amtszeit

Die Länge der Amtszeit ist insbesondere dann ein hilfreiches Kriterium zur Beurteilung der Unabhängigkeit einer Institution (vgl. S. 39), wenn die Interaktionseffekte mit der Wiederberufungsmöglichkeit analysiert werden. Während die Länge der Amtszeit bezüglich der Wirkung auf die Unabhängigkeit zumindest relativ klar zu beurteilen ist – eine lange, mindestens über den Wahlzyklus hinausgehende ist einer kurzen Amtszeit tendentiell vorzuziehen – so sind die Wirkungen der Wiederberufung, wie oben dargestellt (vgl. S. 37), durchaus ambivalent. In der rein theoretischen Betrachtung scheint die Wiederberufung eher negativ zu wirken, da die Verbindung zwischen politischem Prinzipal und dem Organwalter so nicht vollständig durchtrennt

wird. Wenn jener das Ernennungsrecht – wie angenommen wird – in seiner Hand hält, so besteht mindestens formell eine gewisse Abhängigkeit seitens des Organwalters. Gleichwohl wurde ebd. ein Beispiel dafür angeführt, daß eine solche formelle Abhängigkeit nicht zwangsweise auch in eine materielle münden müsse. Solche Überlegungen beruhen jedoch bereits auf behavioralistischen Argumenten und werden daher in dieser rein auf formelle Kriterien abstellenden Betrachtung nicht weiter berücksichtigt.

Schädlich wird generell eine kurze Amtszeit mit der Möglichkeit zur Wiederberufung sein. Die Gefahr der Anpassung an die Präferenzen des politischen Prinzipals wird hier besonders hoch sein. Umgekehrt wird eine lange Amtszeit ohne Möglichkeit der Wiederberufung eine stark unabhängige Position des Organwalters hervorbringen. Klassisches Beispiel sind hier wieder die auf Lebenszeit ernannten Richter des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten. Eine Berufung auf Berufslebenszeit bzw. bis zu einer gesetzlich festgelegten Altersgrenze wie bei Professoren oder Richtern wäre zwar schwächer, *de facto* aber vergleichbar. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie im Regelfall – für die Zeit nach dem Ausscheiden für eine angemessene Versorgung Rechnung getragen wird.

$[V_v * V_{vii}]_P=1; [V_v * V_{vii}]^{-1}_P=0$	$[V_v * V_{vii}]_P=0; [V_v * V_{vii}]^{-1}_P=1$
s●	s'●

**Abbildung 42: Wertebereich der Koeffizienten s, s' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_v * V_{vii}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Wiederberufung der Organwalter und lange Amtszeit“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

$[V_v * V_{vii}]_M=1; [V_v * V_{vii}]^{-1}_M=0$	$[V_v * V_{vii}]_M=0; [V_v * V_{vii}]^{-1}_M=1$
s<0	s'>0

**Abbildung 43: Wertebereich der Koeffizienten s, s' der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_v * V_{vii}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Wiederberufung der Organwalter und nicht lange Amtszeit“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

ii) Wiederberufung der Organwalter und inhaltliche Abberufung

Im voranstehenden Abschnitt wurde die Möglichkeit zur Wiederberufung aus theoretischer Perspektive hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Institution negativ beurteilt. Ein Spezialfall der Wiederberufung ist die Existenz eines Abberufungsrechts aus inhaltlichen Gründen. Ist ein solches gegeben, müßten sich die Organwalter gleichsam einer ständigen Wiederberufung durch den politischen Prinzipal stellen. Der Zeitpunkt der allfälligen Wiederberufung wäre nicht mehr im voraus durch die Dauer der Amtszeit festgesetzt, sondern könnte jederzeit eintreten. Es ist offensichtlich, daß der betreffende Organwalter nicht unabhängig wird agieren können.

$[V_v * V_{viii}]_P=1; [V_v * V_{viii}]^{-1}_P=0$	$[V_v * V_{viii}]_P=0; [V_v * V_{viii}]^{-1}_P=1$
$t < 0$	$t > 0$

**Abbildung 44: Wertebereich der Koeffizienten  $t$ ,  $t'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_v * V_{viii}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Wiederberufung der Organwalter und Abberufungsmöglichkeit aus inhaltlichen Gründen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

$[V_v * V_{viii}]_M=1; [V_v * V_{viii}]^{-1}_M=0$	$[V_v * V_{viii}]_M=0; [V_v * V_{viii}]^{-1}_M=1$
$t \bullet$	$t < 0$

**Abbildung 45: Wertebereich der Koeffizienten  $t$ ,  $t'$  der Variable „Interaktionseffekt  $[V_v * V_{viii}]$ “ und der Gegenvariable im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Wiederberufung der Organwalter ohne Abberufungsmöglichkeit aus inhaltlichen Gründen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

jj) Wiederberufung der Organwalter und angemessene Versorgung

Die angemessene Versorgung der Organwalter (vgl. S. 41) in Verbindung mit einem zeitlichen und inhaltlichen Abstandsgebot wird insbesondere dann wirksam die Unabhängigkeit der Institution befördern, wenn keine

Wiederernennungsmöglichkeit vorgesehen ist. In HAYEKS System der Demarchie<sup>132</sup> zum Beispiel ist dies ein institutionelles Merkmal der Gesetzgebungskammer – zusätzlich noch gekoppelt mit einer langen Amtszeit von fünfzehn Jahren.

Besteht die Wiederberufungsmöglichkeit, kann der Organwalter typischerweise zumindest formell wählen, ob er die Wiederberufung oder die Versorgungsleistungen annimmt. Der Effekt wird aufgrund der verringerten Abhängigkeit vom politischen Prinzipal positiv sein, wenngleich –der weiterhin bestehenden abhängigen Verbindung geschuldet – in geringerem Ausmaß. Aus Gründen der Reputation, des Prestige, aber unter Umständen auch aufgrund gesellschaftlicher Normen wird der Organwalter vor Erreichen einer bestimmten Altersgrenze eher der Wiederberufung zuneigen. Dennoch bestände kein unmittelbarer materieller Zwang, durch besonders botsames Verhalten auf eine Wiederernennung hinzuwirken.

