

Kruse, Jörn

**Working Paper**

## Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation

Diskussionspapier, No. 130

**Provided in Cooperation with:**

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Helmut-Schmidt-Universität (HSU)

*Suggested Citation:* Kruse, Jörn (2012) : Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation, Diskussionspapier, No. 130, Helmut-Schmidt-Universität - Universität der Bundeswehr Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/71103>

**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

UNABHÄNGIGE  
STAATLICHE INSTITUTIONEN:  
FUNKTIONALITÄT UND  
DEMOKRATISCHE LEGITIMATION

JÖRN KRUSE

Nr./ No. 130  
NOVEMBER 2012

Department of Economics  
Fächergruppe Volkswirtschaftslehre

Autor / Author

**Jörn Kruse**

Professor für Volkswirtschaftslehre / Professor of Economics

Helmut Schmidt Universität Hamburg / Helmut Schmidt University Hamburg

Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, Germany

joern.kruse@hsu-hh.de

Redaktion / Editors

Helmut Schmidt Universität Hamburg / Helmut Schmidt University Hamburg

Fächergruppe Volkswirtschaftslehre / Department of Economics

Eine elektronische Version des Diskussionspapiers ist auf folgender Internetseite zu finden/

An electronic version of the paper may be downloaded from the homepage:

<http://fgvwl.hsu-hh.de/wp-vwl>

Koordinator / Coordinator

Julia Freese

wp-vwl@hsu-hh.de

erscheint in:  
Theurl, Theresia (Hrsg), Unabhängige staatliche Organisationen in der Demokratie,  
Berlin (Duncker&Humblot) 2013

# Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation

JÖRN KRUSE<sup>1</sup>

## Zusammenfassung/ Abstract

Independent authorities have a number of advantages compared to politically dependent institutions, namely because of their superior specific qualification and performance, long-run incentive structure, influence of interest groups being less effective, and other reasons. Concerns are often related to the assertion of insufficient democratic legitimation. But this argument does not hold, if the independent authority is evaluated and put under the control of another expert independent authority with democratic legitimation. A large number of governmental institutions should be redesigned to become independent authorities.

**JEL-Klassifikation / JEL-Classification:** E58, H83

**Schlagworte / Keywords:** Unabhängige Institutionen; demokratische Legitimation

---

<sup>1</sup> Ich danke Ulrich Hufeld, Jannis Andrae, Markus Hessler, Marina Grusevaja und Arndt Christiansen für hilfreiche Kommentare und Anregungen zu früheren Fassungen dieses Papers. Das entlastet mich nicht von den verbliebenen Fehlern.

Mail: joern.kruse@hsu-hh.de

Web: <http://www.hsu-hh.de/kruse/>

## Gliederung

- A Einleitung, Problemstellung**
- B Staatliche Aufgaben und Institutions-Typen**
  - I Staatliche Institutionen
  - II Staatliche Funktionen: Normativer Gehalt und Fachkompetenz
- C Kriterien einer Unabhängigen Institution**
  - I Inhaltliche Unabhängigkeit
  - II Persönliche Unabhängigkeit
  - III Budgetäre Unabhängigkeit
  - IV Metaebene: Institutionelle Unabhängigkeit und Verfassungsrang
- D Funktionalität. Vorteile und Probleme der Unabhängigkeit**
  - I Rechtsstaatlichkeit und Objektivität, Glaubwürdigkeit
  - II Explizite Kontroll- und Informations-Funktionen
  - III Inhaltliche Freiheit als Funktionsprinzip
  - IV Spezifische Fachkompetenz und Funktionalität
  - V Interessen der Beteiligten und Anreizstrukturen
  - VI Langfristige Ziele und Wirkungen
  - VII Hoher normativer Gehalt: Quasi-politische Institution
  - VIII Erfahrungen mit Unabhängigkeit und Funktionalität
- E Demokratische Legitimation**
  - I Formale und inhaltliche Demokratische Legitimation
  - II Demokratische Legitimation Unabhängiger Institutionen
  - III Kontrolle und Anreizstrukturen in Unabhängigen Institutionen
- F Demokratische Legitimation ohne parteipolitische Institutionen**
- G Fazit**

## A Einleitung, Problemstellung, Überblick

Bei einer ganzen Reihe staatlicher Institutionen (z.B. Gerichte, Zentralbanken, Wettbewerbsbehörden, Rechnungshöfe etc.) gibt es gute inhaltliche Argumente, diese möglichst unabhängig von politischen Interventionen und Einflussnahmen zu institutionalisieren.<sup>1</sup> In einzelnen Fällen ist dies schon bisher in einem gewissen Umfang der Fall gewesen, auch in Deutschland. Dabei stellt sich die Frage der demokratischen Legitimation solcher Institutionen. Erfordert nicht das Demokratieprinzip, dass die gewählten Politiker bei allen Themen das letzte Wort haben? Fraglich ist, ob dies nur grundsätzlich oder auch in jedem Einzelfall gelten soll.

Dabei kommen zuerst die Richter in den Blick. Die Unabhängigkeit der Judikative ist ein Postulat der Gewaltenteilung. Die meisten Menschen sind davon überzeugt, dass ein Rechtsstaat seinen Namen nur dann verdient, wenn die Urteile der Gerichte nicht von politischer Opportunität abhängen und von den Politikern weder direkt noch indirekt beeinflusst werden können.

Grundsätzlich kann jedoch *die Politik* die allermeisten der Gesetze ändern, nach denen die Richter entscheiden und damit auch die Inhalte der Urteile bestimmen – nur eben nicht kurzfristig und nicht im Einzelfall, sondern nur nach einem Gesetzgebungsverfahren und nur für ganze Klassen von Fällen, die in längerfristig geltenden Gesetzen abstrakt definiert wurden. Dass die Gesetzgebung durch gewählte Abgeordnete erfolgt, ist ein Gebot der Demokratie. Nur durch die demokratischen Prozesse, die in der Wahl der Politiker durch die Bürger ihren normativen Ausgangspunkt haben, erhalten die Gesetze und damit auch die Urteile der Richter, die auf deren Basis urteilen, ihre demokratische Legitimation (Abschnitt E).

Von generellerer Bedeutung für die Thematik ist die Art, wie der Zusammenhang zwischen dem Ziel der demokratischen Legitimation und einem möglicherweise konkurrierenden Ziel (z.B. die Rechtsstaatlichkeit) geregelt wird. Dass die Unabhängigkeit der Judikative generell unbestritten ist, weist darauf hin, dass die Gesellschaft es für notwendig hält, zugunsten des Zieles *Rechtsstaatlichkeit im Einzelfall* das Demokratieprinzip ein Stück weit einzuschränken. Das Grundgesetz, das im Artikel 20, Abs. 1 und 2 das Demokratieprinzip konstituiert, legt in Abs. 3 fest, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden sind. Dies schließt bereits aus, dass die aktuell gewählten Politiker bei allen konkreten Fragen das letzte Wort haben können.

Die Relativierung des Demokratieprinzips kann für verschiedene Ziele rational sein, was im Folgenden im Begriff der *Funktionalität* bestimmter Institutionen zusammengefasst wird. Die Funktionalität umfasst insbesondere die Qualität der Arbeit und die gesellschaftliche Rationalität der Entscheidungen einer staatlichen Institution, z.B. bezüglich Effizienz, Nachhaltigkeit etc., die auch über einen politischen Wahlzyklus hinausreichen kann. Mit solchen Argumenten (Abschnitt D) kann man z.B. grundsätzlich die Unabhängigkeit von Zentralbanken, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, Medienaufsichtsbehörden, Rechnungshöfen, Statisti-

---

<sup>1</sup> Was *Unabhängigkeit* im Einzelnen heißt, wird in Abschnitt C genauer betrachtet. Mindestens bedeutet es die Abwesenheit von Weisungsbefugnissen einzelner Politiker oder politischer Gremien gegenüber dieser Institution, sowie die Tatsache, dass die Anreizstrukturen der Mitglieder dieser Institution nicht wesentlich von den Interessen der Politiker beeinflusst werden. Unabhängige Institutionen werden sprachlich zur Betonung ihrer Besonderheit im Folgenden als *Unabhängige Institutionen* groß geschrieben.

schen Ämtern, etc. begründen.<sup>2</sup> Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.<sup>3</sup> Solche Institutionen stehen im Folgenden im Mittelpunkt der Analysen und Argumentationen.

Darüber hinaus könnte man die Frage stellen, ob auch andere staatliche Institutionen, staatliche Universitäten, öffentliche Rundfunkanstalten etc. Unabhängige Institutionen sein sollten. Oder, um es noch weitergehender zu formulieren: Könnte nicht jede staatliche Institution unabhängig konzipiert, das heißt von politischen Einflüssen befreit werden? Es scheint klar, dass dies über das Ziel hinausschießen würde.

Es ist eine Kernthese dieses Beitrages, dass die Unabhängigkeit vieler staatlicher Institutionen von den Einflussnahmen *der Politik* zu gering ausgeprägt ist.<sup>4</sup> Allerdings würde eine völlige Unabhängigkeit grundsätzlich das Problem der demokratischen Legitimation der Entscheidungen aufwerfen. Die Fragestellung dieses Beitrages richtet sich darauf, ob generell ein Konflikt zwischen der Funktionalität und der demokratischen Legitimation besteht. Wäre es nicht möglich, Unabhängige Institutionen so einzusetzen, rechtlich zu binden, anzureizen und zu kontrollieren, so dass kein Konflikt mit der demokratischen Legitimation auftritt? Die Ausführungen werden zeigen, dass das sehr wohl möglich ist, wenn die institutionellen Strukturen adäquat gestaltet werden.

Das vorliegende Papier fragt erstens danach, *wann* es vorteilhaft ist, dass staatliche Institutionen unabhängig von den Politikern ausgestaltet werden. Zweitens wird erörtert, *wie* die demokratische Legitimation Unabhängiger Institutionen gewährleistet werden kann. Es handelt sich also um eine institutionell-normative Fragestellung.

Dazu ist es zunächst erforderlich zu klären, welche staatlichen Institutionen zu unterscheiden und welche Anforderungen zu stellen sind. Was macht eine Unabhängige Institution aus (Abschnitt C)? Sodann gilt es zu analysieren, worin die Vorteile der Unabhängigkeit bestehen können (Abschnitt D). Der Abschnitt E befasst sich mit der demokratischen Legitimation und der Kontrolle von Unabhängigen Institutionen und zeigt, dass auch unter den gegebenen Verfassungsbedingungen die demokratische Legitimation von Unabhängigen Institutionen gewährleistet werden kann, wenn diese adäquat institutionalisiert und evaluiert werden. Abschnitt F präsentiert einen über die gegenwärtige Verfassungslage weit hinausgehenden Vorschlag, eine demokratische Legitimation der Unabhängigen Institutionen relativ einfach herzustellen, ohne dass parteipolitisch dominierte Institutionen Einfluss nehmen können. Abschnitt F enthält ein Fazit.

Der vorliegende Text ist von einem Ökonomen verfasst worden, der sich auf ein staatsrechtlich besetztes Gebiet gewagt hat und dort dilettiert. "Staatsrechtlich stellen sich viele Probleme

<sup>2</sup> Vgl. für eine Auflistung von Unabhängigen Institutionen verschiedener Art in verschiedenen Ländern *Vibert* (2007, S. 23 ff.), für eine juristische Darstellung unabhängiger Institutionen in mehreren Ländern *Bredt* (2006), und für einen domengeschichtlichen Überblick *Andrae* (2012a).

<sup>3</sup> „Die [...] organisatorische und funktionelle Unterscheidung und Trennung der Gewalten [...] zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, d.h. von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“. *Bundesverfassungsgericht*, BVerfGE 68, 1 (86).

<sup>4</sup> Allerdings könnte eine Institution grundsätzlich auch "zu unabhängig" sein (*Heine/Mause* 2013), wenn sie ihre Unabhängigkeit für willkürliche Entscheidungen nutzen, ihre Kompetenzen über Gebühr ausdehnen oder ein überzogenes Budget auf Kosten der Steuerzahler in Anspruch nehmen würde. Es stellt sich also auch die Frage einer adäquaten Kontrolle der Unabhängigen Institutionen (vgl. E.III).

me anders dar. Die Autonomieräume in den Universitäten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – vor allem: die Wissenschaftsfreiheit, die Programmautonomie – müssen nicht wie trojanische Pferde verdeckt in das System der demokratischen Herrschaft eingeschleust und mühsam gerechtfertigt werden. Die Unabhängigkeit des Forschers und Redakteurs (auch des im öffentlich-rechtlichen Rundfunk tätigen!) beruht von vornherein auf dem grundrechtlichen Legitimationstitel des Art. 5 Abs. 3 bzw. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Das bedeutet: Nicht das Autonomierecht bedarf der Rechtfertigung, sondern – exakt umgekehrt – jede Relativierung (staatliche Finanzierungs- und Organisationsvorgaben in der Universität; Steuerungsansprüche der Rundfunkgremien) der apriorischen Autonomie muss sich vor dem Grundrecht erklären und begründen lassen. Die Juristen behaupten deshalb, Autonomie in der Universität und im Rundfunkwesen sei die Regel, nicht die Ausnahme, weil sie auf Grundrechtsbetätigung beruhen, damit aber in der Welt der subjektiven Freiheit spielen, nicht in der Welt der objektiven Ämter. Die Juristen sehen den *Normbefehl Demokratie* des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG auf alle Ämter der Staatsorganisation bezogen, die aus den Grundrechten nicht berechtigt, sondern auf die Grundrechte verpflichtet sind (Art. 1 Abs. 3 GG). Deren Herrschaftsanspruch hat nur Bestand – so die im Grundsatz unbestrittene Auslegung des Grundgesetzes –, wenn sich jede (!) Amtstätigkeit auf das Volk zurückführen lässt durch ununterbrochene Ernennungs-/Legitimationsketten (personell-demokratische Legitimation) und, wichtiger noch, auf abstrakt-gesetzliche und konkret durch Weisungen vermittelte Determinanten (materiell-demokratische Legitimation). In der Welt der grundrechtsverpflichteten Ämter ist jede Abweichung vom Grundmodell der – durch Wahl zum Deutschen Bundestag beeinflussbaren – Vollsteuerung ein Problem, eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme.<sup>5</sup>

Diese Ausführungen stützen die Argumentationsrichtung des vorliegenden Aufsatzes. Sie machen deutlich, dass die Unabhängigen Institutionen nicht die Knechte der Politiker als demokratische Herrscher sind, sondern dass beide den höherwertigen Grundrechten und dem Souverän – nämlich den Bürgern – untergeordnet sind. Danach könnte man das Pochen der Politiker auf ihr *Mandat*, das in der Form eines *demokratischen Legitimationsmonopols* (Krusse, 2008a) daherkommt, auch in vielen Fällen als Anmaßung betrachten, wenn sie ihr Handeln nicht direkt auf den demokratischen Souverän (unter Beachtung der Grundrechte) zurückführen können. Dies wird in Abschnitt E unter dem Begriff der *inhaltlichen Legitimation* erörtert. Diesbezüglich sind die Unabhängigen Institutionen oft gegenüber den politischen Institutionen im Vorteil.

Im Folgenden verwendet die Argumentation jedoch (schon wegen mangelnder juristischer Kenntnisse des Autors) keine staatsrechtlichen Kategorien, sondern bleibt bei einem ökonomisch motivierten, qualitativen Kosten-Nutzen-Kalkül mit institutionell-normativer Zielsetzung.

---

<sup>5</sup> Diese wertvollen Hinweise verdanke ich dem Staatsrechtler Ulrich Hufeld.

## B Staatliche Aufgaben und Institutions-Typen

### I Staatliche Institutionen

Staatliche Institutionen sind organisatorische Einheiten und Entscheidungsträger des Staates,<sup>6</sup> die staatliche Funktionen wahrnehmen und deren Aufgaben, Ziele, Kompetenzen, Delegationsvorgänge etc. durch staatliche Verfassungen, Gesetze, Verordnungen usw. mehr oder minder genau definiert sind. Die staatlichen Institutionen werden hier unterteilt in (a) Politische Institutionen, (b) Judikative Institutionen und (c) Fachinstitutionen.<sup>7</sup>

#### (a) Politische Institutionen

Zu den Politischen Institutionen gehören im Wesentlichen das Parlament und die Regierung.<sup>8</sup> Bei den Mitgliedern der Politischen Institutionen handelt es sich in der Regel (im Unterschied zu Fachinstitutionen und Judikative) um solche Personen, die allgemein-politische Karrieren über die demokratischen Prozesse einer Partei und der Politischen Institutionen des Staates gemacht haben.<sup>9</sup> Dies gilt im Regelfall für Abgeordnete, Minister und einige *politische Beamte*. Im Folgenden werden alle Angehörigen der Politischen Institutionen pauschal als *Politiker* bezeichnet. Sie bilden den großen Teil der *Politischen Klasse*, zu der außer ihnen noch die einflussreichen Parteifunktionäre gehören.

Die Politischen Institutionen, insbesondere das Parlament,<sup>10</sup> treffen die normativen Gestaltungs- und Richtungsentscheidungen der Gesellschaft. Sie werden (direkt oder indirekt) von den Bürgern gewählt und haben die generelle demokratische Legitimation (Abschnitt E), für die Gesellschaft als Ganzes kollektive Entscheidungen zu treffen.

#### (b) Judikative Institutionen

Zu den Judikativen Institutionen gehören sämtliche Gerichte (vom Bundesverfassungsgericht und den obersten Bundesgerichten bis zu den Amtsgerichten) und die ihnen zugeordneten Richter als eigentliche Träger der rechtsprechenden Gewalt (gemäß Art. 92 GG) (*Poscher* 2012). Die Richter haben die Aufgabe, die bestehenden Gesetze (und/oder die Verfassung) für einzelne Fälle zu interpretieren, bei konfligierenden Rechtsregeln zu entscheiden etc. Dies gilt für Streitfälle zwischen einzelnen Bürgern, zwischen Bürgern und staatlichen Institutionen

<sup>6</sup> Die *staatlichen Institutionen* werden von anderen Autoren auch als *staatliche Organisationen* bezeichnet, ohne dass diese Begrifflichkeit für den vorliegenden Text von Bedeutung wäre.

<sup>7</sup> Viele der grundlegenden Definitionen und Kategorien dieses Kapitels sind bereits in *Kruse* (2008, 2010 und 2011) entwickelt worden.

<sup>8</sup> In einer Parlamentarischen Demokratie bilden die Mehrheitsfraktionen des Parlaments mit der Regierung einen eng zusammenhängenden Machtkomplex, so dass die klassische Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive insoweit praktisch aufgehoben ist.

<sup>9</sup> Im Unterschied dazu werden die Angehörigen nicht-politischer Institutionen (Fachinstitutionen und Judikative) im Wesentlichen über fachspezifische professionelle Ausbildungen rekrutiert und machen ihre Karrieren in der Regel über die verschiedenen Ebenen der betreffenden oder anderer fachlich einschlägiger Institutionen.

<sup>10</sup> Im engeren Sinne gilt: "Nur das Parlament besitzt die demokratische Legitimation zur politischen Leitentscheidung." (*BVerfGE* 34, 52, S. 59). In der Praxis delegiert das Parlament diese Legitimation teilweise an die Regierung, so dass man die Politischen Institutionen insgesamt als normative Akteure betrachten kann.

und zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen. Die Gerichte bestehen überwiegend aus professionell ausgebildeten Juristen, die fachspezifisch sozialisiert sind. Man kann davon ausgehen, dass sie fachlich kompetent sind für die Aufgaben des Gerichts, an dem sie tätig sind. Ihre Karriere hängt im Wesentlichen von ihrer Leistung und von ihrer Reputation bei Fachkollegen ab,<sup>11</sup> was entsprechende Anreize setzt.

### (c) Fachinstitutionen

Als Fachinstitutionen werden im Folgenden alle staatlichen Institutionen bezeichnet, die nicht zu den politischen Institutionen (Parlament, Regierung) oder zur Judikative gehören. Fachinstitutionen umfassen damit den größten Teil aller staatlichen Institutionen.

Fachinstitutionen sind problemfeldspezifisch organisiert. Ihre Angehörigen, insbesondere solche in Führungsfunktionen, sind in der Regel hochgradig fachkompetent. Die Mitglieder von Fachinstitutionen werden typischerweise nach fachlichen Erfordernissen rekrutiert, ausgebildet und selektiert. Ihre Karrieren hängen (außer von ihrer Seniorität und gegebenenfalls von politischen Einflussnahmen) wesentlich von ihrer fachlichen Qualität und Leistung ab. Die meisten Angehörigen von Fachinstitutionen haben lebenslange Karriereperspektiven auf ihrem Gebiet und unterliegen auf diesem den internen und/oder externen Peer-group-Beobachtungen und Bewertungen, die gegebenenfalls zu einem *guten Ruf* für Fachkompetenz, Professionalität etc. und damit zu einem entsprechenden Vertrauen führen – oder eben nicht. Dies erzeugt eine vergleichsweise längerfristige Anreizstruktur (vgl. D.VI).

Die Aufgaben, Ziele, Kriterien und Kompetenzen der Fachinstitutionen werden überwiegend a priori durch Gesetze etc. (inkl. Verordnungen, Geschäftsordnungen, Satzungen) definiert. Die Mitglieder der Fachinstitutionen interpretieren die ihnen vorgegebenen Ziele für einzelne Fälle, Funktionen, Problemlagen und Entscheidungen. Zu ihren Aufgaben gehören keine politischen Gestaltungsentscheidungen.

Zu den staatlichen Fachinstitutionen gehören insbesondere :

1. *Allgemeine unmittelbare Staatsverwaltung*. Dazu gehören im weitesten Sinne alle der Exekutive zugeordneten Institutionen, die nicht zugleich politische oder quasi-politische Institutionen (D.VII) sind. Diese werden auf der Basis gesetzlicher Bestimmungen in vielen Bereichen des Lebens zur Erfüllung der Staatsfunktionen im Einzelfall tätig.

2. *Spezifische Fachinstitutionen*.<sup>12</sup> Dazu zählen alle spezifischen Institutionen auf den diversen Fachgebieten, im wirtschaftlichen Bereich z.B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungsbehörden, Medienaufsichtsbehörden, Arbeitsagenturen etc., ebenso zahlreiche spezielle Ämter verschiedener Art, diverse Forschungsinstitute auf unterschiedlichen Fachgebieten, Universitäten etc., außerdem die Informations- und Kontroll-Institutionen des Staates (wie z.B. der Bundesrechnungshof, Statistische Ämter etc.), sowie solche mit Beratungsfunktionen (z.B. Sachverständigenrat, Monopolkommission etc.).

---

<sup>11</sup> Ausnahmen sind in dem Maße gegeben, in dem Richter (z.B. beim Bundesverfassungsgericht) politisch bestimmt werden.

<sup>12</sup> Dies betrifft insbesondere Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung, die organisatorisch verselbständigt und rechtlich verselbständigt oder teilverselbständigt sind. Eine *mittelbare Staatsverwaltung* liegt dann vor, wenn die relevante staatliche Ebene (z.B. der Bund) einen Verwaltungsträger schafft, welcher dann die Aufgaben wahrnimmt. So gehört auch die Bundesbank im Sinne dieser Definition zur mittelbaren Verwaltung, obgleich § 1 BBankG statuiert „Die Deutsche Bundesbank ist eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts“ (Maurer, 2011), § 21, Rz. 12.

3. *Sonstige staatliche Institutionen* umfassen pauschal die anderen Institutionen verschiedener Art, in denen der Staat bestimmte Funktionen zu erfüllen hat, insbesondere aufgrund seiner Eigenschaft als Anteilseigner oder weil er auf andere Weise Einfluss ausübt, z.B. bei staatlichen Unternehmen und Banken sowie bei staatlichen Beteiligungen an privaten Unternehmen, außerdem bei Post, Bahn, öffentlichen Rundfunkanstalten etc.

4. *Fachabteilungen der Ministerien*. Eine Sonderstellung nehmen die Ministerien ein, die heute üblicherweise zur Regierung gezählt werden, jedoch teilweise Fachinstitutions-Charakter haben. Ministerien bestehen zum überwiegenden Teil aus Laufbahnbeamten, die fachspezifisch rekrutiert und ausgebildet werden und deren Karrieren nach Senioritäts- und nach fachlichen Leistungskriterien erfolgen. Bei einem kleineren Anteil, der jedoch die Spitze der Ministerien ausmacht (Minister, parlamentarische Staatssekretäre und alle *politischen Beamten* nach § 54 Bundesbeamtengesetz (BBG)) und als Bestandteil der *Regierung im weiteren Sinne* und als *politiknah* bezeichnet werden könnte (quasi-politische Institutionen, D.VII), werden die Positionen unter parteipolitischen Gesichtspunkten besetzt. Dies ist durchaus sachgerecht, da sich die entsprechenden Aufgaben auf die Vorbereitung oder die Umsetzung von Entscheidungen der Regierung oder des Parlaments beziehen. Ein anderer Teil der Ministeriumstätigkeiten ist jedoch überwiegend fachbezogen, ohne dass die jeweilige politische Ausrichtung der Regierung im Vordergrund steht. Diesen Teil rechnen wir hier zu den Fachinstitutionen.

## II Staatliche Funktionen: Normativer Gehalt und Fachkompetenz

Zunächst stellt sich die Frage, welche staatlichen Funktionen von den Politischen Institutionen und welche von den Fachinstitutionen wahrgenommen werden sollen. Danach erörtern wir, wie unabhängig Letztere von Ersteren sein sollen oder können. Für die erste Frage sind die Kriterien (a) normativer Gehalt und (b) Fachkompetenz relevant.

(a) *Normativer Gehalt*. Die Präferenzen der Bürger bilden grundsätzlich die Zielfunktion und die normativen Maßstäbe für alle staatlichen Entscheidungen in einer Demokratie. Bei vielen Themen sind die politischen Präferenzen der Bürger nicht nur unterschiedlich, sondern häufig a priori gar nicht bekannt, eventuell nicht einmal ihnen selbst. Sie müssen erst in einem Informations- und Meinungsbildungsprozess entwickelt werden. In Fällen unbekannter und/oder besonders heterogener Präferenzen sprechen wir von einem hohen normativen Gehalt eines Themas.

Um die gesellschaftlichen Ziele auf einem bestimmten Problemfeld zu ermitteln, müssen informative und diskursive Prozesse existieren, die die Meinungsbildung der Bürger ermöglichen und vorantreiben. Im Idealfall existieren institutionelle Strukturen und Prozesse, die die normativen Elemente zu den demokratischen Entscheidungsträgern transferieren und dort Anreize setzen, entsprechend der Bürgerpräferenzen zu handeln.

Ein geringer normativer Gehalt eines Themas liegt vor, wenn dabei die Präferenzen der Bürger als bekannt angenommen werden können oder wenn die Ziele für die jeweiligen Entscheidungen bereits vorher durch Gesetze etc. definiert wurden. Ein geringer normativer Gehalt bedeutet also keineswegs, dass die Präferenzen inhaltlich nicht bedeutsam sind, sondern nur, dass ihre Ermittlung keine Probleme verursacht. Entscheidungen mit einem hohen normativen Gehalt benötigen eine hohe inhaltliche demokratische Legitimation (vgl. E). Bei Entscheidungen mit einem geringen normativen Gehalt sind die Anforderungen an die demokratische Legitimation weit geringer.

(b) *Fachkompetenz*. Darunter wird dasjenige Niveau von spezialisierten Kenntnissen (fachlicher Background, professionelle Qualität, Knowhow etc.) verstanden, das bei den einschlägigen Experten des jeweiligen Gebietes vorhanden ist.

Eine hohe Fachkompetenz auf den einschlägigen Sachgebieten ist erforderlich, um die jeweiligen Ziele der Bürger effizient (d.h. mit möglichst geringem Verzicht auf andere Ziele) zu erreichen. Man könnte auch sagen, eine hohe Fachkompetenz ist gleichbedeutend mit einer guten Kenntnis der jeweils relevanten Politikmöglichkeitskurve (vgl. Abbildung 2, Abschnitt D.IV), das heißt der konkret vorhandenen Politikoptionen mit ihren Folgen. Die Bürgerpräferenzen können häufig erst dann ermittelt werden, wenn die Folgen der konkret relevanten Politikalternativen mindestens näherungsweise bekannt sind (Kruse 2010).

Die hohe Komplexität moderner Gesellschaften und der stark angewachsene wissenschaftliche, technologische und gesellschaftliche Erkenntnisfortschritt hat die Relevanz der Fachkompetenz für politische Entscheidungen in den letzten Jahrzehnten stark erhöht. Dies gilt in besonders hohem Maße bezüglich längerfristiger Wirkungen von Entscheidungen, für deren Abschätzung oft eine besonders hohe Fachkompetenz erforderlich ist.

Für die einzelnen staatlichen Entscheidungsaufgaben bzw. Problemfelder ist die Relevanz beider Merkmale sehr unterschiedlich. Insofern können wir diese in verschiedene Felder der Abbildung 1 einordnen.

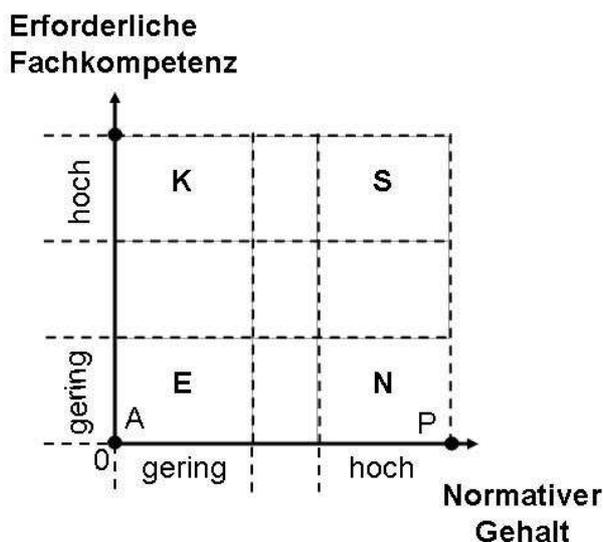


Abbildung 1 : Normativer Gehalt und Fachkompetenz staatlicher Aufgabenfelder

Die Felder N und S umfassen Entscheidungsbereiche (bzw. Problemfelder) mit einem hohen normativen Gehalt. Sie erfordern die Beteiligung von politischen Institutionen mit inhaltlicher demokratischer Legitimation. Das Feld N enthält Problembereiche, in denen es stark auf die jeweiligen politischen Präferenzen ankommt, die nicht evident sind und sich eventuell unter den Bürgern stark unterscheiden, so dass sie erst entwickelt und evaluiert werden müssen. Allerdings sind hier die sachlichen Zusammenhänge des Entscheidungsfeldes relativ klar und erfordern keine ausgeprägte spezialisierte Fachkompetenz. Es handelt sich primär um normative Entscheidungen für die Gesellschaft. Dies ist die originäre Domäne der politischen Institutionen.

Beim Feld S ist die adäquate Zuordnung auf die Institutionen wesentlich schwieriger. Einerseits erfordern Entscheidungen auf diesem Feld eine hohe spezifische Fachkompetenz, insbe-

sondere wenn langfristige Wirkungen relevant sind. Andererseits sind normative Gestaltungsfragen involviert, die eine inhaltliche demokratische Legitimation erfordern. Solche Aufgaben sollte man deshalb nicht den Experten überlassen, aber auch nicht einem allgemeinpolitischen Gremium ohne adäquate Fachkompetenz. Da eine hohe spezifische Fachkompetenz bei den Politikern in der Regel nicht hinreichend vorhanden ist, ist die explizite Einbeziehung von ergebnisoffener Fachkompetenz (bei politischen Entscheidungen in der Gesetzgebung und beim Regierungshandeln) erforderlich. Das Feld S ist somit die Domäne der Interaktion von Politik und Politikberatung durch die Fachinstitutionen und andere Experten.

Grundsätzlich sollte man alle Entscheidungen, die keinen hohen normativen Gehalt haben (Felder E und K), den Fachinstitutionen übertragen. Das Feld E beinhaltet Routine-Verwaltungsaufgaben.<sup>13</sup> Im Bereich K ist für eine gute Zielerreichung eine hohe spezialisierte Fachkompetenz der Entscheidungsträger erforderlich. Hier sind die normativen Elemente weitgehend bekannt. Es kommt im Wesentlichen auf die Fachkompetenz und die Anreizstruktur der Funktionsträger an. Sie benötigen keine Mitwirkung politischer Institutionen mit Ausnahme der Vermittlung von formaler demokratischer Legitimation. Dies entlastet die Politiker von der Verantwortung und von einem Zeitaufwand, den sie auf Feldern mit höherem normativen Gehalt nutzbringender einsetzen könnten.

### C Kriterien einer Unabhängigen Institution

Staatliche Institutionen werden als organisatorische Einheiten definiert, die staatliche Funktionen wahrnehmen und deren Aufgaben, Ziele, Kompetenzen, Delegationsvorgänge etc. durch staatliche Gesetze, Verordnungen usw. mehr oder minder genau bestimmt sind. Die *Unabhängigkeit* einer staatlichen Institution ist im Folgenden definiert als *unabhängig von den Politikern und den politischen Institutionen*.<sup>14</sup> Dies macht schon deutlich, dass die Interessen der jeweils herrschenden Politiker kurzfristig fast immer gegen die Unabhängigkeit einer staatlichen Institution gerichtet sind, da diese ihre gegenwärtige Macht begrenzt. Längerfristig kann dies jedoch anders sein, da Unabhängige Institutionen meistens eine höhere Funktionalität aufweisen als politikabhängige, besonders in einem Kontext, in dem eine Zeitinkonsistenz politischer Entscheidungen (vgl. Abschnitt D.VI) bedeutsam ist.

Eine Abhängigkeit von der Politik lässt sich im Wesentlichen dann begründen, wenn das Aufgabenfeld der Institution<sup>15</sup> durch einen hohen normativen Gehalt gekennzeichnet ist (Felder S und N in Abbildung 1). Dies sind insbesondere solche Institutionen, die bei der Konzipierung, Durchführung oder Repräsentierung der Politik der jeweiligen Regierung bzw. des Parlaments tätig sind und als quasi-politische Institutionen (vgl. Kategorie P in Abschnitt G) bezeichnet werden. Dies macht deutlich, dass viel davon abhängt, wie gut es gelingt, die Grenze zwi-

---

<sup>13</sup> Der Extrempunkt A repräsentiert solche Aufgaben, in denen die optimale Lösung quasi automatisch (z.B. mittels einer bestimmten Software) generiert werden kann.

<sup>14</sup> Die Unabhängigkeit aller staatlichen Institutionen von anderen Akteuren (Interessengruppen etc.) ist zweifellos von sehr großer Bedeutung. Dies ist jedoch ein anderes Thema, das im Folgenden nicht explizit behandelt wird.

<sup>15</sup> Einzelne Institutionen können natürlich auch verschiedene Aufgabenfelder haben, die eventuell anders zu beurteilen sind. Aus Vereinfachungsgründen soll dies jedoch im Folgenden nicht problematisiert werden.

schen den Feldern S und N einerseits und K und E andererseits zu definieren, das heißt, ob die Ziele adäquat und operational in einem Gesetz definiert werden können.