Problematisch wäre der Entfall des Abstandsgebotes, da sogleich wieder das Risiko eintreten wird, daß ein Organwalter sich potentiellen externen Arbeitgebern andient. Dies ist natürlich auch der Fall, wenn eine Wiederberufung ausgeschlossen, eine Versorgung aber nicht gewährleistet wird ( $[V_v * V_x]_P=0$ ;  $[V_v * V_x]^{-1}_P=1$ ). Hierbei würde es sich um einen mit neoklassischer ökonomischer Theorie nur schwer erklärbaren Fall handeln: Ein wohlgesinnter Akteur bzw. Mäzen würde – ohne jegliche abhängige Anbindung an den politischen Prinzipal – als Organwalter wirken, und nach Ende seiner Amtszeit auch keine weitere staatliche Versorgung benötigen. In der Praxis denkbar wäre eine solche Konstellation für vermögende Privatleute, die – z.B. nach erfolgreicher Karriere, und unter Erfüllung der zum Organwalter berechtigenden Kriterien (vgl. S. 42) – zum Wohle des Gemeinwesens wirken wollen. Ein solches Verhalten wäre dann gegebenenfalls mit altruistischen oder kulturellen Konzepten<sup>133</sup> erklärbar, jedoch schwerlich zur Konzeption effektiver formeller Kriterien zur Sicherung einer möglichst weitgehenden Unabhängigkeit nutzbar. Der „gemischte“ Fall einer Wiederberufungsmöglichkeit ohne angemessene Versorgung wird in dieser theoretischen Betrachtung als der schädlichste angesehen werden müssen, da eine allzu starke Abhängigkeit sowohl vom politischen Prinzipal als auch von potentiellen externen Arbeitgebern besteht<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> HAYEK, 1978a, S. 117; HAYEK, 1978b, S. 161.

<sup>133</sup> Vgl. u.a. den Begriff des „warm glow“ bei ANDREONI, 1990, S. 464.

<sup>134</sup> Exkurs: Eine analoge Situation scheint auch bei Parlamentariern ohne berufliches Standbein („Berufspolitiker“, BORCHERT, 2003, S. 31 ff.) vorzuliegen. In einer Sphäre „institutionalisierter Ungewißheit“ (PRZEWORSKI, 1991, S. 10 ff.), z.B. aufgrund der abnehmenden Bindung der Wähler an Parteien, sind diese besonders auf das Wohlwollen ihrer Parteiführung bzw. potentieller externer Arbeitgeber angewiesen, was ihrer Unabhängigkeit tendentiell abträglich sein dürfte.

$[V_v * V_x]_P=1; [V_{iv} * V_v]^{-1}_P=0$		$[V_v * V_x]_P=0; [V_v * V_x]^{-1}_P=1$
Zeitliches und inhaltliches Abstandsgebot	Kein zeitliches und inhaltliches Abstandsgebot	$u' \bullet$
$u > 0$	$u \bullet$	

**Abbildung 46: Wertebereich der Koeffizienten  $u$ ,  $u'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_v * V_x]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Wiederberufung der Organwalter und angemessene Versorgung nach Amtszeitende“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

$[V_v * V_x]_M=1; [V_v * V_x]^{-1}_M=0$		$[V_v * V_x]_M=0; [V_v * V_x]^{-1}_M=1$	
$u < 0$		Zeitliches und inhaltliches Abstandsgebot	Kein zeitliches und inhaltliches Abstandsgebot
		$u >> 0$	$u' \bullet$

**Abbildung 47: Wertebereich der Koeffizienten  $t$ ,  $t'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_v * V_x]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Wiederberufung der Organwalter ohne angemessene Versorgung nach Amtszeitende“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

kk) Länge der Amtszeit und Abberufung aus inhaltlichen Gründen

Die Länge der Amtszeit (vgl. S. 39) wurde bereits auf ihre Interaktionseffekte mit der Wiederberufungsmöglichkeit analysiert (vgl. S. 52). Durch die Möglichkeit zur Abberufung der Organwalter aus inhaltlichen Gründen wird die lange Amtszeit als tendentiell der Unabhängigkeit (zumindest relativ) förderliche Variablenausprägung entwertet: Unabhängig von ihrer formellen Länge endet die Amtszeit *de facto* nach Gutdünken des politischen Prinzipals. Im Einklang mit dem zuvor Gesagten wird eine lange Amtszeit *ceteris paribus* als der Unabhängigkeit im höheren Maße zuträglich betrachtet als eine kurze.

$[V_{vii} * V_{viii}]_P=1; [V_{vii} * V_{viii}]^{-1}_P=0$	$[V_{vii} * V_{viii}]_P=0; [V_{vii} * V_{viii}]^{-1}_P=1$
$v < 0$	$v' \bullet$

**Abbildung 48: Wertebereich der Koeffizienten  $v$ ,  $v'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{vii} * V_{viii}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „lange Amtszeit und Abberufung aus inhaltlichen Gründen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

$[V_{vii} * V_{viii}]_{M=1}; [V_{vii} * V_{viii}]^{-1}_{M=0}$	$[V_{vii} * V_{viii}]_{M=0}; [V_{vii} * V_{viii}]^{-1}_{M=1}$
$v > 0$	$v' < 0$

**Abbildung 49: Wertebereich der Koeffizienten  $v$ ,  $v'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{vii} * V_{viii}]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „lange Amtszeit und keine Abberufung aus inhaltlichen Gründen“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

II) Länge der Amtszeit und angemessene Versorgung

Anknüpfend an das Voranstehende wird eine lange Amtszeit insbesondere in Verbindung mit angemessener Versorgung nach deren Ablauf sich positiv auf die Unabhängigkeit auswirken – HAYEK sieht beide Aspekte in seinem System der Demarchie eben deshalb vor<sup>135</sup>. Eine materielle Absicherung für die Organwalter wird auch dann der Unabhängigkeit förderlich sein, wenn die Amtszeit im Vergleich zum Wahlzyklus, welchem der politischen Prinzipal zwecks Erhalt seiner legitimatorischen Grundlage unterliegt, kurz ist. So eine Konstellation träfe zum Beispiel auf eine „Ad-Hoc-Institution“ mit ephemeren Charakter zu, deren Organwalter nach Aufhebung der Institution in gesicherte Verhältnisse zurückkehren und daher keinen dringlichen<sup>136</sup> Anreiz haben, sich dem politischen Prinzipal oder externen Interessengruppen anzudienen. Eine solche Institution wäre z.B. das Richteramt auf Zeit nach § 8 DRiG<sup>137</sup>.

Der Fall der langen Amtszeit ohne anschließende angemessene Versorgung nach Amtszeitende ist theoretisch betrachtet ungünstig, da der Organwalter zu

<sup>135</sup> HAYEK, 1978a, S. 117; HAYEK, 1978b, S. 161.

<sup>136</sup> Auch die Erstellung von Gutachten oder die Mitgliedschaft in ad-hoc Kommissionen fielen in diese Fallgruppe, sofern die hier überall zugrundeliegende der „öffentlichen Institution“ auf S. 2 Anwendung findet. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Tätigkeit als Organwalter als solche starke Anreize schafft (z.B. finanzieller Natur, aber auch hinsichtlich von Prestige, Kontakten, etc.), sich für zukünftige Gelegenheiten das Wohlwollen des politischen Prinzipals zu sichern.

<sup>137</sup> Im Wortlaut: „Richter können nur als Richter auf Lebenszeit, auf Zeit, auf Probe oder kraft Auftrags berufen werden.“

seiner materiellen Absicherung die Wahrscheinlichkeit wird maximieren müssen, nach Ablauf seiner Amtszeit externe Beschäftigungs- bzw. Versorgungsmöglichkeiten zu finden. Eine neutrale Wirkung auf die Unabhängigkeit kann wohl mit konventioneller ökonomischer Theorie kaum<sup>138</sup>, sondern bestenfalls durch Konzepte wie Altruismus, Tradition, Korpsgeist etc. gerechtfertigt werden (vgl. S. Fehler! Textmarke nicht definiert.; Fußnote 133).