Um den allgemeinen Begriff der *Unabhängigkeit* präziser zu fassen, wird er hier in vier Kategorien differenziert,<sup>16</sup> nämlich (a) inhaltliche Unabhängigkeit, d.h. Fehlen von Primärentscheidungsrechten von politischen Institutionen im Zuständigkeitsbereich der Institution, (b) persönliche Unabhängigkeit, d.h. politikfreie Auswahl des Spitzenpersonals, (c) budgetäre Unabhängigkeit, d.h. solche Entscheidungsverfahren über die Budgets der Institutionen, die nicht die inhaltlichen Anreize beeinflussen, und (d) die institutionelle Unabhängigkeit. Letztere betrifft die rechtlichen Rahmensetzungen der Institution, die auf der Metaebene (Verfassungsebene) angesiedelt sind. Dies ist eher ein verfassungsrechtliches Problem und wird im Folgenden nicht vertieft. Die Kriterien haben einen unterschiedlichen Stellenwert, wobei die inhaltliche Unabhängigkeit im Folgenden im Mittelpunkt steht.

## I Inhaltliche Unabhängigkeit

Die inhaltliche Unabhängigkeit<sup>17</sup> betrifft die Verteilung der Primärentscheidungsrechte auf dem betreffenden Feld. Unter Primärentscheidungen versteht man inhaltliche Entscheidungen *in der Sache*, in Abgrenzung zu Delegationsentscheidungen (d.h. allen Entscheidungen, die die Auswahl von Handlungsträgern und die Übertragung von Aufgaben an diese betreffen). Primärentscheidungsrechte sind die formalen Kompetenzen einer staatlichen Institution, bestimmte inhaltliche Entscheidungen tatsächlich wirksam zu treffen.

Politische Primärentscheidungsrechte wären vorhanden, wenn im Zuständigkeitsbereich der Institution die Politiker die Entscheidungen (anders als durch Argumente und unverbindliche Ratschläge) beeinflussen könnten. In besonders deutlicher Weise wäre dies der Fall, wenn die Politik die Institution direkt anweisen oder die Entscheidung gleich selbst treffen könnte – insbesondere, wenn dies relativ einfach möglich wäre. In die gleiche Richtung gehen Genehmigungsvorbehalte *ex ante* und Nachprüfungen *ex post* (z.B. bei Beschwerden von Betroffenen etc.), wenn diese nicht durch Gerichte sondern durch politische Institutionen stattfinden.<sup>18</sup>

In dem Maße, wie politische Primärentscheidungsrechte vorhanden sind, ist die Unabhängigkeit einer solchen Institution gering.

---

<sup>16</sup> Vgl. für alternative Begrifflichkeiten und Gliederungen der Kriterien einer Unabhängigen Institution *Bredt* (2006), *Siekmann* (2005), *Jenny* (2012), *Budzinski* (2013), *Andrae* (2012b). *Cukierman* (1995) hat für die Unabhängigkeit von Zentralbanken ein Kriterien- und Messkonzept entwickelt und dies auf die Zentralbanken zahlreicher Länder angewendet. Vgl. auch *Simone/Guillén* (2005) und *Crowe/Meade* (2007).

<sup>17</sup> *Siekmann* (2005, S. 15) bezeichnet dies als *sachliche* Unabhängigkeit. Diese bezieht sich auf die Institution als solche, während die persönliche Unabhängigkeit sich auf die handelnden Personen (Führungspersonal der betreffenden Institution) bezieht.

<sup>18</sup> Dennoch können hier Probleme auftreten, für die Lösungen vorzuhalten sind. Nehmen wir an, eine Zentralbank wäre durch das sie konstituierende Gesetz (oder die Verfassung) dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet und kauft jetzt minderwertige Staatsanleihen zum Zwecke der Staatsfinanzierung (z.B. weil ihre Führungspersonlichkeiten in der Krise glauben, *die Erhaltung des Euro sei wichtiger als die Vermeidung von Inflation*). Wer könnte eine unabhängige Zentralbank daran hindern, gegen ihre Ziele und Prinzipien zu verstoßen oder sie dafür sanktionieren? Eine politische Institution sicher nicht. Ein Gericht? (vgl. E.III) Eine politik-unabhängige Institution (vgl. Abschnitt F) mit demokratischer Legitimation?

## II Persönliche Unabhängigkeit

Die persönliche Unabhängigkeit bezieht sich auf das Spitzenpersonal der Institution.<sup>19</sup> Dies betrifft die Fragen, von wem und in welcher Weise die Personen an der Spitze der Institution ausgewählt und gegebenenfalls abgesetzt werden, sowie um die Länge der Amtszeit und die Anreizstruktur in Bezug auf die Zeit während und nach Ende der Amtszeit.<sup>20</sup>

Es ist die Aufgabe dieser Delegationsprozesse, die bestgeeigneten Personen für die Führungspositionen auszuwählen, so dass die Institution adäquat arbeitet und gute Entscheidungen im Sinne der Zielsetzung trifft. Dazu gehören z.B. inhaltliche Fachkompetenz, einschlägige Erfahrung, Führungsqualitäten, Gesetzestreue etc.

Auch in Institutionen, die inhaltlich unabhängig sind, können die Politiker gegebenenfalls viel Einfluss ausüben, indem sie die Möglichkeiten von Personalentscheidungen nutzen. Dies hätte für sie zudem den Vorteil, dass eine Personalpolitik im Hintergrund für die Öffentlichkeit weniger transparent wäre als eine direkte Intervention bei inhaltlichen Entscheidungen.

Für die Frage der Unabhängigkeit ist es nicht unerheblich, ob die Institution von einer Einzelperson (z.B. Präsident) geleitet wird (Einzelspitze), die gegenüber den anderen Mitgliedern der Institution hierarchische Weisungsbefugnisse hat, oder von einem Vorstand als Kollegialorgan, das die wichtigen Entscheidungen kollektiv trifft. Die Unabhängigkeit ist *ceteris paribus* bei einer Einzelspitze geringer. Es ist gegebenenfalls für die Politiker leichter, eine einzelne Person zu beeinflussen bzw. ihr abweichende Anreize zu setzen (z.B. spätere Jobs) als bei einem ganzen Kollegialorgan. Dies gilt insbesondere dann, wenn die einzelnen Mitglieder des Kollegialorgans zu verschiedenen Zeitpunkten und evtl. sogar von unterschiedlichen Institutionen ernannt werden. Dies kann als *geteiltes Ernennungsrecht* bezeichnet werden.<sup>21</sup>

Eine persönliche Unabhängigkeit des Spitzenpersonals der Institution ist überhaupt nicht gegeben, wenn über dieses diskretionär und ohne einengende Qualitätskriterien<sup>22</sup> direkt von Po-

---

<sup>19</sup> Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeitsbeziehungen und Anreizstrukturen der anderen Mitarbeiter der Institution erstens von den Laufbahnregeln des öffentlichen Dienstes bestimmt werden und zweitens ihre Karriere auch von den Leistungsbewertungen abhängt, die durch das Spitzenpersonal erfolgt.

<sup>20</sup> Anders als bei einigen anderen Delegationsvorgängen (z.B. zwischen Anwalt und Mandant) enthält die Delegation hier keinerlei Möglichkeiten für sachliche Vorgaben oder imperative Mandate gegenüber dem Spitzenpersonal, da dies eine inhaltliche Abhängigkeit der Institution bedeuten würde.

<sup>21</sup> *Andrae* (2012b, S. 34 ff.) hat darauf hingewiesen, dass ein *geteiltes Ernennungsrecht* zwei unterschiedliche Sachverhalte umfasst. Einer ist dann gegeben, wenn die Ernennung jedes Mitglieds der Institution durch mindestens zwei andere Institutionen erfolgen muss. Dies ist z.B. bei der Ernennung der Richter zum Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten der Fall. Der Präsident ernennt die Richter *with the advice and consent of the Senate* nach der Anhörung und einer Empfehlung des Kandidaten durch das *Senate Judiciary Committee*. Zweitens kann das Ernennungsrecht auch dann als geteilt betrachtet werden, wenn je Mitglied nur eine Institution *de facto* die Ernennung vollzieht, diese jedoch nur einen bestimmten Teil aller Angehörigen einer Institution ernennen darf, z.B. beim Zentralbankrat der Bank deutscher Länder.

<sup>22</sup> Als Beispiel können die rechtlichen Grundlagen und Verhaltenskodizes berufsständischer Organisationen dienen, die von Gesetzes wegen zur Unabhängigkeit verpflichtet sind. Vgl. für das Beispiel des Wirt-

litikern entschieden wird. In solchen Fällen bestehen häufig Anreize, Parteifreunde oder *nahe stehende* Personen zu berufen, die zum Interessenkontext der jeweiligen Regierungsparteien gehören. Dann ist die fehlende persönliche Unabhängigkeit der Akteure für die politischen Institutionen quasi ein Substitut für nicht vorhandene Primärentscheidungsrechte. Dies führt aber nicht nur zu einer Verzerrung der inhaltlichen Ausrichtung, sondern typischerweise auch zu einer Minderung der Fachkompetenz. Letztere Wirkung kann eventuell vermieden werden, wenn für die Besetzung solcher Spitzenpositionen anspruchsvolle Qualitätskriterien formuliert (und eingehalten) werden, so dass praktisch nur Personen mit hoher Fachkompetenz und einschlägiger Berufserfahrung in Betracht kommen.

Eine persönliche Unabhängigkeit der Akteure einer staatlichen Institution ist vor allem dann gegeben, wenn die wichtigen Personalentscheidungen durch ein einschlägig fachkundiges Gremium erfolgen, dessen Mitglieder ihrerseits von den Politikern effektiv unabhängig sind. Eine Politikabhängigkeit solcher Personen ist nicht schon dann gegeben, wenn diese ihrerseits einer staatlichen Einrichtung angehören, an deren Spitze ein Politiker steht.<sup>23</sup> Es kommt auf die Durchgriffsrechte und Anreizstrukturen im Einzelfall an. Die persönliche Unabhängigkeit wird noch stabiler dadurch, dass das Personalgremium seinerseits personell rotiert und seine Mitglieder von unterschiedlichen Institutionen delegiert werden. Es wäre also relativ einfach, eine persönliche Unabhängigkeit des Personals herzustellen.

Wenn jedoch die Personalentscheidungen von einer politischen Institution getroffen werden, sind weitere Aspekte zu betrachten, insbesondere bezüglich der Länge der Amtsperioden und der Abberufbarkeit. Bei kurzen Amtszeiten ist die persönliche Unabhängigkeit gering, da das Spitzenpersonal geneigt wäre, sich durch erwünschte Entscheidungen das Wohlwollen der Politiker zu erhalten, um auch für die nächste Amtsperiode ernannt zu werden.<sup>24</sup>

Lange Amtsperioden (extrem auf Lebenszeit, d.h. bis zur normalen Pensionsgrenze) gewähren dem Inhaber zwar mehr Unabhängigkeit, bringen für die Institution aber das Problem der Qualitätssicherung mit sich. Für den Fall von Faulheit, schlechter Performance, Bestechlichkeit, unseriöser Amtsführung etc. sollte es grundsätzlich die Möglichkeit einer vorzeitigen Abberufung geben. Da diese ihrerseits von den Politikern dazu genutzt werden könnte, unerwünschte Entscheidungen zu sanktionieren oder damit (implizit) zu drohen, stellt sich die Frage nach der Definition der legitimen Gründe und dem Zeitplan für eine Abberufbarkeit. Vor allem ist es bedeutsam, wer eine solche Abberufung vornehmen kann. Die Unabhängigkeit wäre geringer, wenn dies durch die Politiker erfolgen kann, und höher, wenn dies durch eine Unabhängige Institution (z.B. ein Gericht) erfolgen müsste.

Selbst in Institutionen, die inhaltlich oder budgetär nicht unabhängig sind, ist eine persönliche Unabhängigkeit in aller Regel vorteilhaft, vor allem aus Gründen der Qualitätssicherung. Eine persönliche Unabhängigkeit ist im Wesentlichen nur dann ein Problem, wenn die betreffende staatliche Institution politiknahe Funktionen hat (quasi-politische Institution). In solchen Fällen kann es erforderlich sein, dass das entsprechende Spitzenpersonal jederzeit das Vertrauen

schaftsprüfers § 43 Abs. 1, § 43 Abs. 2 und 3 (mit Auflistung unzulässiger Tätigkeitsbereiche), § 49 WPO. Vgl. *Andrae* (2012b).

<sup>23</sup> Ein Beispiel für Letzteres sind Fakultäts-Berufungskommissionen, die überwiegend aus Professoren in Lebenszeitstellungen bestehen, bei der Besetzung von Professorenstellen.

<sup>24</sup> Dieser Effekt könnte in einigen Fällen durch angemessene Versorgungsregelungen nach dem Ausscheiden gemindert werden, sowie ebenfalls dann, wenn die Positionen von Anfang an als vorübergehende konzipiert sind und die Akteure anschließend in gesicherte Verhältnisse zurückkehren.

der Regierung bzw. des Parlaments hat, z.B. wenn bestimmte Personen die jeweilige Politik mit konzipieren und/oder nach außen repräsentieren. Beispiele sind etwa die Toppositionen in Ministerien, die Botschafter in anderen Ländern, die militärische Führung etc. Häufig handelt es sich dann um *politische Beamte*.

### III Budgetäre Unabhängigkeit

Jede staatliche Institution verursacht Kosten und benötigt für ihre Arbeit ein mehr oder minder großes Budget, das in der Regel ganz oder überwiegend aus Steuermitteln aufgebracht werden muss und insofern der parlamentarischen Budgethoheit unterliegt.<sup>25</sup> Die Möglichkeit, dass die Institution selbst über ihr Budget entscheidet, kommt nicht ernsthaft in Betracht, da dies über ein bürokratisches Budgetmaximierungsstreben einem Selbstbedienungsladen gleichkäme und zu einem überhöhten Budget führen würde (*Heine/Mause* 2013).

Für unser Thema ist relevant, ob von der Art der Entscheidung über das Budget inhaltliche Rückwirkungen auf die staatliche Institution erfolgen können, die deren Unabhängigkeit einschränken. Von budgetärer Unabhängigkeit wird im Folgenden ausgegangen, wenn das Entscheidungsverfahren über das Budget nicht die funktional orientierten Anreize der Institution und seiner Mitglieder negativ beeinflusst.

Wenn die Parlamentsmehrheit aus eigenen inhaltlichen Interessen in der Lage wäre, die Budgetansätze für die Institution diskretionär zu kürzen, würde dadurch die Unabhängigkeit der Institution eingeschränkt, weil die Anreizstrukturen der Mitglieder der Institution dadurch beeinflusst werden können. Außerdem könnten die Politiker die Qualität und Wirksamkeit einer solchen Institution erheblich verschlechtern, wenn sie deren Budget für Personal und externe Expertise stark reduzieren oder die Gehälter so kürzen würden, dass die Institution keine fachlich qualifizierten Mitarbeiter mehr gewinnen kann.

Es bedarf also eines Verfahrens zur Budgetbestimmung, das die oben genannten Probleme vermeidet. Zur Analyse ist es sinnvoll, zwischen zwei Arten von Budgets zu unterscheiden. Zum *Organisationsbudget* gehören die Gehälter des Führungspersonals und der anderen Mitarbeiter der Institution, also Kosten, die sich aus dem Stellenkegel und der Zahl und Entlohnung des Personals ergeben, ebenso Raum- und Sachkosten, Reise- und Konferenzkosten, Kosten für die Beschaffung externer Expertise (Gutachten) etc.

Quantitativ ist das Organisationsbudget meist relativ überschaubar. Eine budgetäre Unabhängigkeit herzustellen, ist dabei durchaus möglich, wenn das Parlament sich bei Gründung der Institution (zusammen mit den Gesetzen, die die Aufgaben und Ziele etc. der Institution definieren) einmal für ein Budget entschieden hat, das es ermöglicht, die Aufgaben adäquat zu erledigen. Sachgerechte Änderungen im Zeitablauf bedürfen dann keiner diskretionären Politikerentscheidungen, sondern können durch eine Indexierung realisiert werden. Im einfachsten Falle wäre dies eine Inflationsanpassung. Es könnte jedoch auch als quantitative Anpassung an veränderte Fallzahlen konzipiert werden, wenn diese als exogen betrachtet werden können.

---

<sup>25</sup> Eine vollständige, von jeglicher Kontrolle losgelöste budgetäre 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“ (*BVerfGE* 70, 324, 354 ff.), in Konflikt geraten.

Begründete Veränderungswünsche aufgrund erhöhten oder verminderten Arbeitsanfalls, die über solche automatischen Anpassungen hinausgehen oder eine grundlegende Umorganisation bedürfen dann der Analyse und Zustimmung einer bestimmten anderen politikunabhängigen Institution (z.B. Rechnungshof oder Bürgersenat, vgl. F).

Für die meisten der Institutionen, die für eine Unabhängigkeit in Betracht kommt (z.B. sämtliche Gerichte, Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden, die Zentralbank usw.) ist für das Organisationsbudget auf diese Weise eine budgetäre Unabhängigkeit herstellbar.

Eine andere Möglichkeit wäre eine Eigenfinanzierung, wie das bei der amerikanischen Federal Reserve der Fall ist.<sup>26</sup> Dies ist z.B. gegeben, wenn die jeweiligen staatlichen Funktionen im Einzelfall aus Gebühren finanziert werden.<sup>27</sup> Eine solche Praxis ist jedoch nur bei wenigen Institutionen möglich. Das eigentliche Problem, nämlich die adäquate Kontrolle des Budgets ohne die Möglichkeit einer politischen Einflussnahme durch die Hintertür einzuführen, wäre damit jedoch ohnehin nicht gelöst, da eine andere politikunabhängige Kontrollinstitution beauftragt werden müsste. Die Erwirtschaftung des eigenen Budgets aus Gebühren etc. schafft zusätzliche Probleme, da Risiken für die Unabhängigkeit der Institution von anderen Interessen und Anreize für überhöhte Gebühren entstehen.