$[V_{vii} * V_x]_P=1; [V_{vii} * V_x]^{-1}_P=0$	$[V_{vii} * V_x]_P=0; [V_{vii} * V_x]^{-1}_P=1$
$w >> 0$	$w' < 0$

**Abbildung 50: Wertebereich der Koeffizienten  $w$ ,  $w'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{vii} * V_x]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „lange Amtszeit und angemessene Versorgung nach Amtszeitende“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

$[V_{vii} * V_x]_M=1; [V_{vii} * V_x]^{-1}_M=0$	$[V_{vii} * V_x]_M=0; [V_{vii} * V_x]^{-1}_M=1$
$w \bullet$	$w' > 0$

**Abbildung 51: Wertebereich der Koeffizienten  $w$ ,  $w'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{vii} * V_x]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „lange Amtszeit ohne angemessene Versorgung nach Amtszeitende“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

mm) Abberufung und angemessene Versorgung

Der Möglichkeit zur Abberufung der Organwalter aus inhaltlichen Gründen wurden bislang stets negative Auswirkungen auf die persönliche Unabhängigkeit der Organwalter zugeschrieben. Linderung verschaffen, den potentiell negativen Einfluß jedoch nicht beseitigen, kann die materielle Absicherung der Organwalter, die es sich somit „leisten“ könnten, dem ansonsten übermächtigen politischen Prinzipal die Stirn zu bieten – konfrontiert mit der hohen Wahrscheinlichkeit, daraufhin ihr Amt zu verlieren.

$[V_{viii} * V_x]_P=1; [V_{viii} * V_x]^{-1}_P=0$	$[V_{viii} * V_x]_P=0; [V_{viii} * V_x]^{-1}_P=1$
$x \bullet$	$x' \bullet$

<sup>138</sup> Natürlich wäre ein Integration z.B. des „Altruismus“ als Spezialfall des Egoismus in ein ökonomisches Nutzenmodell denkbar.

**Abbildung 52: Wertebereich der Koeffizienten  $x$ ,  $x'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{viii} * V_x]$ “ und der Gegenvariablen im Fall P („purer Fall“)**

Es werden der Fall „Abberufung aus inhaltlichen Gründen und angemessene Versorgung nach Amtszeitende“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

$[V_{viii} * V_x]_{M=1}; [V_{viii} * V_x]^{-1}_{M=0}$	$[V_{viii} * V_x]_{M=0}; [V_{viii} * V_x]^{-1}_{M=1}$
$x < 0$	$x' > 0$

**Abbildung 53: Wertebereich der Koeffizienten  $x$ ,  $x'$  der Variablen „Interaktionseffekt  $[V_{viii} * V_x]$ “ und der Gegenvariablen im Fall M („Mischfall“)**

Es werden der Fall „Abberufung aus inhaltlichen Gründen ohne angemessene Versorgung nach Amtszeitende“ (linke Seite) und das Gegenereignis (rechte Seite) diskutiert.

m. Zusammenfassung: Persönliche Unabhängigkeit

aa) Unmittelbare Effekte

Die folgende Übersicht stellt die zuvor diskutierten relevantesten unmittelbaren Effekte zusammen.

Variable V	Nr.	Ausprägung von V und V <sup>-1</sup>	Koeffizient
Weisungsverbot	(i)	V <sub>i</sub> = 1; V <sub>i</sub> <sup>-1</sup> = 0	a < 0
		V <sub>i</sub> = 0; V <sub>i</sub> <sup>-1</sup> = 1	a' > 0
Geteiltes Ernennungsrecht	(ii)	V <sub>ii</sub> = 1; V <sub>ii</sub> <sup>-1</sup> = 0	b ●
		V <sub>ii</sub> = 0; V <sub>ii</sub> <sup>-1</sup> = 1	b' > 0
Zeitversatz der Ernennungen	(iii)	V <sub>iii</sub> = 1; V <sub>iii</sub> <sup>-1</sup> = 0	c > 0
		V <sub>iii</sub> = 0; V <sub>iii</sub> <sup>-1</sup> = 1	c' < 0
Koppelung der Wahlzyklen	(iv)	V <sub>iv</sub> = 1; V <sub>iv</sub> <sup>-1</sup> = 0	d < 0
		V <sub>iv</sub> = 0; V <sub>iv</sub> <sup>-1</sup> = 1	d' ≤ 0
Wiederberufung der Organwähler	(v)	V <sub>v</sub> = 1; V <sub>v</sub> <sup>-1</sup> = 0	e ●
		V <sub>v</sub> = 0; V <sub>v</sub> <sup>-1</sup> = 1	e' ●
Einzel- versus Kollektivorgan	(vi)	V <sub>vi</sub> = 1; V <sub>vi</sub> <sup>-1</sup> = 0	f ●
		V <sub>vi</sub> = 0; V <sub>vi</sub> <sup>-1</sup> = 1	f' > f
Länge der Amtszeit	(vii)	V <sub>vii</sub> = 1; V <sub>vii</sub> <sup>-1</sup> = 0	g > g'
		V <sub>vii</sub> = 0; V <sub>vii</sub> <sup>-1</sup> = 1	g' ●
Abberufung aus inhaltlichen Gründen	(viii)	V <sub>viii</sub> = 1; V <sub>viii</sub> <sup>-1</sup> = 0	h < 0
		V <sub>viii</sub> = 0; V <sub>viii</sub> <sup>-1</sup> = 1	h' > 0
Zielbezogene Leistungsanreize	(ix)	V <sub>ix</sub> = 1; V <sub>ix</sub> <sup>-1</sup> = 0	i ≤ 0
		V <sub>ix</sub> = 0; V <sub>ix</sub> <sup>-1</sup> = 1	i' ~ 0
Angemessene Versorgung nach Amtszeitende	(x)	V <sub>x</sub> = 1; V <sub>x</sub> <sup>-1</sup> = 0	j > j'
		V <sub>x</sub> = 0; V <sub>x</sub> <sup>-1</sup> = 1	j' ●
Formelle Qualifikationskriterien	(xi)	V <sub>xi</sub> = 1; V <sub>xi</sub> <sup>-1</sup> = 0	k ●
		V <sub>xi</sub> = 0; V <sub>xi</sub> <sup>-1</sup> = 1	k' < 0

**Abbildung 54: Unmittelbare Effekte als Bestandteil der Determinante „Persönliche Unabhängigkeit“**

Die unmittelbaren Effekte der Determinante werden durch insgesamt 11 Variablen V<sub>i</sub> bis V<sub>xi</sub> und ihre Gegenvariablen V<sub>i</sub><sup>-1</sup> bis V<sub>xi</sub><sup>-1</sup> detailliert, denen jeweils binäre Ausprägungen zugewiesen werden. Mit ● werden ambivalente (positive, neutrale oder negative) Werte des Koeffizienten bezeichnet.

bb) Interaktionseffekte

Die folgende Übersicht stellt die zuvor diskutierten relevantesten Interaktionseffekte zusammen.

Variable V	Nr.	Fall	$[V*V]_{P,M}=1;$ $[V*V]^{-1}_{P,M}=0$	$[V*V]_{P,M}=0;$ $[V*V]^{-1}_{P,M}=1$
Geteiltes Ernennungsrecht und Zeitversatz in der Ernennung	(ii,iii)	P	$l>0$ bzw. $l\bullet$	$l'<0$
		M	$m<0$ bzw. $l\bullet$	$l'\bullet$
Geteiltes Ernennungsrecht und Koppelung an Wahlzyklen	(ii,iv)	P	$m<0$ bzw. $m\bullet$	$m'\bullet$
		M	$m>0$ bzw. $m\bullet$	$m'\bullet$
Geteiltes Ernennungsrecht und Wiederberufung der Organwalter	(ii,v)	P	$n<0$ bzw. $n\bullet$	$n'\bullet$
		M	$n>0$ bzw. $n\bullet$	$n'<<0$
Geteiltes Ernennungsrecht und Einzel- versus Kollektivorgan	(ii,vi)	P	$o<0$ bzw. $o\bullet$	$o'\bullet$
		M	$o>0$ bzw. $o\bullet$	$o'<<0$
Geteiltes Ernennungsrecht und Abberufung aus inhaltlichen Gründen	(ii,viii)	P	$p<0$ bzw. $p\bullet$	$p'\bullet$
		M	$p>0$ bzw. $p\bullet$	$p'<<0$
Zeitversatz der Ernennungen und Koppelung an Wahlzyklen	(iii,iv)	P	$q\bullet$	$q'\bullet$
		M	$q>0$	$q'<0$
Koppelung an Wahlzyklen und Wiederberufung der Organwalter	(iv,v)	P	$r<0$	$r'>0$
		M	$r\bullet$	$r'\bullet$
Wiederberufung der Organwalter und Länge ihrer Amtszeit	(v,vii)	P	$s\bullet$	$s'\bullet$
		M	$s<0$	$s'>0$
Wiederberufung der Organwalter und Abberufung aus inhaltlichen Gründen	(v,viii)	P	$t<0$	$t'>0$
		M	$t\bullet$	$t'<0$
Wiederberufung der Organwalter und angemessene Versorgung	(v,x)	P	$u>0$ bzw. $u\bullet$	$u'\bullet$
		M	$u<0$	$u'>>0$ bzw. $u'\bullet$
Länge der Amtszeit und Abberufung aus inhaltlichen Gründen	(vii, viii)	P	$v<0$	$v'\bullet$
		M	$v>0$	$v'<0$
Länge der Amtszeit und angemessene Versorgung	(vii,x)	P	$w>>0$	$w'<0$
		M	$w\bullet$	$w'>0$

**Abbildung 55: Interaktionseffekte als Bestandteil der Determinante „Persönliche Unabhängigkeit“**

Die Interaktionseffekte der Determinante werden durch insgesamt 12 kombinierte Variablen (aus den oben dargestellten Variablen  $V_i$  bis  $V_{xi}$ ) und ihre

kombinierten Gegenvariablen detailliert (vgl. auch das Analyseschema von Abbildung 27 auf S. 44), denen jeweils binäre Ausprägungen zugewiesen werden. Mit • werden ambivalente (positive, neutrale oder negative) Werte des Koeffizienten bezeichnet.

### 3. Fazit

Es zeigt sich, daß die Betrachtung der Variablen der Determinante der „persönlichen Unabhängigkeit“ weitaus weniger eindeutige Aussagen liefert als im Falle der Determinanten „institutionelle Unabhängigkeit“. Insbesondere sind zahlreiche Interaktionseffekte von Relevanz zu betrachten, weswegen der letzte Term in untenstehender Gleichung signifikante Werte annehmen wird:

$$D_p = aV_i + a'V_1^{-1} + \dots + kV_{xi} + k'V_{xi}^{-1} + \sum IE_p \quad (6)$$

Für die praktische Ausgestaltung einer öffentlichen Institution die wahrhaft unabhängig im Sinne von

*Definition 1* sein soll, bedeutet diese theoretische Betrachtung, daß insbesondere der persönlichen Unabhängigkeit Rechnung getragen werden muß, damit nicht – bei bestehender institutioneller Unabhängigkeit – die Personalpolitik der öffentlichen Institution zum Einfallstor für sachfremde, der Unabhängigkeit schädliche Interessen werden kann. Es zeigt sich ferner, daß eine Beurteilung der Unabhängigkeit einer beliebigen Institution in der Praxis rein auf Basis formeller Kriterien tendenziell nicht sachgerecht sein wird. Nur ein Komplex an formellen Kriterien, dem eine hypothetische Beseitigung aller Ambivalenzen gelänge, würde einen Verzicht auf den Bezug behavioralistischer Kriterien rechtfertigen. Ein solcher Komplex scheint jedoch deutlich realitätsfremd zu sein.

## II. Behavioralistische Kriterien

### 1. Beobachtbare Kriterien

Behavioralistische Kriterien zweiter Ordnung, die beobachtbar sind und von den formellen Kriterien beeinflusst<sup>139</sup> werden können, sind zum Beispiel die Präsenz und das Verhalten von Vetospielern bzw. sehr wirkmächtigen Spielern in der

---

<sup>139</sup> LOHMANN, 1998, S. 403

politischen Sphäre<sup>140</sup>. Ein verwandter Umstand, nämlich die Natur der Körperschaften, welche die Ernennungen der Organwalter *de facto* vornehmen – bezogen auf ihre legitimatorische Grundlage und ihre föderale Ebene – spielte bereits bei den formellen Kriterien eine Rolle (vgl. S. 34, 45 ff.). Vetospieler müssen jedoch nicht zwangsweise institutionell mit der staatlichen Institution verflochten sein, sondern können ihren Einfluß auf andere Weise geltend machen und die Institution möglicherweise beeinflussen. Solche Vetospieler (*de iure* oder *de facto*) können neben den Spielern der politischen Sphäre mächtige Industrieverbände, Gewerkschaften, andere öffentliche Institutionen wie Oberste Gerichte, im Einzelfall aber auch informelle Zusammenschlüsse *ad hoc* sein, z.B. durch gesellschaftliche Gruppen mit hoher moralischer Wirkmächtigkeit.

The ability to act independently is behavioral independence<sup>141</sup>.