Das über die internen Organisationskosten einer Institution hinausgehende *externe Budget* umfasst alle anderen Finanzmittel, über die die Institution zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt. Dies sind z.B. die Ausgaben der Leistungsverwaltung in der Sozial-, Bildungs-, Verteidigungs-, Verkehrspolitik etc. bzw. von Institutionen, die bei der Bereitstellung staatlicher Güter tätig sind (incl. öffentliche Rundfunkanstalten, Universitäten etc.).

Bei solchen Institutionen, bei denen das *Geldausgeben* für Infrastrukturen, staatliche Leistungen und Transfers ein wesentlicher Teil ihrer Funktionen ist, können die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Budgets deutlich größer und die Entscheidungen normativ gehaltvoller sein. In aller Regel kommen die erforderlichen Finanzmittel zum überwiegenden Teil aus dem allgemeinen Staatsbudget. Insofern unterliegen sie der Budgethoheit des Parlaments. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Entscheidungen darüber, höhere oder geringere staatliche Leistungen bereitzustellen, Teil der Aufgaben der Institution ist. Diese kann dann als *quasi-politische Institution* bezeichnet werden. In diesem Fall ist eine budgetäre Unabhängigkeit nicht sinnvoll herstellbar.

Anders wäre dies, wenn die Entscheidungen, mehr oder weniger Finanzmittel auf diese oder jene Verwendung zu allozieren, nicht der Institution obliegen, weil dies z.B. schon gesetzlich vorgegeben ist, und die Aufgaben der Institution nur in der technischen, effizienten Abwicklung bestehen.

#### IV Metaebene: Institutionelle Unabhängigkeit und Verfassungsrang

Die institutionelle Unabhängigkeit ist quasi die Metaebene der Unabhängigkeit. Sie betrifft die Änderungsmöglichkeiten der rechtlichen Rahmenbedingungen, denen die Institutionen

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Beispiele wären etwa die Sicherstellung der Verkehrssicherheit von Kfz, was an TÜV und Dekra ausgelagert wurde, oder die Vermessung von Grundstücken und Wegen durch das heutige Katasteramt.

unterliegen, die ihre Arbeit, ihre formale Kompetenz und ggf. deren Einschränkungen, die Art der Delegationsbeziehungen etc. bestimmen, also im Wesentlichen auch alles das, was die inhaltliche, die persönliche und die budgetäre Unabhängigkeit determiniert.

In einer Demokratie können solche rechtlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich nur von einer demokratisch legitimierten Institution (insbesondere vom Parlament) gesetzt und geändert werden. Wenn dies jedoch so kurzfristig möglich ist, dass damit bereits aktuelle Fälle und Probleme beeinflussbar sind, würde dies allein die Unabhängigkeit, wie sie in den vorangegangenen Abschnitten definiert wurde, völlig aushebeln können. Wenn es z.B. relativ einfach und schnell möglich wäre, in das konstituierende Gesetz einer *eigentlich unabhängigen* Institution X einen Passus einzufügen, der besagt, dass die Entscheidungen von X erst nach der Zustimmung des einschlägigen Ministers gültig werden, wäre die Diskussion um einzelne Elemente der Unabhängigkeit überflüssig, das heißt die Institution wäre keineswegs unabhängig.

Rechtlich wäre das bis 1992 sogar bei der Deutschen Bundesbank möglich gewesen. Zwar schreibt § 12 Bundesbankgesetz die Unabhängigkeit der deutschen Zentralbank vor. Dieses Gesetz wäre jedoch durch eine einfache Mehrheit des Parlament zu ändern gewesen. Im Grundgesetz stand in Artikel 88 nur „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank.“ Von Unabhängigkeit war dort nicht die Rede. Das Unabhängigkeitspostulat hat erst 1992 (und dann in Bezug auf die EZB) in Artikel 88, Satz 2, Grundgesetz, Eingang in die Verfassung gefunden. Die herrschenden Politiker aller Parteien haben es vorher dennoch respektiert, was aber nicht zwingend gewesen wäre und wohl auf die inzwischen hohe Reputation der Bundesbank zurückzuführen war.

Dieses Dilemma muss so gelöst werden, dass sich die folgende Diskussion auf die inhaltliche, die persönliche und die budgetäre Unabhängigkeit konzentrieren kann. Dies könnte auf dreierlei Weise erreicht werden. Erstens könnte festgelegt werden, dass Änderungen der konstituierenden Gesetze der Institution X erst nach einer längeren Karenzzeit (z.B. 3 oder 5 Jahre) in Kraft treten können,<sup>28</sup> so dass aktuelle Sachverhalte oder Konflikte zwischen der jeweiligen Institution und bestimmten Parlamentsmehrheiten davon nicht mehr tangiert werden. Da diskretionäres kurzfristiges Handeln wesentlich erschwert wird, würde die Glaubwürdigkeit erhöht.

Eine zweite Möglichkeit wäre es, das Inkrafttreten solcher Gesetze von der expliziten Zustimmung einer anderen Institution abhängig zu machen, die nicht von Parteien, politischen Instanzen etc. abhängig ist. Im gegenwärtigen Verfassungssystem kommt hierfür insbesondere das Bundesverfassungsgericht in Betracht. Im Kontext der demokratischen Reformkonzeption (vgl. Abschnitt F), die erhebliche Veränderungen im gegenwärtigen Verfassungssystem erfordern würde, wäre hierfür der Bürgerserrat die geeignete Institution.

Drittens könnte man die Unabhängigkeit von politischen Institutionen direkt in die Verfassung aufnehmen. Ist die Unabhängigkeit verfassungsmäßig (primärrechtlich) abgesichert, ist diese verlässlicher als im Falle einer lediglich sekundären rechtlichen Statuierung. Während die Abänderung von Gesetzen und Verordnungen in der Entscheidungsmacht der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit stehen, sind Verfassungsänderungen typischerweise an weitaus höhere Hürden und Mehrheitserfordernisse geknüpft.

---

<sup>28</sup> *Kydland/Prescott* (1977, S. 487) schlagen vor, Regeln für Geld- und Fiskalpolitik erst nach zwei Jahren in Kraft treten zu lassen, um jegliche Diskretion auszuschließen.

Hier wird davon ausgegangen, dass derartige Regelungen zur Absicherung der gewünschten Unabhängigkeit bereits installiert worden sind. Die institutionelle Unabhängigkeit wird im Folgenden nicht weiter erörtert.

## **D Funktionalität. Vorteile und Probleme der Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen**

Es werden in den folgenden Abschnitten sechs Gruppen von Vorteilen für die Unabhängigkeit erörtert, die Positivkriterien für die normative Frage sind, ob eine Institution unabhängig konzipiert werden sollte. Wenn eines oder mehrere davon erfüllt sind, spricht dies für die Unabhängigkeit einer Institution. Dem steht das Kriterium des *hohen normativen Gehalts* (Abschnitt D.VII) gegenüber, das dafür spricht, dass die Institution nicht unabhängig sein sollte. Dies wird zunächst jeweils primär für die inhaltliche Unabhängigkeit mit einigen Beispielen betrachtet und dann jeweils mit einer Erörterung der persönlichen und budgetären Unabhängigkeit ergänzt.

### **I Rechtsstaatlichkeit und Objektivität**

Von zentraler Bedeutung für das adäquate Funktionieren aller staatlichen (und ebenso aller privaten) Institutionen ist die Unabhängigkeit der Gerichte von der Politik. Bei bestehender Gesetzeslage sind die Gerichte die höchste Instanz für alle Einzelfälle.<sup>29</sup> Die Entscheidungen der Richter können nicht von politischen Institutionen korrigiert werden. Dies bewirkt Rechtssicherheit und Glaubwürdigkeit. Die inhaltliche Unabhängigkeit aller Gerichte (vom Bundesverfassungsgericht bis zu dem Amtsgerichten) entspricht dem Staatsverständnis der meisten Menschen im Sinne einer Gewaltenteilung. Dies stärkt außerdem noch die Unabhängigkeit für andere Institution in der Gesellschaft, wenn eventuelle Streitfälle nicht von politischen Institutionen, sondern von Gerichten entschieden werden.

Die inhaltliche Unabhängigkeit der Gerichte ist in Deutschland und vielen anderen Ländern (wenngleich nicht in allen) garantiert und auch praktisch realisiert. Sie ist normativ zwingend geboten. Die Gerichte sind niemals ein Teil der Politik. Der normative Rahmen ihrer Tätigkeit (d.h. Ziele und Grenzen) ist in den Gesetzen definiert,<sup>30</sup> die demokratisch beschlossen worden sind.

Die persönliche Unabhängigkeit wirft jedoch Fragen auf.<sup>31</sup> Die persönliche Unabhängigkeit des Richters als Träger der rechtsprechenden Gewalt gemäß Art. 92 GG ist zwar formell pri-

---

<sup>29</sup> „Zu den wesentlichen Begriffsmerkmalen der Rechtsprechung [...] gehört das Element der Entscheidung, der letztverbindlichen, der Rechtskraft fähigen Feststellung und des Ausspruchs dessen, was im konkreten Fall rechtens ist“ (*BVerfGE* 103, 111, S. 137).

<sup>30</sup> Weitere Vorkehrungen gegen eventuelle Fehler oder Willkür sind der sonstige Ziel- und Normenkontext (präzisierende Gesetzesbegründungen und Verordnungen, frühere Gerichtsurteile sowie die *herrschende Meinung*, vgl. Abschnitt E.II) und der gerichtliche Instanzenzug.

<sup>31</sup> Vgl. Art. 97 Abs. 1 GG. Vgl. auch *Poscher* (2012, §8, 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.“

märrechtlich garantiert (Art. 97 Abs. 1 und 2 GG).<sup>32</sup> Materiell stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die Unabhängigkeit dadurch tangiert wird, wenn Richter - wie im Falle der Bundesverfassungsrichter - von einem parteipolitisch besetzten Gremium ernannt werden (*Andrae*, 2012b).<sup>33</sup>

Das Bundesverfassungsgericht fällt gelegentlich Urteile mit großer politischer Wirkung, indem es Entscheidungen des Parlaments (aufgrund von Art. 100 GG) und anderer demokratischer Institutionen auf Verfassungsmäßigkeit überprüft und gegebenenfalls Änderungen verlangt. Das Bundesverfassungsgericht ist bisher praktisch die einzige Institution, die der Macht der Politiker Grenzen setzen kann.

Unter diesen Bedingungen wäre es dringendes normatives Postulat, dass die Ernennung von Verfassungsrichtern unabhängig von den Politikern erfolgt, die sie kontrollieren sollen.<sup>34</sup> Ähnliches gilt auch für andere Richter.<sup>35</sup> Dies könnte im gegenwärtigen System durch besondere Gremien erfolgen, die aus politikunabhängigen, sachkundigen Persönlichkeiten bestehen.

Alternativ könnten sich die Gerichte z.B. durch Kooptation selbst ergänzen. Allerdings beinhaltet dies die Gefahr einer Verfestigung etablierter Meinungen. Außerdem kann sich dadurch ein Konflikt mit dem Demokratieprinzip ergeben, wenn die Gerichte das Letztentscheidungsrecht innehaben.

Eine dritte Alternative ist die Ernennung von Verfassungsrichtern (und anderer Richter) durch eine Institution, die von den Parteien unabhängig, aber gleichwohl demokratisch legitimiert ist, wie das beim Bürgerserrat in der demokratischen Reformkonzeption (vgl. Abschnitt F) der Fall ist.

Darüber hinaus sollte man auch die Staatsanwaltschaften der politischen Kontrolle entziehen und zu Unabhängigen Institutionen machen. Dies ist möglich und zweckmäßig, weil ihrer Arbeit klar definierte Aufgaben und Ziele zugrunde liegen, die in den jeweiligen Gesetzen definiert sind.

---

<sup>32</sup> „Die im Grundgesetz normierte Unabhängigkeit des Richters als eigentlichen Trägers der rechtsprechenden Gewalt gemäß Art. 92 GG 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“ (*Andrae* 2012b, S. 29) von Einflussnahmen der Exekutive zu verschonen. Die Definition der persönlichen Unabhängigkeit in der juristischen Literatur ist nicht deckungsgleich mit der hier verwendeten.

<sup>33</sup> Die Parteien haben bei der Berufung von Verfassungsrichtern einen dominierenden Einfluss. Sie sind sich der politischen Bedeutung dieser Positionen sehr wohl bewusst und agieren entsprechend. In der Vergangenheit sind einige Berufungen Gegenstand parteipolitischen Handels gewesen und es sind sogar aktive Parteipolitiker zu Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichtes berufen worden.

<sup>34</sup> Die Ernennung von Richtern durch Politiker ist eine Verletzung des Prinzips der *Trennung von Spieler und Schiedsrichter* und ein Verstoß gegen die Gewaltenteilung. Dies beruht gegenwärtig auf dem Legitimationsmonopol, das heißt auf dem Fehlen einer alternativen Institution mit demokratischer Legitimation, die die Ernennung der Verfassungsrichter (und anderer Richter) unabhängig von den Parteien durchführen könnte.

<sup>35</sup> Bei der Besetzung der obersten Bundesgerichte (z.B. Bundesfinanzhof und Bundesarbeitsgericht) gem. Art. 95 GG sind die Wahlgremien bereits zur Hälfte von den jeweiligen Fachministern auf Landesebene besetzt. Der Bundesminister muss zustimmen. Die Mitglieder politischer Parteien sind unter den Bundesrichtern weit überrepräsentiert. Vgl. *Andrae* (2012b).

Gehen wir von der Judikative zu den Fachinstitutionen über. Unabhängige Institutionen sind meistens dadurch gekennzeichnet, dass ihre Entscheidungen sich normativ im Rahmen gesetzlicher Vorgaben bewegen und grundsätzlich einer gerichtlichen Nachprüfung unterliegen, ob sie im Rahmen ihrer Ermessensspielräume gehandelt haben.

Wenn ein Angehöriger einer unabhängigen staatlichen Institution von einer gesetzlichen Vorgabe der Institution abweicht (z.B. zum Vorteil einer Lobby-Gruppe) bezeichnen wir das als Pflichtverletzung, die – wenn sich ein Kläger findet – gegebenenfalls gerichtlich überprüfbar ist. Bei einer ähnlichen Verhaltensweise eines Politikers ist man eher geneigt, dies als Nutzung seines *politischen Gestaltungsspielraums* zu interpretieren, der keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Grundsätzlich ist die Macht der Politiker und ihr normativer Spielraum größer. Das heißt, sie können in vielen Fällen unter Berufung auf ihr Mandat auch zwischen Bürgern, Branchen, Regionen etc. diskriminieren, wenn dies politisch opportun ist. Demgegenüber müssen Unabhängige Institutionen grundsätzlich nach dem Gesetz alle gleich behandeln (Prinzip der Nichtdiskriminierung), was gerichtlich überprüft werden kann. Entscheidungen Unabhängiger Institutionen zeichnen sich dem gegenüber durch ein höheres Maß an Prognostizierbarkeit (und damit in der Regel auch höherer Rechtssicherheit) aus.

Die durch das Prinzip der Nichtdiskriminierung erhöhte Rechtssicherheit sowie die höhere Glaubwürdigkeit (Heine/Mause 2013, S.1), die den Adressaten der Institution klare Signale geben (Thatcher 2002), sind generelle Argumente für die Unabhängigkeit staatlicher Institutionen (Budzinski 2013, S. 6ff).

## II Explizite Kontroll- und Informations-Funktionen

Einige staatliche Institutionen haben im Wesentlichen die Funktion, gesellschaftlich relevante Informationen objektiv zu erzeugen und zu publizieren, sowie staatliches Handeln zu überprüfen und transparent zu machen (Vibert 2007, S. 42 ff.). Hierzu gehören z.B. alle Statistischen Ämter, die Rechnungshöfe und die Institutionen, die die Bilanzen staatlicher Einrichtungen überprüfen. Außerdem gehören dazu die zu gründenden Finanzprüfungsbehörden, die die Einhaltung von Verschuldungsregeln oder die Verwendung von Subventionen überprüfen. Da die abweichenden Interessen der Politiker offensichtlich sind, versteht es sich eigentlich von selbst, dass solche staatlichen Institutionen eine vollständige Unabhängigkeit haben sollten. Das heißt, die politischen Institutionen, deren Handeln festgestellt und bewertet werden soll, dürfen keinerlei Einflussrechte haben. Eine Einschränkung der inhaltlichen Unabhängigkeit wäre es z.B. schon, wenn eine politische Institution vorgibt, wie z.B. die Arbeitslosenrate gemessen werden soll bzw. ob und wie die Berechnung zu ändern ist.

Das eigentliche Problem für die Praxis besteht jedoch in der fehlenden persönlichen Unabhängigkeit. Bisher werden die Prüfer oft von den gleichen Politikern eingesetzt, die sie gegebenenfalls kontrollieren sollen. Hier wäre eine politikunabhängige Personalpolitik (siehe Abschnitt C.II) erforderlich.

### III Inhaltliche Freiheit als Funktionsprinzip

Für einige staatliche Institutionen kann man sagen, dass sie ihre Bedeutung und ihren Wert erst dadurch erhalten, dass sie inhaltliche Freiheit haben. Eine Beeinflussung oder gar Steuerung der Inhalte von außen (d.h. von Seiten Politischer Institutionen oder einzelner Interessengruppen) würde den Wert stark reduzieren und ihre Existenzberechtigung in Frage stellen.

Ein Beispiel dafür sind staatliche Universitäten, für die das Prinzip der *Freiheit von Forschung und Lehre* seit langem akzeptiert (Wilhelm von Humboldt) und in Deutschland auch grundgesetzlich geschützt ist. Wenn der Staat in die Themen, Methoden, Ergebnisse oder Publikationen eingreifen würde, wäre die Forschung in ihrem Wert, ihrer Innovationsfähigkeit und in ihrer Leistung bei der Produktion von Wissen für die Gesellschaft beeinträchtigt. Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die Inhalte der Lehre in den einzelnen Fächern. Normativ folgt daraus, dass die Universitäten inhaltlich unabhängig sein sollen. Im Normalfall kann man davon ausgehen, dass die inhaltliche Unabhängigkeit vom Staat auch respektiert wird.<sup>36</sup>

Universitäten zeigen auch die Möglichkeiten auf, dass die inhaltliche Unabhängigkeit durch eine fehlende persönliche Unabhängigkeit ausgehebelt werden könnte. Dies wäre der Fall, wenn die Politiker die Professorenstellen nach eigenen Präferenzen besetzen könnten. Insofern ist auch die Abstinenz der Politik bei der Besetzung universitärer Positionen ein zwingendes Postulat für die Gewährleistung der Freiheit von Forschung und Lehre der Universitäten. In der Realität wird dies auch weitgehend so praktiziert, indem die Berufungsentscheidungen durch akademische Gremien (Berufungskommission, Fakultätsrat, Akademischer Senat) getroffen werden, deren Mitglieder (obwohl selbst Beamte oder Angestellte des Staates) von der Politik unabhängig sind. Die jeweiligen Ministerien könnten die Berufungslisten zwar aus politischen Gründen verändern (was ein Verstoß gegen die persönliche Unabhängigkeit wäre), tun dies aber relativ selten.

Staatliche Universitäten, die ihre Lehre gratis bereitstellen, benötigen für ihre Arbeit große externe Budgets, die aus allgemeinen Steuermitteln stammen und dem Budgetrecht der Parlamente unterliegen. Eine vollständige budgetäre Unabhängigkeit ist insofern für die staatlichen Universitäten nicht realisierbar.

Die entscheidende Frage ist jedoch, ob aus der budgetären Abhängigkeit spürbare Einschränkungen der inhaltlichen Unabhängigkeit resultieren. Grundsätzlich ist dies schon dann der Fall, wenn der Staat die Finanzierung nicht pauschal bereitstellt, sondern bestimmte Fächer, Institute und Studiengänge mehr und andere weniger fördert. Dies gehört jedoch grundsätzlich zu der Aufgabe der politischen Institutionen, für eine möglichst effiziente Allokation der Mittel zu sorgen, die den gesellschaftlichen Präferenzen und den Anforderungen der Steuerzahler entspricht. Eine erweiterte Budgetautonomie der Universität (im Sinne eines nicht restringierten Pauschalhaushalts) würde diese Ziele vermutlich nicht besser erreichen, da adäquate Anreizstrukturen der Universitätsinsider fehlen. Dennoch besteht immer die Gefahr, dass die politischen Institutionen ihre Budgethoheit im Einzelfall dazu missbrauchen, die inhaltliche Unabhängigkeit der Universitäten unangemessen einzuschränken.

---

<sup>36</sup> Dies schließt nicht aus, dass es hier Grenzbereiche geben kann, in denen der Staat aus ethischen oder politischen Gründen bestimmte Forschungen verbietet oder behindert, z.B. bei biologischen Waffen oder in der Gentechnik..

Ein anderes Beispiel sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Ihr Wert für die Gesellschaft hängt eng mit ihrer inhaltlichen Unabhängigkeit zusammen, das heißt mit ihrer journalistischen und Meinungsfreiheit und mit ihrer Programmautonomie. Deshalb war es die explizite Absicht der Gründer, sie *staatsfern* zu konzipieren. Sie heute auch als *partei fern* zu bezeichnen, wäre sicher verfehlt. Die meisten Mitglieder der Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten gehören zum Interessenkontext einer bestimmten Partei und – da die Rundfunkanstalten stark meinungsbildend wirken – verhalten sich auch so. Obwohl es nicht der Normalfall in den öffentlich-rechtlichen Programmen ist, kommen auch parteipolitische Interventionen vor, also Einschränkungen der inhaltlichen Unabhängigkeit.

Der wichtigste Einflussweg der Parteien ist jedoch subtiler und insgesamt viel wirksamer als Einzelinterventionen je sein könnten, nämlich personalpolitischer Art. Jeder Fernsehjournalist weiß, mit welchen inhaltlichen Aussagen und Programmelementen er seine Karriere fördern und mit welchen er sie erschweren würde, abhängig von der parteipolitischen Konstellation im Verwaltungs- bzw. Fernsehrat seiner Rundfunkanstalt.

Im Sinne der Funktionalität der öffentlich-rechtlichen Programme, die einen dominierenden Marktanteil und eine noch größere Meinungsmacht haben, wäre es normativ geboten, eine persönliche Unabhängigkeit herzustellen, indem alle wichtigen Personalentscheidungen von politikfernen Gremien getroffen werden.

Solange das Geschäftsmodell nicht auf Werbe- oder Abonnements-Finanzierung umgestellt ist und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überwiegend durch steuerähnliche Rundfunkgebühren finanziert werden, ist eine budgetäre Unabhängigkeit nicht realisierbar. Da über die Gebühren von Politikern entschieden wird (wenngleich in der Folge eines Kommissionsberichtes), stellt sich die Frage, ob dies die Inhalte beeinflusst.<sup>37</sup> Vorzuziehen wäre es, wenn solche Kompetenzen auf eine unabhängige Institution der Medienregulierung übertragen würden.

#### IV Spezifische Fachkompetenz und Funktionalität

Angenommen, es stimmt, dass *Entscheiden dürfen* Macht bedeutet. Warum treffen in einer Demokratie die gewählten Politiker dann nicht alle staatlichen Entscheidungen selbst, sondern delegieren die weitaus meisten Tätigkeiten und Entscheidungen an eigene Institutionen, d.h. an Ämter, Behörden, Gremien verschiedener Art? Der Grund liegt in den üblichen Vorteilen einer Delegation, die sich am einfachsten durch die Begriffe kognitive Kapazität und spezifische Fachkompetenz beschreiben lassen.

Die politischen Institutionen haben notwendigerweise eine sehr begrenzte kognitive Kapazität. Das heißt, die Zahl der Entscheidungen, die sie in einer bestimmten Zeitspanne selbst ver-

---

<sup>37</sup> Die beobachtbare *Einschaltquoten-Orientierung*, die ordnungspolitische Fragezeichen aufwirft, wird von den Insidern selbst damit begründet, dass sinkende Einschaltquoten die Unterstützung der Politiker bei Gebührenentscheidungen reduzieren würde. Ob eine gelegentlich behauptete, bestimmte politische Richtung oder eine *Mainstreamorientierung* des Programms ebenfalls auf solche Abhängigkeiten zurückzuführen ist, dürfte nur subjektiv zu beantworten sein.

nünftig treffen könnten, ist extrem stark limitiert, wenn man die ungeheure Menge an zu treffenden staatlichen Entscheidungen betrachtet.<sup>38</sup>

Die Angehörigen der delegierten Institutionen (Fachinstitutionen) haben in aller Regel eine weit höhere spezifische Fachkompetenz als die Politiker. Dies ergibt sich schon aus der einschlägigen Ausbildung, der spezialisierten Befassung und der leistungsorientierten Anreizstruktur der Mitglieder von Fachinstitutionen. Diese können inhaltlich *bessere* Entscheidungen (vgl. Abbildung 2) treffen. Wenn die normativen Elemente (Ziele) hinreichend geklärt sind, ist die Gesellschaft gut beraten, solche Entscheidungen auf die Fachinstitutionen zu delegieren. Die politischen Institutionen sind dann davon entlastet und können sich auf die normativen Gestaltungsaufgaben der Gesellschaft konzentrieren, worin ihre eigentliche Hauptaufgabe besteht.

Die hohe Komplexität und die große Zahl von legislativen und exekutiven Entscheidungen in der Gesellschaft führt dazu, dass dezentrale Entscheidungsstrukturen grundsätzlich zentralen Entscheidungseinheiten schon aus kognitiven Gründen vorzuziehen sind. Wenn man den Politikern erlauben würde, in die dezentralen Entscheidungen einzugreifen (Primärentscheidungsrechte) und diese zu verändern, würde man mehr Zentralität im Staat schaffen und die Dezentralität reduzieren.

Selbst wenn alle Politiker zu den intelligentesten und bestausgebildeten Personen der Gesellschaft gehörten und ihre gesamte Zeit darauf verwenden könnten, die Entscheidungssituationen zu analysieren, würden sie mit ihren Eingriffen die durchschnittliche Qualität der Entscheidungen verschlechtern. Zentrale hierarchische Systeme haben immer die Gefahr, dass sich eventuelle Fehler, die in der Hierarchiespitze gemacht werden, in ihrer Wirkung multiplizieren. Solche Fehler können auf Irrtümern beruhen oder auf kurzfristigen taktischen Motiven und Opportunitäten oder auf Lobby-Einflüssen (vgl. D.V). Die Unabhängigkeit der Institutionen und die Dezentralität limitiert also die negativen Folgewirkungen von Fehlern. Außerdem wird hierdurch die Vernachlässigung von langfristigen Wirkungen begrenzt (vgl. D.VI).

Damit wird den Politikern nicht die Möglichkeit genommen, die normativen Grundentscheidungen der Gesellschaft zu treffen – im Gegenteil. Sie formulieren die Ziele. Realisieren können die Unabhängigen Institutionen auf den diversen Fachgebieten diese Ziele besser als die Politiker selbst. Zur Umsetzung, das heißt für eine hohe Funktionalität der Institution ist es erforderlich, die normativen Elemente (Ziele) hinreichend präzise (und interpersonell verständlich) zu definieren, was in der Regel durch die einschlägigen Gesetze erfolgt, und die Anreizstrukturen der Mitglieder von Fachinstitutionen leistungsorientiert zu gestalten und möglichst kongruent mit den „gesellschaftlich richtigen Entscheidungen“ zu machen.

Eine hohe inhaltliche Qualität der Arbeit der Institution, gepaart mit der Durchsetzung ihrer Entscheidungen, resultiert in hoher Funktionalität. Um diesen generellen Maßstab angesichts der Komplexität vieler Bereiche etwas handhabbarer zu machen, wird die Problematik hier in

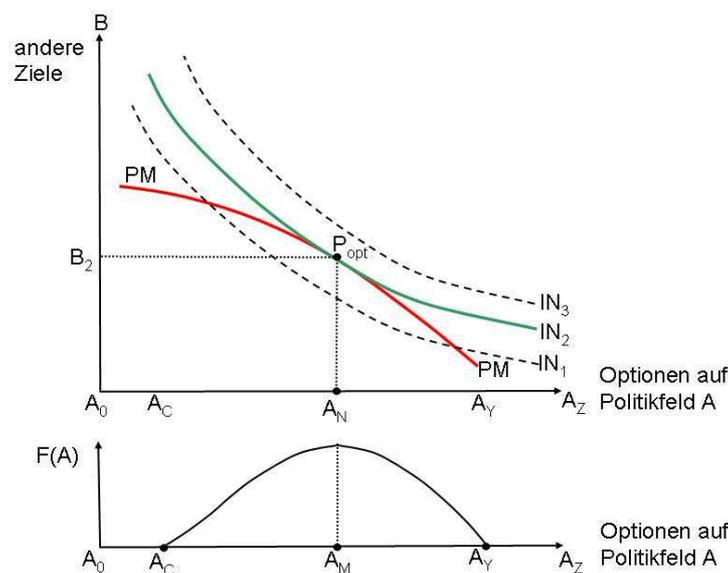
---

<sup>38</sup> Die Zahl der staatlichen Problemfelder und Fachgebiete und deren Komplexität ist sehr groß. Die Politiker haben nur eine begrenzte Informationsverarbeitungskapazität. Die Zeit, die sie für die Erfassung eines bestimmten Sachthemas und für eine adäquate Problemlösung verwenden können, ist notwendigerweise stark begrenzt. Außerdem haben die Abgeordneten zahlreiche Repräsentations- und Networking-Verpflichtungen und -anreize, die ihnen nur unzureichend Zeit lassen, sich in einzelne Themen intensiv einzuarbeiten, um ein adäquates fachliches Niveau zu erreichen. Dagegen ist die Informationsverarbeitungs- und Problemlösungskapazität von Fachinstitutionen grundsätzlich fast unbegrenzt, da man sie erweitern, differenzieren und durch Hinzuziehung externer Berater vermehren könnte.

starker Vereinfachung anhand eines Politikfeldes A dargestellt (vgl. Abbildung 2).<sup>39</sup> Dabei bestehen die einzelnen Optionen für die Entscheidungsträger aus Punkten  $A_i$  auf einem Kontinuum von  $A_0$  bis  $A_Z$ . Jede Alternative ist mit bestimmten (materiellen und/oder immateriellen) Konsequenzen für andere politische Variablen verbunden, die zusammengefasst durch bestimmte Werte auf der Ordinate B repräsentiert werden. Wir gehen davon aus, dass ein hoher Wert für  $A_i$  ceteris paribus mit einem geringeren Wert für  $B_j$  verbunden ist und vice versa. Es sind in der konkreten Entscheidungssituation nicht alle Kombinationen von  $A_i/B_j$  in der Abbildung 2 realisierbar, sondern nur eine Teilmenge, die als *realisierbare Politikmöglichkeiten* bezeichnet werden. Die Effizienzgrenze dieser Teilmenge wird (in Analogie zu einer Transformationskurve) als *Politikmöglichkeitskurve* (PM-Kurve) bezeichnet.

Jede Kombination von  $A_i/B_j$  erzeugt einen bestimmten Nutzen für die Gesamtheit der Bürger. Dies kann durch eine übliche Schar von Isonutzenkurven (Indifferenzkurvenschar)  $IN_j$  ( $J=1\dots$ ) repräsentiert werden. In der Darstellungsweise der Abbildung 2 (bei vorgegebener PM-Kurve und vorgegebener Indifferenzkurvenschar  $IN_j$ ) ist die nutzenmaximal realisierbare Politikoption  $A_N$  also die optimale Lösung.

Wie bei vielen anderen theoretischen Konzepten sind auch bei den Isonutzenkurven die Informationsanforderungen für eine praxisrelevante Betrachtung viel zu hoch, so dass sie de facto ungeeignet sind (schon wegen der Unmöglichkeit, gesellschaftliche Nutzen quantitativ zu erfassen). Außerdem – und vor allem – entsprechen die Isonutzenkurven zwar einem ökonomischen Effizienzkonzept, jedoch nicht dem demokratischen Prinzip des One-Man-One-Vote.



**Abbildung 2 : Politikmöglichkeitskurve und Bürgerpräferenzen**

Es wird hier deshalb eine Darstellung der Bürgerpräferenzen gewählt, die dem demokratischen Prinzip entspricht und die theoretisch und von den Informationsanforderungen her weniger anspruchsvoll ist. Dabei wird davon ausgegangen, dass die PM-Kurve alle effizient rea-

<sup>39</sup> Die folgenden Ausführungen basieren stark auf Kruse (2008a und 2010) und übernehmen von dort einige Textteile, ohne dass diese detailliert gekennzeichnet sind.

lisierbaren Politikoptionen umfasst und dass jeder Bürger einen bestimmten Punkt auf der PM-Kurve präferiert. Dies lässt sich für die Gesamtheit der Bürger durch eine Verteilungsfunktion  $F(A)$  darstellen. Der Optimalpunkt ist dann der Medianwert  $A_M$ .<sup>40</sup> Diesen zu erreichen (bzw. ihm möglichst nahe zu kommen) ist das Ziel.

Es stellt sich dann die Frage, ob eine Unabhängige Institution besser in der Lage ist, die optimalen Entscheidungen zu treffen als die Politiker oder ob das nicht der Fall ist. Dazu ist jeweils erstens eine spezifische Fachkompetenz erforderlich, das heißt die Kenntnis der tatsächlichen Optionen und ihrer Folgen (PM-Kurve). Zweitens ist einerseits die Kenntnis der Präferenzen der Bürger bezüglich der Optionen (Verteilungsfunktion  $F(A)$  auf verschiedenen Politikfeldern) erforderlich und andererseits die Anreize, diese auch umzusetzen.

(1) Die Kenntnis der PM-Kurve auf einem bestimmten Politikfeld ist gleichbedeutend mit der Kenntnis der Implikationen (Kosten, Verzicht auf die Erreichung anderer Ziele) der potenziellen Entscheidungsalternativen. Dafür ist die spezifische Fachkompetenz auf dem fraglichen Feld (und damit auf einem oder mehreren Fachgebieten) eine notwendige Voraussetzung. Diese spezifische Fachkompetenz ist in der Regel in speziellen Fachinstitutionen wesentlich besser, umfangreicher und profunder vorhanden als bei Politikern, die notgedrungen Generalisten sind und zahlreiche andere Pflichten und Interessen (Networking) haben als sich eingehend mit den inhaltlichen Folgen komplexer Entscheidungen zu befassen.

Demgegenüber bestehen Unabhängige Institutionen überwiegend aus einschlägigen Experten der jeweiligen Fachgebiete, die eine entsprechende akademische Ausbildung haben, über viele Jahre ihres Berufslebens mit gleichen oder ähnlichen Entscheidungsaufgaben in der Praxis befasst gewesen sind, die einschlägigen Entwicklungen in anderen Ländern und die Diskussionen in der akademischen Welt kennen, deren Karriere stark von Leistungsaspekten bestimmt gewesen ist und für die das Ansehen in ihrer jeweiligen Fachwelt (Peer group) bedeutsam ist. Die Fachinstitutionen kennen die Politikalternativen und ihre Konsequenzen wesentlich besser als die Politiker. Von daher dürfte es keine Frage sein, dass die Fachinstitutionen in aller Regel besser geeignet sind, inhaltlich gute Entscheidungen zu treffen als politische Institutionen.