Mit diesem Zitat wird verdeutlicht, daß es auch bei sehr sorgfältiger Ausgestaltung der formellen Gegebenheiten immer Faktoren geben wird, die die öffentliche Institution tatsächlich beeinflussen, und dabei meistens im Verborgenen liegen bzw. einer formellen Analyse schwer zugänglich sind. Offen zu beobachten sind beispielsweise manifeste Abweichungen in der Wahl der Instrumente von den Präferenzen anderer, gesellschaftlich wirkmächtiger Akteure<sup>142</sup> – dieses Beispiel trägt besonders für den Kontext von Zentralbanken. Kann eine solche Beobachtung mit hinreichender Präzision und wiederholt getätigt werden, so wird der Grad an „behavioralistischer“ Unabhängigkeit tendentiell hoch sein.

LOHMANN führt diese Unterscheidung beispielhaft für die Bundesbank der Zeit vor der europäischen Währungsunion aus:

[...] the formal independence of the system is protected by its embeddedness in the institutions of German federalism and by the federalist components of its decentralized organizational structure. The behavioral independence of the German central bank fluctuates over time with the party control of federalist veto points.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Vgl. die Übersicht bei HALLERBERG, 2002, S. 791. Die Unabhängigkeit sei typischerweise umso höher, je mehr Vetospieler vorhanden sind, z.B. in der Bundesrepublik Deutschland vor der Währungsunion.

<sup>141</sup> BECK, 1994, S. 195 unter Verweis auf die klassische Untersuchung einer „Polyarchie“ bei DAHL, 1961, S. 228. Zentrale Aussage (am Beispiel von New Haven) ist, daß „Macht“ über öffentliche Belange wesentlich dezentralisiert sei und keine Interessengruppe themenübergreifend eine überproportional große „Machtfülle“ auf sich vereine.

<sup>142</sup> Vgl. WOOLLEY, 1984, S. 13 (vgl. auch Fußnote 36)

<sup>143</sup> Vgl. u.a. LOHMANN, 1998, S. 401

## 2. Schwer bzw. nicht beobachtbare Charakteristika

Es hat sich in obiger formeller Analyse gezeigt, daß die Beurteilung der persönlichen Unabhängigkeit der Organwalter als tatsächlich handelnder Personen schwieriger zu bewerkstelligen ist als die institutionelle Unabhängigkeit der öffentlichen Institution. Zusätzlich sind noch schwer beobachtbare bzw. theoriefähige behavioralistische Kriterien der Unabhängigkeit anzuführen, welche sich auf die tatsächliche persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Institution beziehen:

So kann anekdotisch die *Veränderung* der persönlichen Unabhängigkeit der Organwalter beobachtet werden. Der „Thomas-Becket-Effekt“<sup>144</sup> beschreibt – bezogen auf Organwalter von Zentralbanken – deren „Wandlung“ in Richtung stärkerer Inflationsaversion nach der Ernennung<sup>145</sup> zum Währungshüter. Während dieser Gesichtspunkt geeignet erscheint, durch die formelle Ausgestaltung der Unabhängigkeit, z.B. eine lange Amtszeit, beeinflußt zu sein, so kann er doch auch auf anderen Ursachen beruhen: Allgemein sind Reputations- aber auch „Anpassungs“- bzw. „Gemeinschaftseffekte“ durch die Einbettung der Geldpolitiker in ein professionelles bzw. wissenschaftliches Kollektiv von Bedeutung für ihre Entscheidungen. So bezeichnet LOHMANN<sup>146</sup> die Bundesbank mit ihrem spezifischen „Korpsgeist“ als prototypisches Beispiel einer SCHUMPETERSCHEN bürokratischen Organisation „von hohem Rang, guter Tradition, starkem Pflichtgefühl und einem nicht weniger starken *esprit de corps*“ als „Hauptantwort auf das Argument ‚Regierung durch Amateure‘“<sup>147</sup>. Dieser Korpsgeist erzeuge einen Anpassungsdruck, dem sich Novizen nicht entziehen könnten<sup>148</sup>, und führe mit der Zeit zu einer Nivellierung der Präferenzen<sup>149</sup> und somit der Entscheidungen. In diese Reihe könnten auch andere handlungsleitende Faktoren wie Altruismus, Tradition, Sozialisation oder Kultur im weitesten Sinne gestellt werden.

---

<sup>144</sup> MARSH, 1992, S. 33; zit. in LOHMANN, 1998, S. 407. Die Bezeichnung leitet sich von der Wandlung des englischen Kanzlers Thomas BECKET (1118-1170) ab, der, von König Heinrich II. als Erzbischof von Canterbury eingesetzt, von einem treuen Vasallen des Monarchen zu einem unbeugsamen Verfechter der Anliegen der Kirche wurde. Vgl. auch NEUMANN, 1991, S. 103.

<sup>145</sup> Es ist nicht klar, ob dieser Effekt beobachtbar oder schlecht bzw. nicht beobachtbar ist.

<sup>146</sup> LOHMANN, 1994, S. 261. Die Autorin betont ebd. einerseits die eminente Bedeutung dieser „kulturellen“ Besonderheit, andererseits aber auch die Gefahr einer Immunisierung gegen öffentliche Kritik. Vgl. auch LOHMANN, 1998, S. 407.

<sup>147</sup> SCHUMPETER, 1975, KSuD, S. 465 f.

<sup>148</sup> LOHMANN, 1994, S. 262

<sup>149</sup> In der ökonomischen Theorie ist die Annahme konstanter Präferenzen (und veränderlicher Beschränkungen) die typische Herangehensweise (vgl. z.B. BLANKART, 2008, S. 11).

Während das Konzept der Reputation in der Mikroökonomik Anwendung findet (vgl. auch S. 1 ff.), so sind – in der Praxis zuweilen höchst relevante – empirische Befunde wie der „Thomas-Becket-Effekt“ und der „Korpsgeist“ von Organisationen der theoretischen ökonomischen Analyse wesentlich schwerer zugänglich und dementsprechend in der Wissenschaft auch weniger akzeptiert. Zwar scheint es aufgrund der quasi-unendlichen Extension des Nutzenbegriffs<sup>150</sup> durchaus nicht unmöglich, das Konzept eines präferenzenverändernden „Korpsgeists“ in eine individualisierte Nutzenbetrachtung im Rahmen einer Prinzipal-Agenten-Modellierung einzubeziehen. Allerdings wird ein solches Unterfangen wenig zielführend sein, was schlichtweg Folge der mangelnden Operationalisierbarkeit der genannten kulturellen Phänomene sein dürfte. Gleichwohl werden diese als potentiell sehr relevant für die Beurteilung der tatsächlichen Unabhängigkeit verstanden.