(2) Kenntnis der Präferenzen der Bürger. Der normative Bereich gesellschaftlicher Zustände und Gestaltungsentscheidungen ist die Domäne der Politiker. Hierfür haben sie das generelle *Mandat* der Bürger, das heißt eine demokratische Legitimation. Kann man davon ausgehen, dass die politischen Institutionen die Präferenzen der Bürger besser kennen als Unabhängige Institutionen dies vermögen? Woher wissen die demokratischen Entscheidungsträger, welche Präferenzen die Bürger auf einem bestimmten politischen Problemfeld haben? Der *primäre Informationsgehalt* von Wahlen ist diesbezüglich sehr gering. Der *übergroße Delegationsumfang* (Kruse 2008a) verhindert, dass man von Wahlergebnissen noch einigermaßen reliabel auf Präferenzen bei einem einzelnen Thema schließen könnte.

Diesbezüglich gibt es für demokratische gegenüber sonstigen Entscheidungssituationen noch eine weitere bedeutsame Erschwernis. Möglicherweise sind einem Bürger seine eigenen Prä-

---

<sup>40</sup>  $A_M$  repräsentiert den Medianwert, wie er sich in einem idealen Abstimmungsprozess herausbilden würde. Dieses *demokratische Optimum* ist theoretisch nicht notwendigerweise mit dem Nutzenmaximum  $A_N$  der oberen Abbildung identisch. Beide dürften jedoch mit der für praktische Zwecke erforderlichen Toleranz relativ nahe beieinander liegen. Dies ist allerdings nicht unabhängig vom Informationsstand der Bürger. Je besser dieser ist, desto näher liegt die demokratische Medianposition durchschnittlich beim gesellschaftlichen Nutzenmaximum.

ferenzen zu einem bestimmten Thema noch gar nicht bekannt, da er/sie damit noch nie befasst war. Solange seine „informierten Präferenzen“ (Kruse 2010) noch nicht entwickelt sind, wird er dazu tendieren, die kurzfristige Plausibilität der längerfristigen Rationalität vorzuziehen.

Bezüglich der Präferenzen der Bürger zu einzelnen Inhalten bestehen für die Politiker in der Regel hohe Unsicherheiten und Wissensprobleme. Allerdings könnten die Politiker sekundäre Informationsprozesse, d.h. demoskopische Instrumente, einsetzen. Dies ist realistischerweise die einzige Möglichkeit, die Präferenzen zu ermitteln, was jedoch voraussetzt, dass die Alternativen und ihre jeweils zu erwartenden Auswirkungen in der Fragestellung adäquat repräsentiert sind.

Die gleichen demoskopischen Instrumente können jedoch auch von den Unabhängigen Institutionen verwendet werden. Dabei haben diese aufgrund ihrer höheren Fachkompetenz weit bessere Möglichkeiten, die Fragestellung sachgerecht (das heißt unter Nennung der tatsächlichen Optionen) zu formulieren. In aller Regel kennen die Mitglieder der Unabhängigen Institutionen auch die Präferenzen der Bürger besser als die Politiker und haben stärkere Anreize,<sup>41</sup> diese auch umzusetzen (vgl. D.V).

Generell kann man davon ausgehen, dass eine höhere Fachkompetenz auch zu einer höheren Funktionalität der Institution und damit zu einer besseren Qualität ihrer Entscheidungen führt. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die Politiker quasi über eine höhere Weisheit verfügen, die es gesellschaftlich rational machen könnte, sie in die Arbeit einer solchen Institution einzugreifen zu lassen. In aller Regel würde dies nicht nur die Entscheidungsqualität sondern auch die Reputation und Glaubwürdigkeit verringern.

Die höhere Fachkompetenz und Funktionalität sind wesentliche Argumente dafür, die Zentralbank, die Wettbewerbsbehörden, und alle Regulierungsbehörden als Unabhängige Institutionen zu konzipieren. In noch höherem Maße gilt dies für zahlreiche Spezialbehörden, da hier die Differenz an Fachkompetenz noch größer ist.

## V Interessen der Beteiligten und Anreizstrukturen

Betrachten wir ein Thema, das zum Zuständigkeitsbereich einer staatlichen Institution gehört, und einen Politiker, der (aufgrund fehlender Unabhängigkeit der Institution) eine Entscheidung wesentlich beeinflussen könnte. Für ihn ist es ein Thema unter vielen, das seine Popularität und seine Akzeptanz bei seinen Parteifreunden und bestimmten Gruppen, deren Wohlwollen er für andere Ziele benötigt, beeinflusst. Er wird mediale Wirkungen, gegenwärtige Opportunität und taktische Überlegungen einbeziehen. Die inhaltliche Qualität der Entscheidung ist für ihn nur wenig relevant. Er weiss, dass diese ihm später nicht mehr zugerechnet werden kann. Nur für wenige transparente Top-Themen mit hoher Öffentlichkeitswirkung gilt dies nicht.

Die Entscheidungen staatlicher Institutionen tangieren in der Regel die Interessen von einzelnen Gruppen der Gesellschaft, so dass diese sie zu beeinflussen versuchen. Politiker stehen oft unter einem gewissen Druck bestimmter Interessengruppen, denen sie nach Möglichkeit gefal-

---

<sup>41</sup> Wichtig ist dabei, dass der normative Spielraum einer unabhängigen Institution von vornherein geringer ist, da sie nur im Rahmen gesetzlicher Zielvorgaben handeln können, die ihrerseits von politischen Institutionen gesetzt werden.

len wollen, da dies später karriererelevant sein könnte. Politiker haben hierzu in der Regel gute Möglichkeiten, wenn sie ihren Spielraum (unter Hinweis auf ihr demokratisches Mandat) weit interpretieren. Plausible Begründungen lassen sich immer finden. Einige Autoren (*Vickers* 2010 und *Mateus* 2007) weisen darauf hin, dass Unabhängige Institutionen weniger anfällig für Lobby-Einflüsse sind als politische Institutionen (*Budzinski*, 2013).

Unabhängige Institutionen sind typischerweise inhaltlich stark fokussiert. Ihre Professionalität drückt sich in der fachlichen Qualität ihrer Arbeit aus, die von den Angehörigen ihres jeweiligen Fachgebietes (peer group) sehr wohl beobachtet und beurteilt werden kann. Die fachliche Qualität der Entscheidungen bestimmt sowohl das kollektive Renommee der Institution als Ganzes als auch die individuelle Reputation der relevanten Mitarbeiter. Dies beeinflusst ihre Karrierechancen innerhalb und außerhalb ihrer Institution. Eine hohe professionellen Qualität der Arbeit einer Unabhängigen Institution erhöht darüber hinaus auch ihren Einfluss im öffentlichen Diskurs. Dafür sind die Deutsche Bundesbank (zu DM-Zeiten) und das Bundeskartellamt gute Beispiele.

Das Führungspersonal einer staatlichen Institution unterliegt einer personellen Delegation. Bei ungesetzlichem Verhalten (inklusive Bestechung),<sup>42</sup> willkürlichen Entscheidungen außerhalb ihres Entscheidungsspielraums oder anderer Pflichtverletzungen werden Sanktionen greifen, die bis zur Abberufung gehen können. Dies kann organisiert werden, ohne dass die Unabhängigkeit der Institution eingeschränkt wird, wenn die Kriterien präzise definiert werden. Damit das Instrumentarium nicht missbraucht werden kann, sollten die Sanktionen nicht durch eine politische Institution erfolgen, sondern möglichst durch ein Gericht oder durch eine andere Unabhängige Institution.

Wird eine Unabhängige Institution ihre Fachkompetenz und ihre Entscheidungsspielräume tatsächlich im Sinne des Gemeinwohls bzw. im Sinne der Funktionalität der Institution nutzen? Da man diesbezüglich nicht a priori sicher sein kann, stellt sich die Frage nach der Anreizstruktur. Wenn die vorgenannten Anreize bezüglich der Reputation als zu vage betrachtet werden, könnte man eine solche Institution einer Ex post-Evaluierung unterziehen (Abschnitt E.III).

## VI Langfristige Ziele und Wirkungen

Auf vielen Politikfeldern sind längerfristige Wirkungen hochrelevant für die staatlichen Entscheidungen (z.B. Ökologie und Energie, Demografie und Alterssicherung, Staatsverschuldung, Bildung und Ausbildung, Integration, Ordnungspolitik auf mikro- und makroökonomischen Feldern etc.). Sehr häufig würden die Entscheidungen anders ausfallen, je nachdem, ob man kurz- oder längerfristige Ziele im Blick hat. Die richtigen Entscheidungen für längerfristige Ziele sind oft kurzfristig politisch unpopulär.

Politiker fühlen sich häufig gezwungen, auf die kurzfristigen Wirkungen (bezüglich der nächsten Wahlen oder Parteitermine, das Medienecho der nächsten Tage etc.) Rücksicht zu

---

<sup>42</sup> Bestechung kann erstens zur Entfernung aus dem Beschäftigungsverhältnis führen, was für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes relevant ist und in der Regel von diesen gefürchtet wird, aber nicht für Politiker. Zweitens benötigen die Mitglieder Unabhängiger Institutionen in der Regel später keine politische oder Lobby-Unterstützung. Somit sind die Einflussmöglichkeiten für Interessenvertreter auch von daher geringer.

nehmen. Auch wenn sie *eigentlich* langfristig denken möchten, diktieren ihnen ihre Karriereinteressen, im politischen Kontext kurzfristig Zustimmung zu finden. Als Folge solcher politikimmanenter Zusammenhänge tendieren sie dazu, längerfristige Aspekte unterzubewerten.

Ähnliche Fristigkeitsprobleme werden auch im Kontext der *Zeitinkonsistenz* diskutiert.<sup>43</sup> Ex ante abgestimmte Politiken werden häufig ex post nicht durchgeführt, da sie nicht mehr optimal erscheinen, obwohl sich die Lage nicht verändert hat.<sup>44</sup> Dies ist für das geldpolitische Verhalten einer Regierung ausführlich diskutiert worden. Eine glaubwürdige Selbstbindung des Verhaltens politischer Entscheidungsträger ist für verschiedene Bereiche von Bedeutung, die von wechselnden Politiken beeinflusst werden.<sup>45</sup> Z.B. kann es bei überhöhter Staatsverschuldung zu einer Ausbeutung zukünftiger Generationen kommen. Künftige Verbindlichkeiten werden tendenziell verdrängt und der Nutzen aus gegenwärtigem, schuldenfinanziertem Konsum wird überbewertet. In diesem Zusammenhang analysieren u.a. *Alesina/Tabellini* (1990) sowie *Persson/Svensson* (1989) das Problem der Kurzfristigkeit politischer Entscheidungen. Die Kosten der Verschuldung werden oft später anfallen, wenn die jetzigen politischen Entscheidungsträger nicht mehr im Amt sind. Der Spielraum der Nachfolgerregierung wird zudem eingeschränkt. Allerdings zeigen einige Analysen, dass eine Defizitreduktion nicht unbedingt zur Abwahl einer Regierung führen muss.<sup>46</sup>

*Maskin/Tirole* (2004) argumentieren, dass einige Politiker ein positives Vermächtnis an künftige Generationen hinterlassen wollten. Demgegenüber wird in der politökonomischen Literatur überwiegend angenommen, dass politische Entscheidungsträger primär nach Wiederwahl streben,<sup>47</sup> was eine kurzfristige Anreizstruktur bedeuten würde.

Im Gegensatz zu den Politikern werden Experten vor allem ihre Reputation im Auge haben. Sie werden grundsätzlich die längerfristigen Wirkungen ihrer Entscheidungsoptionen explizit einbeziehen, da dies ihre fachliche Qualität zeigt. Experten werden hinsichtlich ihrer Performance vorrangig von ihrem professionellen Umfeld (peer group) in- und außerhalb der eigenen Institution bewertet.<sup>48</sup> Reputationseffekte sind typischerweise per se als immaterielle Entlohnungsart von Bedeutung, insbesondere auch im langfristigen Zusammenhang. Eine möglichst positive externe Einschätzung des eigenen Leistungsvermögens fördert auch spätere Aufstiegsmöglichkeiten im öffentlichen und im privaten Sektor. Insbesondere im öffentlichen Dienst sind Karriereaussichten als implizite Anreizmechanismen (im Gegensatz zu expliziten wie Boni, Aktienoptionen u.ä.) von Bedeutung. *Wilson* (1989) und *Dewatripont/Jewitt/ Tirole* (1999) finden für US-amerikanische Behörden, dass finanzielle Anreize zugunsten von Reputationseffekten zurücktreten.

---

<sup>43</sup> Vgl. zur Zeitinkonsistenz u.a. *Kydland/Prescott* (1977, S. 477); *Barro/Gordon* (1983, S. 590); *Berg/Cassel/Hartwig* (2007, S. 325). Zum Problem der Zeitinkonsistenz bedanke ich mich für zahlreiche Hinweise von Jannis Andrae. Vgl. auch *Andrae* (2012b, S. 79ff).

<sup>44</sup> Vgl. zur glaubwürdigen Selbstverpflichtung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde bei potentiellm Zeitinkonsistenzproblem in der Wettbewerbspolitik *Budzinski* (2013, S. 6ff).

<sup>45</sup> Vgl. *Barro/Gordon* (1983, S. 608); *Kydland/Prescott* (1977, S. 477).

<sup>46</sup> Vgl. *Maskin/Tirole* (2004); *Alesina/Perotti/Tavares/Obstfeld/Eichengreen* (1998); *Alt/Lassen* (2006). Vgl. auch die politikwissenschaftlichen Beiträge *Giger/Nelson* (2011); *Mulas-Granados* (2004); *Schneider* (2007).

<sup>47</sup> Vgl. zum Wiederwahlziel der Politiker *Ferejohn* (1986, S. 11); *Barro* (1973, S. 22).

<sup>48</sup> Vgl. *Alesina/Tabellini* (2007, S. 169f); *Wilson* (1989).

Der Zielkonflikt aufgrund unterschiedlicher Zeithorizonte von Politikern und Experten ist klassisch, unter anderem für Zentralbanken und Wettbewerbsbehörden. Wenn diese unabhängig sind, werden sie vorrangig die Währungsstabilität bzw. die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsordnung schützen, während Politiker eventuell deren Einschränkung in Kauf nehmen, wenn sie z.B. kurzfristige Arbeitsmarktziele verfolgen oder Wahltermine im Blick haben.

Für wichtige Institutionen wie Zentralbanken, Wettbewerbsbehörden und Regulierungsbehörden ist die Langfristigkeit der Zielsetzung (und die damit höhere Funktionalität) einer der bedeutsamsten Gründe, sie unabhängig zu konzipieren. Das Gleiche gilt für Institutionen, die die Staatsverschuldung begrenzen, Subventionen kontrollieren bzw. auf politischen Feldern (Alterssicherung, Ökologie) die erforderlichen Informationen und Prognosen erzeugen.

## **VII Hoher normativer Gehalt: Quasi-politische Institutionen**

Eine ganze Reihe von staatlichen Funktionen haben einen sehr hohen normativen Gehalt. Die Institutionen, die diese Funktionen erfüllen, sollten insofern politisch gesteuert oder beeinflusst werden. Damit wird deutlich, dass solche Institutionen gerade nicht unabhängig von den politischen Institutionen sein können. Sie sind zwar nicht selbst politische Institutionen (vgl. B.I). Sie gehören jedoch zur politischen Sphäre in dem Sinne, dass sie die Politik der gewählten politischen Institutionen (Parlament, Regierung) vorbereiten, konzipieren, ausführen, unterstützen, repräsentieren etc. Wir können sie als quasi-politische Institutionen bezeichnen. Dies betrifft z.B. das Auswärtige Amt und die Botschaften, die Bundeswehr, die Leistungsverwaltungen z.B. im Sozialen und Bildungsbereich, sowie bei der Erstellung öffentlicher Güter in verschiedenen Bereichen, alle Abteilungen von Ministerien verschiedener Art, die mit der Formulierung der Politik der jeweiligen Regierung oder deren Umsetzung befasst sind etc. Dies betrifft insbesondere alle politischen Beamten.

Solche quasi-politischen Institutionen sind elementare Bestandteile der normativen Gestaltung des Staates und der Gesellschaft, für die die Politiker pauschal gewählt wurden (wenngleich dies feldspezifisch nicht immer zurechenbar ist). Solche staatlichen Fachinstitutionen, für die es grundsätzlich nicht in Betracht kommt, sie von den politischen Institutionen unabhängig zu machen, finden sich auf den Feldern N und S der Abbildung 1.

Probleme für die Unabhängigkeit entstehen auch dann, wenn die Ziele einer Institution nur schwer adäquat definiert werden können, bzw. dass es zweckmäßiger ist, normative politische Entscheidungen im Einzelfall zu treffen. Oft lassen sich die Ziele nur im Zusammenhang mit der konkreten Politik definieren. In solchen Fällen sollten die Regeln bezüglich der politischen Primärentscheidungsrechte differenziert institutionsweise festgelegt werden. Auch hier spricht aber viel dafür, dass die Personalentscheidungen von unabhängigen Institutionen getroffen werden.

## **VIII Erfahrungen mit Unabhängigkeit und Funktionalität**

In der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland gehören die Bundesbank und das Bundeskartellamt zu den erfolgreichsten wirtschaftspolitischen Institutionen überhaupt. Sie haben sich zudem eine besonders hohe nationale und internationale Reputation erworben. Beide sind dadurch gekennzeichnet gewesen, dass sie eine besonders hohe Unabhängigkeit von den politischen Institutionen aufwiesen. Insbesondere die Bundesbank hat häufig ihre stabilitätsorientierte Geldpolitik auch gegen die Wünsche der jeweiligen Regierungen durch-

gesetzt und sich dabei manchmal deren Unwillen zugezogen. Ihre Erfolge haben ihr zudem mehr tatsächliche Macht verliehen als sie formal eigentlich hatte.<sup>49</sup>

Ist dies mehr als ein Eindruck? Eine Reihe empirischer Untersuchungen für zahlreiche Länder zeigen, dass die Inflationsrate umso geringer ist, je unabhängiger die jeweilige Zentralbank ist (Cukierman 1995).<sup>50</sup>

Auch bezüglich der Wettbewerbspolitik deutet die Evidenz darauf hin, dass die Performance der Wettbewerbsbehörden umso besser ist, je unabhängiger sie sind. Budzinski (2013, S. 10 f.) berichtet anhand einer Reihe von Fällen von der europäischen Wettbewerbsbehörde, die gerade nicht unabhängig, sondern direkt politisch abhängig ist, dass man eine Bevorzugung nationaler und europäischer Champions vor allem aus großen europäischen Ländern sowie eine Diskriminierung nicht-europäischer und kleiner Unternehmen sowie von solchen aus kleinen Ländern feststellen kann. Voigt (2006) zeigt in einer quantitativen Studie für eine Reihe von Ländern, dass ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden und den ökonomischen Ergebnissen besteht

Als Vorteile einer Unabhängigkeit der europäischen Wettbewerbsbehörde nennt Budzinski (2013, S. 7ff) eine „stärkere Abschreckung antikompetitiver Verhaltensweisen“, „eine Förderung von Investitionen aufgrund einer geringeren Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Wettbewerbspolitik politisch motiviert in die Märkte eingegriffen wird“, „eine geringere Anfälligkeit für Lobbyismus“ und weniger „Einfluss von Großkonzernen“, sowie „weniger Anreize, bei der Anwendung von Wettbewerbsregeln aus politökonomischen Motiven gegen ausländische und/oder klein- und mittelständische Unternehmen zu diskriminieren.“<sup>51</sup> Als Nachteil einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde führt er das Demokratiedefizit (vgl. E) an.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass die vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass die Funktionalität mit der Unabhängigkeit einer Institution ansteigt.

## E Demokratische Legitimation

In der Rechtswissenschaft ist der Begriff der demokratischen Legitimation ein zentraler Baustein für die Begründung und Rechtfertigung staatlichen Handelns.<sup>52</sup> „Die Wahrnehmung

<sup>49</sup> Ist es ein Zufall, dass die Politiker im Zuge der Europäisierung beide Institutionen entweder abgeschafft (Bundesbank) oder ihnen die wichtigsten Kompetenzen bzw. die großen Fälle (Bundeskartellamt) genommen haben? In beiden Fällen sind die Nachfolgebehörden deutlich weniger oder gar nicht unabhängig. Dies ist besonders deutlich bei der Wettbewerbspolitik, bei der die *Generaldirektion Wettbewerb* in direkter Abhängigkeit von der Politik der EU-Kommission steht, die jeden einzelnen Fall politisch entscheiden kann.

<sup>50</sup> Vgl. zur Messung der Unabhängigkeit der Zentralbank und deren Zusammenhang mit Inflationsraten und anderen Performancegrößen für zahlreiche Länder Cukierman, 1995, ch. 19 und appendix A. Vgl. auch Simone/Guillén (2005) und Crowe/Meade (2007). Zahlreiche Literaturbelege zum Zusammenhang von Unabhängigkeit der Zentralbank und Inflationsrate finden sich bei Siekmann (2005, S. 5).

<sup>51</sup> Vgl. dazu auch Mateus (2007), Vickers (2010) und Jenny (2012).

<sup>52</sup> Vgl. für eine sehr viel weitergehende Erörterung der Legitimität von Herrschaft Weber (1921/1980), S. 122 ff.

staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse bedarf einer Legitimation, die auf das Volk selbst zurückführt bzw. von ihm ausgeht.“ (Böckenförde 2004, S. 436).

Dies konstituiert jedoch nicht die überlegene Legitimation der politische Institutionen bei konkreten Entscheidungen. „Von funktioneller und institutioneller demokratischer Legitimation wird im Hinblick darauf gesprochen, dass der Verfassungsgeber selbst die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt als je eigene Funktionen und Organe ... konstituiert hat, durch die das Volk die von ihm ausgehende Staatsgewalt ausübt (Artikel 20 Abs. 2 GG). Diese Art Legitimation *“schliesst es aus, unter Berufung auf das Demokratieprinzip etwa die vollziehende Gewalt einem allumfassenden Parlaments- oder Gesetzesvorbehalt zu unterwerfen oder ihr ausschließliche Befugnisse zu weittragenden Entscheidungen zu verweigern.“* (Böckenförde, 2004, S. 437 f., Hervorhebung vom Verfasser).

In der Politikwissenschaft wird oft unterschieden zwischen der Output-Legitimation und der Input-Legitimation eines Systems. Die Output-Legitimation orientiert sich daran, dass im Ergebnis gute Entscheidungen für die Bürger getroffen werden (Schumpeter, 1950). Dies entspricht der Erreichung von  $A_M$  bzw.  $A_N$  in der Abbildung 2.

Die Input-Legitimation bezieht sich auf das (deliberative) Zustandekommen der demokratischen Entscheidungen (Schaal/Ritzi 2012). Viele Autoren halten die Existenz diskursiver Prozesse mit einer Vielzahl von Bürgern (Inklusion), deren Auffassungen in relevanter Weise in die Entscheidungen einfließen, für eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Legitimation eines Systems (Habermas 1973 und Kornelius/Roth 2004).

Ökonomen würden dagegen lieber die Output-Legitimation als Kriterium vorziehen, weil sie ökonomischer Rationalität und demokratischer Entscheidungseffizienz entspricht. Die Output-Legitimation ist jedoch in der Regel gar nicht oder nur schwer messbar, und daher auch nur von begrenzter praktischer Relevanz. Vor allem aber entspricht die Output-Legitimation auch nicht den Demokratie-Vorstellungen der meisten Menschen. Eine hohe Output-Legitimation könnten im Extremfall auch autoritäre Systeme haben.

Deshalb wird im Weiteren grundsätzlich die Input-Legitimation zur Grundlage gemacht. Als Maßstab der demokratischen Entscheidungsqualität werden jedoch die Output-Kategorien in Form der Funktionalität (vgl. D) einbezogen.

## I Formale und inhaltliche demokratische Legitimation

Die demokratische Legitimation einer Institution ist vorhanden, wenn diese direkt oder indirekt auf eine hinreichende demokratische Wahl durch die Bürger zurückgeführt werden kann. Die Klassifikation *hinreichend demokratisch* hat eine aktive (Wähler) und eine passive (Gewählte) Dimension. Letzteres bezieht sich auf die gleichen Chancen für alle Parteien und Kandidaten, sich zur Wahl zu stellen und uneingeschränkte Wahlchancen zu haben. Das heisst, es existieren keine diskriminierenden Regeln oder sonstigen Tatbestände, die signifikante Unterschiede für einzelne Kandidaten, Parteien etc. bewirken. Ersteres bezieht sich auf das gleiche Wahlrecht für alle Bürger, das heißt, die Wahlen müssen gleich, geheim, leicht zugänglich etc. sein.

Eine *direkte demokratische Legitimation* ist gegeben (Kruse 2008), wenn die Mitglieder der betreffenden Institution direkt von den Bürgern gewählt wurden. Diese Bedingung ist in der Regel nur für das Parlament erfüllt. Wir gehen davon aus, dass alle Entscheidungen einer de-

mokratisch legitimierten Institution damit ebenfalls als demokratisch legitimiert gelten, wenn die Entscheidungen dieser Institution ebenfalls demokratisch (bzw. legal) getroffen werden.

In den meisten Fällen müssen (und können) wir in einem Staat damit zufrieden sein, wenn eine Institution eine indirekte demokratische Legitimation aufweist. Eine Institution hat eine *indirekte demokratische Legitimation*, wenn sie von einer demokratisch legitimierten Institution legal (d.h. im Rahmen geltender Gesetze) und gegebenenfalls auf demokratische Weise (Abstimmung) mit bestimmten Aufgaben betraut (delegiert) wurde. Dies schließt häufig (wenngleich nicht notwendigerweise immer) die Bestimmung der Top-Personen ein. Diese Bedingungen sind unter anderem für die Regierung erfüllt, die in einer parlamentarischen Demokratie vom Parlament gewählt wird.

Die demokratisch indirekt legitimierten Institutionen können ihrerseits weitere Institutionen delegieren und damit ebenfalls mit indirekter demokratischer Legitimation versehen. Wir können danach unterscheiden zwischen einer indirekten Legitimation erster Ordnung (eine Delegationsstufe von einer direkt legitimierten Institution), zweiter Ordnung etc. bis zu einer indirekten Legitimation n-ter Ordnung (n Delegationsstufen von einer direkt legitimierten Institution).

Auf diese Weise können grundsätzlich beliebig lange Delegationsketten (Zahl der Delegationsvorgänge) entstehen (*Böckenförde* 2004, S. 438). Es kann auf diese Weise prinzipiell jeder staatliche Entscheidungsträger (bzw. jeder staatliche Akteur) mit einer demokratischen Legitimation versehen werden. Je länger solche Delegationsketten sind, desto mehr wird jedoch die demokratische Legitimation zu einer juristischen Formalie und es stellt sich die Frage nach ihrer inhaltlichen Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund ist es deshalb zweckmäßig, zwischen formaler und inhaltlicher Legitimation zu unterscheiden. Da jede Delegation grundsätzlich (mehr oder minder große) Prinzipal-Agent-Probleme (*Erlei/Leschke/Sauerland* 1999) aufweist (Anreiz- und Kontrollprobleme etc.), wird mit zunehmend längeren Delegationsketten die demokratische Legitimation inhaltlich immer mehr verwässert, wenngleich sie formal noch gegeben ist.

Die inhaltliche demokratische Legitimation bezieht sich darauf, ob und in welchem Maße zu erwarten ist, dass die Ergebnisse den *informierten Präferenzen* (*Kruse* 2010) der Bürger, die die langfristigen Wirkungen einbeziehen, entsprechen. Dies ist dann gegeben, wenn die funktionalen Mechanismen und Anreize der Institution und ihrer Akteure so gestaltet sind, dass ihre Entscheidungen sich an den Präferenzen der Bürger orientieren.<sup>53</sup>

## II Demokratische Legitimation Unabhängiger Institutionen

Eine unabhängige staatliche Institution, die von einer demokratisch legitimierten Institution eingesetzt wird, ist grundsätzlich ihrerseits in dem Maße demokratisch legitimiert, wie nicht ein höheres Legitimationsniveau verfassungsmäßig gefordert ist. Die Legitimation gilt auch für alle Entscheidungen, die sie im Rahmen der konstituierenden Gesetze trifft. Man kann

---

<sup>53</sup> Schon beim Parlament ist dies jedoch aufgrund des *übergroßen Delegationsumfangs* der nur alle vier Jahre stattfindenden Wahlen fraglich. Jeder Bürger muss nämlich mit einer einzigen Stimme seine Präferenzen zu einer Vielzahl von Themen artikulieren und uno actu die Parteien und Politiker für Fehler, Leistungsmängel, gebrochene Wahlversprechen etc. sanktionieren (*Kruse* 2008).

grundsätzlich davon ausgehen, dass die Gesetze, die (evtl. durch Verordnungen, Satzungen etc. konkretisiert) die Aufgaben, Ziele, Kompetenzen, Delegationsprozesse etc. festlegen, die die inhaltliche, persönliche und budgetäre Unabhängigkeit der Institution sichern, vom Parlament verabschiedet wurden. Das gewählte Parlament überträgt damit seine eigene demokratische Legitimation für eine Klasse von Aufgaben auf die Unabhängige Institution. Der Schöpfungsakt der Unabhängigen Institution ist also direkt demokratisch legitimiert, ebenso die institutionellen Rahmenbedingungen und die Ziele der Institution. Man könnte dies auch als Ex-ante-Legitimation bezeichnen.

Die demokratische Legitimation der Entscheidungen kann man auch im Kontext eines Zeithorizonts interpretieren. Die Legitimation wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wenn die politischen Institutionen ihre grundlegenden Ziele und Erkenntnisse bzw. diejenigen der Gesellschaft gegen einen kurzfristigen politischen Opportunismus (ihrer selbst oder ihrer Nachfolger) absichern. Dies gilt analog zu Verfassungselementen, die auch mittelfristig nur schwer oder gar nicht (Grundrechte) veränderbar sind. Ewigkeitsklauseln sind demokratischen Entscheidungen *auf Ewigkeit* entzogen.<sup>54</sup>

Kurzfristig reklamieren die Politiker die Möglichkeit, in Einzelfällen selbst einzugreifen. Ursächlich dafür sind im Wesentlichen die kurzfristigen Machtinteressen, politischer Opportunismus, taktische Motive etc. Die Politiker werden deshalb von sich aus in der Regel bei der Installierung einer Institution nur so viel Unabhängigkeit vorsehen, wie aus ihrer Sicht unbedingt nötig ist – also sehr wenig. Sie begründen das mit ihrem *Mandat*. Ihre demokratische Legitimation ist in der Tat um eine Stufe direkter als die der betrachteten Institution. Dies gilt jedoch nur für die formale Legitimation, nicht für die inhaltliche.

Bei genauerer Betrachtung ist dies auch für die Interessen der Politiker eine Frage des Zeithorizonts. Sie wissen, dass eine Unabhängige Institution längerfristig eine hohe Funktionalität aufweist und ihnen und ihren Nachfolgern politische Vorteile bringt (z.B. Bundesbank zu DM-Zeiten und Bundeskartellamt). In Analogie gilt dies eventuell auch für Individuen zum Schutz vor sich selbst: Odysseus hat sich an den Mast seines Schiffes fesseln lassen, weil er antizipiert hat, dass er von den Sirenen verführt und aus kurzfristigen Motiven Dinge tun würde, die seine längerfristigen Ziele gefährden. Er hat sich also in weiser Voraussicht seine eigene Handlungsfreiheit temporär genommen, um längerfristig Erfolg zu haben.

Stellen wir uns den Gesetzgeber als *langfristig gemeinwohlorientiert* vor. Die Abgeordneten des Parlaments schreiben dann die Unabhängigkeit bestimmter Institutionen fest, weil sie wissen, dass sie selbst und ihre Nachfolger bei kurzfristigen politischen Problemlagen unvernünftig handeln und damit die längerfristigen Ziele der Gesellschaft verletzen würden. Dies beinhaltet also die Erkenntnis, dass bestimmte Ziele langfristig nur dann erreichbar sind, wenn man sie der kurzfristigen politischen Opportunität entzieht.

Dies ist auch die Situation einer generellen Regel, z.B. einer Schuldenbremse für den Staatshaushalt. Die Regierung eines Landes, das hoch verschuldet ist (egal, ob sie dies selbst oder ihre Vorgänger zu verantworten haben), wird eine Schuldenbremse im Normalfall ablehnen, da dies kurzfristig ihre Handlungsmöglichkeiten einschränkt. Sie fürchtet (insb. bei entsprechend opportunistischer Argumentation der Opposition), bei einer regelkonformen Sparpolitik

---

<sup>54</sup> Das wirft die grundsätzliche Frage auf, wie weit in die Zukunft hinein und wie einschneidend ein heutiges Parlament (oder ein Verfassungsgeber) seine Nachfolger inhaltlich binden können sollte, z.B. durch längergeltende Gesetze (z.B. Verschuldungsregeln) oder durch Ewigkeitsklausel der Grundrechte in der Verfassung.

abgewählt zu werden. Längerfristig (unter dem *Schleier der Ungewissheit*) sieht die Sache jedoch anders aus. Bei einer funktionierenden Schuldenbremse übernimmt jede neue Regierung die Staatsfinanzen in einem akzeptablen Zustand, das heißt ohne opportunistische Altschuldenlasten ihrer Vorgänger. Die Politiker werden *ganz langfristig* eine Schuldenbremse grundsätzlich befürworten. Damit eine solche Schuldenbremse tatsächlich funktioniert und dies auch glaubwürdig ist, braucht man wiederum eine Unabhängige Institution, die die Finanzsituation neutral überprüft und eine eventuelle Übertretung effektiv verhindern kann.

In vielen Fällen ist der relevante Entscheidungsspielraum einer Unabhängigen Institution noch weiter (als nur durch ein Gesetz) eingengt bzw. die Zielsetzung ist tatsächlich noch präziser definiert. Man kann insgesamt von einem generellen Ziel- und Normenkontext (ZNK) sprechen. Dieser besteht aus allen längerfristig geltenden normativen Elementen, die die legitime Entscheidungsmenge genauer bestimmen. Dies umfasst primär generelle Normen wie Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit etc. die schon vorher genannten Gesetze, die die Aufgaben, Ziele und Kompetenzen einer Institution definieren, sowie die dazugehörigen Gesetzesbegründungen und die präzisierenden Verordnungen. Erstere sind vom Parlament beschlossen worden, das direkt demokratisch legitimiert ist. Verordnungen basieren in der Regel auf einer Entscheidung der Exekutive, also einer indirekt legitimierten Institution. Dabei gehen wir davon aus, dass die Gesetze nicht kurzfristig (d.h. für den Einzelfall) verändert werden können.

Sekundär gehören zum ZNK auch die einschlägigen Gerichtsurteile, die die Gesetzesanwendung für Einzelfälle in der Vergangenheit präzisiert haben, sowie die *herrschende Meinung*, die sich im Laufe der Zeit in der Diskussion renommierter Juristen herausgebildet hat. Erstere haben (als Entscheidungen der Judikative) unmittelbar einen hohen normativen Stellenwert, da sie nicht nur Gesetze interpretieren, sondern eventuell auch Gesetzeslücken ausfüllen und somit eine eigene normative Kraft haben. Die herrschende Meinung gewinnt ihre Bedeutung mittelbar dadurch, dass man in der Regel davon ausgehen kann, dass sie für die Zukunft inhaltlich die zu erwartenden Urteile wesentlich beeinflusst.<sup>55</sup> Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die frühere Entscheidungspraxis der Unabhängigen Institution selbst, die damit normative Vorgaben für ihre zukünftige Arbeit liefert und die Rechtssicherheit für die Betroffenen erhöht.