Ebenso wie die persönliche Unabhängigkeit kann auch die Unabhängigkeit des Entscheidungsträgerkollektivs anhand behavioralistischer Kriterien beleuchtet werden: Solche Kriterien sind die *de facto* Beeinflussung durch Wiederwahlinteressen der amtierenden Regierung – welche zum Beispiel eine Ausweitung der Inflation vor Wahlen präferiert<sup>151</sup> – im Sinne der „Electoral Politics Hypothesis“ nach NORDHAUS<sup>152</sup>. Auch kann geprüft werden, inwiefern gemäß der „Party Politics Hypothesis“ nach HIBBS<sup>153</sup> und ALESINA<sup>154</sup> die öffentliche Institution *de facto* unabhängig von den Präferenzen

<sup>150</sup> Vgl. z.B. die umfassende Modellierung von Nutzen bei TIROLE und LERNER, 2002, S. 212 ff.: “[An agent] participates in a project, [...], only if she derives a net benefit (broadly defined) from engaging in the activity. The net benefit is equal to the immediate payoff (current benefit [e.g., fun (Anm. d. Verf.)] minus current cost) plus the delayed payoff (delayed benefit minus delayed cost). [...]. The delayed reward covers two distinct, although hard-to-distinguish, incentives. The *career concern incentive* refers to future job offers, [...]. The *ego gratification incentive* stems from a desire for peer recognition. [...]. We will group the career concern incentive and the ego gratification incentive under a single heading: the signaling incentive. Economic theory [...] suggests that this signaling incentive is stronger, (i) the more visible the performance to the relevant audience (peers, labor market, venture capital community), (ii) the higher the impact of effort on performance, and (iii) the more informative the performance about talent.” Vgl. hierzu auch die kritische Passage bei ORTMANN, 2004, S. 187.

<sup>151</sup> LOHMANN, 1994, S. 252 f. und LOHMANN, 1998, S. 402 f.; Vgl. NEUMANN, 1991, S. 97: “While the long-run social cost may not be disregarded completely, it is likely to be heavily discounted, given the short-time horizon of the average politician”.

<sup>152</sup> NORDHAUS, 1975, S. 187; dargestellt bei LOHMANN, 1998, S. 402 f. Vgl. ebd. für eine Übersicht über die (deutschlandbezogenen) empirischen Studien, welche hinsichtlich der Geltung der Hypothese ambivalente Aussagen treffen. Vgl. auch BECK, 1994, S. 197 ff.

<sup>153</sup> HIBBS, 1977, S. 1467; dargestellt bei LOHMANN, 1998, S. 403. Vgl. Fußnote 152 hinsichtlich der empirischen Evidenz. Vgl. auch BECK, 1994, S. 199 ff.

<sup>154</sup> ALESINA, 1987, S. 652. Ebd. findet sich eine Gegenüberstellung mit dem zuvor diskutierten Ansatz nach NORDHAUS, 1975, S. 187.

verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen ist, im Falle der Zentralbank z.B. von solchen mit eher hoher respektive eher geringer Aversion gegenüber kurzfristigen Inflationsschüben. Solche Kriterien sind selbstverständlich durch die formelle Ausgestaltung der Unabhängigkeit beeinflusst: Ist diese theoretisch gewährleistet, so sollte eine Beeinflussung der Geldpolitik durch beide Effekte ausgeschlossen bzw. wesentlich erschwert sein, ebenso wie die wohlwollende oder obstruktive Beeinflussung der Regierungspolitik durch die Zentralbank. Da dieses und jenes in der Praxis jedoch nicht notwendigerweise zutrifft<sup>155</sup>, erscheint eine Beurteilung der tatsächlichen Unabhängigkeit auch unter diesen Aspekten sinnvoll.

Abschließend wird nochmals auf die Außenwirkung von Abstimmungsergebnissen hingewiesen: Ein deutliches Ergebnis wird in der Öffentlichkeit eher als Resultat eines wertfreien, wissenschaftlich-technisch ausgestalteten Entscheidungsprozesses wahrgenommen werden als ein heterogenes, potentiell durch Einzelinteressen beeinflusstes<sup>156</sup>. Auch hier sind formelle Aspekte von Bedeutung, die oben diskutiert wurden (vgl. S. 21): Müssen die Details der Entscheidungsfindung vollumfänglich preisgegeben werden, so wird zur Wahrung der Legitimität der Institution nach außen eher die Tendenz zur Konsensbildung vorherrschen, besonders in einem politischen System mit hohem Grad an Machtteilung<sup>157</sup> bzw. mit einer hohen Zahl an Vetospielern<sup>158</sup> und besonders auch dann, wenn die Legitimität der staatlichen Institution auf einer schwachen institutionellen Grundlage beruht (z.B. bei fehlendem Verfassungsauftrag). Eine solche Konstellation wäre der Unabhängigkeit tendenziell eher abträglich.

---

<sup>155</sup> LOHMANN, 1998, S. 403, 405 f. unter Verweis auf die Analysen von VAUBEL, 1993, die eine Unterstützung bzw. Obstruktion der Regierungspolitik durch die Bundesbank suggeriert. So habe insbesondere Bundeskanzler SCHMIDT die Bundesbank aufgrund von deren restriktiver Geldpolitik zu Beginn der 1980-er Jahre für das Scheitern der von ihm geführten sozialliberalen Koalition verantwortlich gemacht.

<sup>156</sup> Vgl. bei MURPHY, 1964, S. 172, zit. in BECK, 1994, S. 212 f. (in Bezug auf Entscheidungen des Supreme Court): "It is far more difficult to invoke the sacred mysteries of the cult of the robe for 5-4 rulings than for those which are unanimous or nearly so."

<sup>157</sup> Im Sinne von RIKLIN, 2001, S. 134 f.

<sup>158</sup> Vgl. MURPHY, 1964, S. 65, zit. in BECK, 1994, S. 212 f.: "While the price any politician would rationally pay for increments of support declines sharply after 50.1 percent, there is usually a psychological, if not material, advantage in 'winnig big'. This is especially true in a political system where power is fragmented among different institutions of government. In such a situation there is great need for an appearance of consensus [...]."

## D Zusammenfassung

Als Fazit aus dem Vorangegangenen wird festgehalten: Die Erfüllung gewisser formal-juristischer Kriterien ist notwendige Bedingung für eine *de iure et de facto* unabhängige Zentralbank. Erst durch komplementäre Betrachtung der zuvor dargestellten behavioralistischen Kriterien kann jedoch eine Aussage getroffen werden, ob tatsächlich auch hinreichende Bedingungen vorliegen, um eine öffentliche Institution als *de facto* weitgehend unabhängig bezeichnen zu können – wissend, daß als Grundlage solcher Einordnungen keine diskreten Kategorien, sondern ein Kontinuum dient. Unter Rückgriff auf Gleichung ( 1 ) wird die Unabhängigkeit als Indexwert abgeschätzt, der sich aus den Determinanten formeller Kriterien  $D_I$  und  $D_P$  sowie aus den Determinanten beobachtbarer und nicht beobachtbarer bzw. latenter behavioralistischer Kriterien  $D_B$  und  $D_L$  zusammensetzt. In der angegebenen Reihenfolge sinkt der Grad der Beobachtbarkeit der Ausprägungen der jeweiligen Variablen, aus denen die Determinante zusammengesetzt ist. Insbesondere die Variablen der Determinante  $D_L$  können der ökonomischen Theorie möglicherweise nur schwer zugänglich, zugleich jedoch hochgradig praxisrelevant sein.

$$I = [D_I + D_P] + [D_B + D_L] \quad (7)$$

## Literaturverzeichnis

- ALESINA, A. (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *The Quarterly Journal of Economics*, 102 (3), 651-678.
- ALESINA, A., & SUMMERS, L. H. (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, 25 (2), 151-162.
- ANDREONI, J. (1990). Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving. *The Economic Journal*, 100 (401), 464-477.
- ARTHUR, W. B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BARRO, R. J. (1973). The Control of Politicians: An Economic Model. *Public Choice*, 14 (1), 19-42.

- BECK, N. (1994). An Institutional Analysis of the Proposed European Central Bank with Comparisons to the U.S. Federal Reserve System. In P. L. Siklos (Hrsg.), *Varieties of Monetary Reforms: Lessons and Experiences on the Road to Monetary Union* (S. 193-218). Boston: Kluwer Academic Press.
- BERNHARD, W., BROZ, J. L., & CLARK, W. R. (2002). The Political Economy of Monetary Institutions. *International organization*, 56 (4), 693 - 723.
- BLANCHARD, O., & ILLING, G. (2009). *Makroökonomie* (5. Aufl.). München: Pearson Studium.
- BLANKART, C. B. (2008). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. München: Vahlen.
- BORCHERT, J. (2003). *Die Professionalisierung der Politik: zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*. Frankfurt: Campus.
- COLLINS, R. (1994). *Four Sociological Traditions*. New York: Oxford University Press.
- CUKIERMAN, A., WEBB, S. B., & NEYAPTI, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *World Bank Economic Review*, 6 (3), 353-398.
- DAHL, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven und London: Yale University Press.
- DREIER, H. (1998a). Artikel 79 II. Zweidrittelmehrheit. In H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar* (Bd. II, "Artikel 20-82", S. 1494-1501). Tübingen: Mohr Siebeck.
- DREIER, H. (1998b). Artikel 79 III. Ewigkeitsgarantie. In H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar* (Bd. II, "Artikel 20-82", S. 1502-1525). Tübingen: Mohr Siebeck.
- ESCHWEILER, B., & BORDO, M. D. (1994). Rules, Discretion, and Central Bank Independence: The German Experience, 1880-1989. In P. L. Siklos (Hrsg.), *Varieties of Monetary Reforms: Lessons and Experiences on the Road to Monetary Union* (S. 279-322). Boston: Kluwer Academic Press.
- FORDER, J. (1996). On the Assessment and Implementation of 'Institutional' Remedies. *Oxford Economic Papers*, 48 (1), 39-51.
- GOODMAN, J. B. (1991). The Politics of Central Bank Independence. *Comparative Politics*, 23 (3), 329-349.
- GOUREVITCH, P. (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.

- GRILLI, V., MASCIANDARO, D., & TABELLINI, G. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*, 13 (Oktober), 342-392.
- HALLERBERG, M. (2002). Veto Players and the Choice of Monetary Institutions. *International organization*, 56 (4), 775-802.
- HAYEK, F. A. (1978a). Economic Freedom and Representative Government (1973). In F. A. Hayek (Hrsg.), *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (S. 105-118). London und Henley: Routledge & Kegan Paul.
- HAYEK, F. A. (1978b). Whither Democracy (1976). In F. A. Hayek (Hrsg.), *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (S. 152-162). London: Routledge & Kegan Paul.
- HEMPEL, C. G. (1974). *Grundzüge der Begriffsbildung in der empirischen Wissenschaft*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- HERODOT. (1866). Die Musen des Herodot von Halikarnass (J. C. F. Bähr, Übers.). Stuttgart: Kraus & Hoffmann.
- HIBBS, D. A., JR. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, 71 (4), 1467-1487.
- HÖFLING, W. (1993). *Staatsschuldenrecht: Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller.
- HOLTFRERICH, C.-L. (1988). Relations between Monetary Authorities and Governmental Institutions: The Case of Germany from the 19th Century to the Present. In G. Toniolo (Hrsg.), *Central Bank Independence in Historical Perspective* (S. 105-159). Berlin: de Gruyter.
- JARASS, H. D. (2012). Art. 110. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz des Bundes. In H. D. Jarass & B. Pieroth (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar* (12. Aufl., S. 1129-1135). München: C. H. Beck.
- JESTAEDT, M. (2012). Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts. In W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann & A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts* (Bd. 1, S. 953-1004). München: C. H. Beck.
- KREILE, M. (1978). West Germany: The Dynamics of Expansion. In P. J. Katzenstein (Hrsg.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (S. 191-224). Madison: University of Wisconsin Press.

- KRUSE, J. (2013, in Erscheinung begriffen). Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation. In T. Theurl (Hrsg.), *Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie* (S. (nachzutragen)). Berlin: Duncker & Humblot.
- LOHMANN, S. (1994). Designing a Central Bank in a Federal System: The Deutsche Bundesbank, 1957-1992. In P. L. Siklos (Hrsg.), *Varieties of Monetary Reforms: Lessons and Experiences on the Road to Monetary Union* (S. 247-278). Boston: Kluwer Academic Press.
- LOHMANN, S. (1998). Federalism and Central Bank Independence: The Politics of German Monetary Policy, 1957-92. *World Politics*, 50 (3), 401-446.
- MAHONEY, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29 (4), 507-548.
- MANIN, B. (1997). *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARSH, D. (1992). *Die Bundesbank: Geschäfte mit der Macht*. München: Bertelsmann.
- MAURER, H. (2011). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (18. Aufl.). München: C.H. Beck.
- MCCORMICK, J. P. (2006). Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates: Restoring Elite Accountability to Popular Government. *American Political Science Review*, 100 (2), 147-163.
- MURPHY, W. (1964). *Elements of Judicial Strategy*. Chicago: University of Chicago Press.
- NEUMANN, M. (1991). Precommitment by Central Bank Independence. *Open Economies Review*, 2 (1), 95-112.
- NORDHAUS, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42 (2), 169-190.
- NORTH, D. C. (2002). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ORTMANN, G. (2004). *Als Ob: Fiktionen und Organisationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- PAGE, S. E. (2006). Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, 1 (1), 87-115.
- PARETO, V., & EISERMANN, G. (1962). *Vilfredo Paretos System der allgemeinen Soziologie - Einleitung, Texte und Anmerkungen*. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.

- PAUEN, M. (2005). Ursachen und Gründe. Zu ihrer Unterscheidung in der Debatte um Physikalismus und Willensfreiheit. *Information Philosophie*, - (5), 7-16.
- PERNICE, I. (2000). Artikel 88. Bundesbank, Europäische Zentralbank. In H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar* (Bd. III, "Artikel 83-146", S. 264-288). Tübingen: Mohr Siebeck.
- PERSSON, T., & SVENSSON, L. E. O. (1989). Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time- Inconsistent Preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, 104 (2), 325-345.
- PIEROTH, B. (2012). Art. 88. Bundesbank. In H. D. Jarass & B. Pieroth (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar* (12. Aufl., S. 941-943). München: C. H. Beck.
- PIERSON, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- POSCHER, R. (2012). Funktionenordnung des Grundgesetzes. In W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann & A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts* (Bd. 1, S. 543-584). München: C. H. Beck.
- PRZEWORSKI, A. (1991). *Democracy and the market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- RIETER, H. (2009). Die währungspolitische Maxime der Deutschen Bundesbank aus ideengeschichtlicher Sicht. *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, 50 (1), 151-176.
- RIKLIN, A. (2001). Politische Ethik. In H. Küng & K.-J. Kuschel (Hrsg.), *Wissenschaft und Weltethos* (S. 129-140). München: Piper Verlag.
- ROGOFF, K. (1985). The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. *Quarterly Journal of Economics*, 100 (4), 1169-1189.
- ROMER, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94 (5), 1002-1037.
- RÖPKE, W. (1979). *Civitas Humana - Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform* (4. Aufl.). Bern und Stuttgart: Paul Haupt.
- SCHNAPP, F. E. (2011). Der pluralistische Behördenbegriff. In P. Baumeister, W. Roth & J. Ruthig (Hrsg.), *Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag* (S. 1187-1206). Berlin: Duncker und Humblot.

- SCHULZE-FIELITZ, H. (1998). Artikel 20. Rechtsstaat. In H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar* (Bd. II, "Artikel 20-82", S. 128-209). Tübingen: Mohr Siebeck.
- SCHULZE-FIELITZ, H. (2000). Artikel 97. Unabhängigkeit der Richter. In H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar* (Bd. III, "Artikel 83-146", S. 480-503). Tübingen: Mohr Siebeck.
- SCHUMPETER, J. A. (1975). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (S. Preiswerk, Übers.; 4. Aufl.). München: Francke.
- SEWELL, W. H., JR. (1996a). Historical Events as Transformations of Structures: Inventing Revolution at the Bastille. *Theory and Society*, 25 (6), 841-881.
- SEWELL, W. H., JR. (1996b). Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. In T. J. McDonald (Hrsg.), *The Historic Turn in the Human Sciences* (S. 245-280). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- SIEKMANN, H. (2005). Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa. In T. Baums & A. Cahn (Hrsg.), *Working Paper Series*. Frankfurt am Main: Institute for Law and Finance, Johann Wolfgang Goethe-Universität.
- STANTON, G. R. (1990). *Athenian Politics c.800–500 B.C.: A Sourcebook*. London und New York: Routledge.
- TIROLE, J., & LERNER, J. (2002). Some Simple Economics of Open Source. *Journal of Industrial Economics*, 50 (2), 197-234.
- VAUBEL, R. (1993). Eine Public-Choice-Analyse der Deutschen Bundesbank und ihre Implikationen für die Europäische Währungsunion. In D. Duwendag & J. Siebke (Hrsg.), *Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion* (S. 23-79). Berlin: Duncker und Humblot.
- WOLFF, H. J. (1933). *Organschaft und juristische Person: Untersuchungen zur Rechtstheorie und zum öffentlichen Recht* (Bd. 2). Berlin: C. Heymann.
- WOOLLEY, J. T. (1984). *Monetary Politics: The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy*. 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>

#### 2012

- 129 Andrae, Jannis: Unabhängigkeit von Institutionen - Gründe bzw. Ursachen und Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen im demokratischen Rechtsstaat, November 2012.
- 128 Andrae, Jannis: Ideengeschichtliche Aspekte unabhängiger Institutionen, November 2012.
- 127 Pfeiffer, Christoph P.: Causalities and casualties: Media attention and terrorism, 1970–2010, November 2012.
- 126 Pierdzioch, Christian; Emrich, Eike: A Note on the International Coordination of Anti-Doping Policies, November 2012.
- 125 Berlemann, Michael; Wesselhöft, Jan-Erik: Estimating Aggregate Capital Stocks Using the Perpetual Inventory Method – New Empirical Evidence for 103 Countries –, October 2012.
- 124 Berlemann, Michael; Freese, Julia; Knoth, Sven: Eyes Wide Shut? The U.S. House Market Bubble through the Lense of Statistical Process Control, October 2012.
- 123 Pierdzioch, Christian; Emrich, Eike; Klein, Markus: Die optimierende Diktatur – Politische Stabilisierung durch staatlich verordnetes Doping am Beispiel der DDR, August 2012.
- 122 Flatau, Jens; Emrich, Eike; Pierdzioch, Christian: Zum zeitlichen Umfang ehrenamtlichen Engagements in Sportvereinen – sozioökonomische Modellbildung und empirische Prüfung, August 2012.
- 121 Pfeiffer, Christoph P.: The curse of anxiety-pleasure: Terrorism, the media, and advertising in a two-sided market framework, August 2012.
- 120 Pitsch, Werner; Emrich, Eike; Pierdzioch, Christian: Match Fixing im deutschen Fußball: Eine empirische Analyse mittels der Randomized-Response-Technik, August 2012.
- 119 Dluhosch, Barbara; Horgos, Daniel; Zimmermann, Klaus W.: EU Enlargement and Satisfaction with Democracy: A Peculiar Case of Immizerising Growth, July 2012.
- 118 Pierdzioch, Christian; Rülke, Jan-Christoph; Stadtmann, Georg: Forecasting U.S. Housing Starts under Asymmetric Loss, June 2012.
- 117 Dluhosch, Barbara; Horgos, Daniel; Zimmermann, Klaus W.: Explaining the Income Distribution Puzzle in Happiness Research: Theory and Evidence, May 2012.
- 116 Dluhosch, Barbara; Horgos, Daniel: (When) Does Tit-for-Tat Diplomacy in Trade Policy Pay Off?, April 2012.
- 115 Dluhosch, Barbara; Horgos, Daniel: Trading Up the Happiness Ladder, March 2012.

#### 2011

- 114 Castellani, Davide; De Benedictis, Luca; Horgos, Daniel: Can we really trust offshoring indices? June 2011.
- 113 Hielscher, Kai. Monetary Policy Delegation and Transparency of Policy Targets: A Positive Analysis, June 2011.
- 112 Berlemann, Michael; Hielscher Kai. A Time-varying Indicator of Effective Monetary Policy Conservatism, June 2011.
- 111 Kruse, Jörn. Netzneutralität. Soll die Neutralität des Internet staatlich reguliert werden?, May 2011.
- 110 Kruse, Jörn. Eine Demokratische Reformkonzeption: Mehr Einfluss für die Bürger und mehr Fachkompetenz und Langfristigkeit bei politischen Entscheidungen, May 2011.
- 109 Kruse, Jörn. Staatsverschuldung ist ein Problem des politischen Systems, February 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, December 2010.
- 105 Berlemann, Michael; Freese, Julia. Monetary Policy and Real Estate Prices: A Disaggregated Analysis for Switzerland, October 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, June 2010.
- 101 Schneider, Andrea; Zimmermann, Klaus W. Fairness und ihr Preis, June 2010.