Innerhalb des ZNK hat eine Unabhängige Institution einen großen oder weniger großen Entscheidungsspielraum, bestmögliche Entscheidungen zu treffen. In einigen Fällen existieren implizite fachspezifische Best-Practice-Regeln (z.B. ökonomische Effizienz-Regeln), die zwar nicht offiziell formuliert sind, aber unter den Experten dennoch eine hohe normative Kraft haben, z.B. wohlfahrtsmaximale Preissetzungsregeln bei der Monopolpreisregulierung.

Die inhaltliche demokratische Legitimation (vgl. E.I) fragt danach, ob und wie weitgehend sich eine Unabhängige Institution an den informierten Präferenzen der Bürger orientiert. Wir gehen generell davon aus, dass die politischen Präferenzen der Gesamtheit der Bürger den normativen Maßstab für die Entscheidungen von staatlichen Institutionen bilden sollen. Diese sind jedoch für viele spezifische Einzelthemen nicht präzise feststellbar, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass die meisten Bürger über spezielle Einzelthemen so unzureichend informiert sind, dass sie ihre eigenen Präferenzen nicht reliabel ausdrücken können.

---

<sup>55</sup> Selbstverständlich sind Gerichte und andere unabhängige Institutionen formal frei, ähnliche Sachverhalte später auch neu und anders zu bewerten als in der Vergangenheit. In der Regel wird sich dies bereits vorher im juristischen Schrifttum oder in Publikationen anderer einschlägiger Fachwissenschaften abzeichnen.

Hierzu kann man die Fragen stellen, ob (a) die Unabhängige Institution in der Lage ist, eine bestmögliche Entscheidung im Sinne der Präferenzen der Bürger zu treffen und (b) ob sie hierfür adäquate Anreize hat (folgt in Abschnitt E.III). Für beide Elemente ist zu erörtern, ob dies für Unabhängige Institutionen oder für Politiker besser erfüllt ist.

Die Frage (a) ist bereits in Kapitel D beantwortet worden: Unabhängige Institutionen können das besser als Politiker. Die Gründe für eine höhere Funktionalität von Unabhängigen Institutionen sind z.B. die hohe spezifische Fachkompetenz, die langfristige Zielsetzung, kompatible Anreizstrukturen und Interessen der Beteiligten, sowie spezifische Elemente wie die inhaltliche Freiheit als Funktionsprinzip, explizite Kontroll- und Informations-Funktionen etc. Solche allgemeinen (z.B. Gerichte) oder spezifischen (z.B. Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden) Unabhängigen Institutionen haben das einschlägige Fachwissen, kennen in der Regel die relevanten Sachzusammenhänge, die Theorien und Erfahrungen aus anderen Ländern, sowie den jeweiligen ZNK sehr gut - insbesondere besser als die nicht-spezialisierten Politiker.

Auch bei neuen Sachverhalten (z.B. wenn überraschende Problemlagen auftreten oder neue Techniken verfügbar sind) und wenn bestehende normative Vorgaben an neue Situationen angepasst werden müssen, kann man vernünftigerweise auf die normative Gestaltungskraft (bzw. die adäquate Interpretation) von spezifischen Fachinstitutionen und Gerichten vertrauen, ohne dass neue Entscheidungen politischer Institutionen hilfreich wären. In der Regel kann man davon ausgehen, dass die Fachinstitutionen besser als die meistens fachfremden Politiker wissen, was in konkreten Fällen eine adäquate Weiterentwicklung der normativen Zielvorgaben wäre. Aufgrund ihrer Fachkompetenz wissen sie in der Regel besser als die Politiker selbst, was diese wollen würden, wenn sie informiert und fachkompetent genug wären.

Dies wirft auch die Frage auf, wie groß die Entscheidungsspielräume einer Unabhängigen Institution sein sollen. Theoretisch (und oft auch praktisch) haben die politischen Institutionen als Gesetzgeber die Wahl, (a) entweder die normativen Vorgaben detailliert zu formulieren und für jede denkbare Fallgruppe Lösungen zu liefern oder (b) nur die großen Ziele gesetzlich zu formulieren und den Rest den Fachinstitutionen und Gerichten zu überlassen.<sup>56</sup> In der Praxis wird die beste Lösung in der Regel zwischen diesen Extremen liegen.<sup>57</sup>

In vielen Fällen machen die Sachzusammenhänge eine abstrakte Formulierung von detaillierten Gesetzen unmöglich, wenn man nicht gänzlich inadäquate Ergebnisse riskieren will. Betrachten wir z.B. den Versuch, ein Wettbewerbsgesetz so abschließend und präzise zu formulieren, dass für jede Kombination beobachtbarer Fakten auf eine (oder keine) Kollusion geschlossen werden kann und damit auf bestimmte juristische Folgen. Für einen derartigen Versuch liefert die ökonomische Theorie und Empirie keine ausreichende Basis. Solche Wettbewerbsfälle erfordern immer einen großen Beurteilungsspielraum für fachkompetente Wettbewerbsbehörden, adäquate Einzelfallentscheidungen unter Würdigung der jeweiligen Sachverhalte zu treffen.

---

<sup>56</sup> Auf Gesetze bezogen betrifft Letzteres etwa die amerikanische Herangehensweise (case law), während Ersteres eher der deutschen Regelungsintensität entsprechen würde.

<sup>57</sup> Dies hat auch Konsequenzen für die Relevanz der Personalentscheidungen in einer Institution. Wenn die Gesetze präzise formuliert sind (bzw. der ZNK wohldefiniert ist) hat die Einsetzung des geeigneten Personals nur eine moderate Relevanz. Im theoretischen Extremfall erledigt dieses eventuell nur die Eingabe von Daten in ein Computerprogramm, das dann die Lösung erzeugt. Je genereller die Ziele im Gesetz formuliert sind bzw. je weniger präzise der ZNK definiert ist, desto bedeutsamer ist die Rolle des Personals und desto höher die Relevanz der jeweiligen Personalentscheidungen.

In vielen Fällen ist es sinnvoller, die gesetzlichen Vorgaben auf generelle Zielformulierungen zu beschränken und die konkreten Entscheidungen fachkompetenten Unabhängigen Institutionen zu überlassen.

### III Kontrolle und Anreizstrukturen bei Unabhängigen Institutionen

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass Unabhängige Institutionen aus einer Reihe von Gründen (eher als politische Institutionen) in der Lage sind, nach den Kriterien der Funktionalität bestmögliche Entscheidungen treffen. Eine andere Frage ist es, ob diese Fähigkeit auch tatsächlich immer in entsprechende Entscheidungen umgesetzt wird. Die Unabhängigkeit führt nämlich nicht automatisch zu guten Ergebnissen, sondern nur dann, wenn die Angehörigen der Unabhängigen Institution starke Anreize haben, tatsächlich im Sinne der Zielsetzungen zu handeln.

Die Arbeit einer Unabhängigen Institution bedarf grundsätzlich einer Kontrolle und Bewertung, ob sie sich im Rahmen der Gesetze bewegt, ob sie eventuell ihre Kompetenzen überschreitet, ob sie ihren Entscheidungsspielraum im Sinne ihrer Ziele und Aufgaben sachgerecht nutzt, ob sie eventuell ineffizient (zu hoher Aufwand an Steuergeldern) arbeitet, ob sie möglicherweise Partialinteressen fördert etc. Dies dient nicht nur dazu, Gesetzesverletzungen und andere Mängel sanktionieren oder verhindern zu können, sondern vor allem dazu, den Mitgliedern der Unabhängigen Institution auch wirksame Anreize zu liefern, eine gute Performance zu erreichen.

Eine Kontrolle Unabhängiger Institutionen könnte man auf den ersten Blick für übertrieben halten. Haben nicht die Bundesbank und das Bundeskartellamt gezeigt, dass sie die ihnen vorgegebenen Ziele zu ihren eigenen gemacht haben und ihre Aufgaben der Währungsstabilität bzw. des Wettbewerbsschutzes aus eigener Überzeugung sehr gut erfüllt haben. Man könnte auch von einem Korpsgeist der Mitarbeiter dieser Institutionen sprechen, der sich im Laufe der Zeit gebildet und (auch gegen externe Widerstände von Politikern, Betroffenen und Lobbyisten) mit für gute Ergebnisse gesorgt hat.

Für die Bundesbank und das Bundeskartellamt kann man wohl in der Tat davon ausgehen, dass der jeweilige *Geist der Institution* zur Erklärung der guten Performance in den betreffenden Jahrzehnten erheblich beigetragen hat. Aber kann man für jede Unabhängige Institution automatisch unterstellen, dass die *richtigen Ziele* bei den Führungskräften und den Mitarbeitern internalisiert sind? Könnte das nicht kulturspezifisch und/oder pfadabhängig sein? Könnten die Ziele bei gleicher Rechtslage möglicherweise kurzfristigen pragmatischen Erwägungen geopfert werden, wenn das Führungspersonal aus anderen Ländern, anderen Ausbildungen und Karriererfahrungen, anderen gesellschaftlichen Schichten, anderen historischen Erfahrungshintergründen etc. kommt?<sup>58</sup> Die Gesellschaft sollte diesbezüglich nicht allein den handelnden Personen vertrauen, sondern eine institutionelle Absicherung vorsehen.

---

<sup>58</sup> Die Europäische Zentralbank (EZB) kann hierfür als Beispiel dienen. Die Mitglieder des europäischen Zentralbankrats (EZB-Rat) haben unterschiedliche Hintergründe, Ausbildungen und Interessen. Für viele von ihnen war es offensichtlich kein großes Problem, Mitte 2012 zu beschließen, mit Hilfe des Ankaufs von Staatsanleihen von hochverschuldeten Staaten eine monetäre Staatsfinanzierung zu betreiben, damit die Gesetze zu verletzen und das Stabilitätsziel zu gefährden bzw. zu opfern. Vgl. auch *Schachtschneider* (2010, S. 177 ff.).

Bei erfolgreichen Unabhängigen Institutionen wie der Bundesbank und dem Bundeskartellamt konnte man beobachten, dass neue Mitarbeiter ebenso wie neues Führungspersonal im Laufe der Zeit vom *Geist der Institution* infiziert wurden und deren Ziele und Prinzipien internalisiert haben. In einem Kollektivorgan an der Institutionsspitze (z.B. Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank)<sup>59</sup> werden freiwerdende Positionen in der Regel nach und nach besetzt, so dass die Neuen nicht nur Gelegenheit haben, sich fachlich einzuarbeiten, sondern auch den Geist der Institution anzunehmen. Wenn man stattdessen ein Präsidialprinzip installiert hätte, bei dem der neue Präsident auch von außen kommen kann und bei inhaltlichen Fragen letztgültige Entscheidungsbefugnisse auch gegen die anderen Vorstandsmitglieder hätte, wären mehr Überraschungen zu Lasten der Institutionsziele zu erwarten. Dies allein ist ein starkes Argument, bei Unabhängigen Institutionen für deren Entscheidungen Kollektivorgane an der Institutionsspitze vorzusehen. Dies schließt natürlich nicht aus, dass für protokollarische Zwecke einer von ihnen *primus inter pares* ist.

Wenn eine Unabhängige Institution sich ungesetzlich verhält, die geschlossenen expliziten oder impliziten Verträge bricht, die Interessen und Präferenzen der Bürger und/oder der Parlamente außer Acht lässt, ihre Instrumente für andere Ziele missbraucht etc., verhindert gerade ihre Unabhängigkeit, dass die Gesellschaft sich gegen solche Verhaltensweisen und deren Folgen adäquat wehren kann. In derartigen Fällen wäre eine politikabhängige Institution in der Regel schneller und wirkungsvoller zu disziplinieren. Es bedarf also auch bei Unabhängigen Institutionen einer Kontrolle, die die genannten Verhaltensweisen verhindern kann.

Vor allem gilt, dass die Antizipation einer zielkompatiblen Kontrolle und Bewertung das Verhalten einer Institution stark beeinflusst (Vorfeldwirkung). Wenn die Entscheidungen z.B. von einem Gericht überprüft werden können, sind rechtswidrige Handlungen weniger wahrscheinlich, als wenn das nicht der Fall ist.<sup>60</sup> Wenn die Performance später explizit bewertet wird und dies evtl. karriere- und einkommensrelevant ist, hat dies positive Rückwirkungen auf die Arbeit.

Bei der Institutionalisierung einer Kontrolle stellt sich erstens die Frage nach der demokratischen Legitimation der Kontrolleure. Zweitens ist zu klären, wie die Kontrolle ihrerseits die Unabhängigkeit der Institution tangiert. Letzteres betrifft die konkreten Kontrollrechte, die für jeden Bereich adäquat zu konzipieren und zu beschränken sind, damit zwar eventuelle Mängel entdeckt aber der Handlungsspielraum nicht dysfunktional eingengt wird.

Grundsätzlich sind Kontrollen auch ein geeignetes Instrument, die demokratische Legitimation der einzelnen Entscheidungen noch zu erhöhen, wenn die Kontrollinstitutionen ihrerseits demokratisch legitimiert und unabhängig sind. Falls die kontrollierende Institution zwar demokratisch legitimiert aber politikabhängig wäre, würde die Unabhängigkeit mehr oder minder stark eingeschränkt oder gar beseitigt. Bei mangelnder demokratischer Legitimation der Kontrolle würde dies eventuell auch die Legitimation der Unabhängigen Institution mindern.

Etwas prononciert kann man sagen, dass mit der Einführung einer adäquaten Kontrolle einer Unabhängigen Institution grundsätzlich alle Besorgnisse mangelnder demokratischer Legiti-

---

<sup>59</sup> Beim Bundeskartellamt ist es insofern etwas ähnlich, als die inhaltlichen Entscheidungen in Beschlusskammern getroffen werden, die (wenngleich es Beschlusskammervorsitzende gibt) ebenfalls kollektive Züge haben. Die Beschlusskammern sind zudem bestrebt, für ihre Entscheidungen die Akzeptanz der ganzen Institution Bundeskartellamt zu haben. Der *Geist des Hauses* ist dabei von hoher Relevanz.

<sup>60</sup> Man kann vermuten, dass der genannte Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB so nicht erfolgt wäre, wenn es eine realistische Klagemöglichkeit vor einem unabhängigen Gericht gegeben hätte.

mation beseitigt werden können. Man kann dies als Ex-post-Legitimation bezeichnen. Anders ausgedrückt: Die inhaltliche demokratische Legitimation wäre dann höher, als wenn die politischen Institutionen dies selbst entscheiden oder darauf Einfluss nehmen würden. Die Kontrolle könnte z.B. durch Gerichte oder durch andere unabhängige, demokratisch legitimierte Institutionen realisiert werden. Im Rahmen der *demokratischen Reformkonzeption* könnten geeignete Institutionen von einem *Bürgerserrat* (Abschnitt F) eingesetzt werden.

#### Gerichtliche Kontrolle von Einzel-Entscheidungen

Bei einer Reihe von Unabhängigen Institutionen unterliegen einzelne Entscheidungen der gerichtlichen Kontrolle auf Antrag der jeweils Betroffenen. Dies gilt z.B. für Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden. Wenn eine Wettbewerbsbehörde z.B. einen Zusammenschluss untersagt oder ein Preiskartell ahndet, werden die betroffenen Unternehmen in den meisten Fällen den Rechtsweg beschreiten, indem sie vor dem zuständigen Gericht Klage gegen die Entscheidung einreichen. Das Gericht entscheidet dann auf der Basis des betreffenden Gesetzes (z.B. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) und nimmt eine Rechtskontrolle der Wettbewerbsbehörde vor, was häufig jedoch aus inhaltlichen Gründen mehr erfordert als eine einfache Paragraphenanwendung. Das gleiche gilt z.B. häufig für die Festsetzung eines regulierten Monopolpreises durch eine Regulierungsbehörde. Der Rechtsweg umfasst in der Regel mehrere Instanzen. Die gerichtliche Nachprüfung hat erhebliche Vorfeldwirkungen auf die inhaltlichen Entscheidungen und die Begründungen der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden. Diese - und die einschlägigen Mitarbeiter - wollen vermeiden, vom Gericht korrigiert zu werden.

In vielen anderen Fällen betreffen die Folgen der Entscheidungen von Unabhängigen Institutionen nicht einzelne Rechtssubjekte, sondern größere Aggregate oder die gesamte Volkswirtschaft, z.B. die Festsetzung des Diskontsatzes durch die Zentralbank oder die Entscheidung über den Ankauf von Staatsanleihen. In solchen Fällen ist bisher eine gerichtliche Überprüfung entweder gar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich, z.B. weil der Kreis der Klageberechtigten sehr eng definiert wird oder weil die Verfahrensdauern so lang sind, dass das Gerichtsurteil schon von daher selbst im Erfolgsfalle nur noch wenig Wert hat. In vielen Bereichen existieren gar keine Gesetze, die den Ermessensspielraum der Unabhängigen Institution präzise definieren. Dies kann im Sinne der inhaltlichen Funktionalität der Aufgabenerfüllung durchaus vorteilhaft sein. Es erschwert jedoch eine rechtliche oder inhaltliche Überprüfung oder macht diese im Einzelfall ganz unmöglich.

In allen Fällen sollte es jedoch für alle Betroffenen grundsätzlich möglich sein, die Rechtmäßigkeit und gegebenenfalls auch die inhaltliche Rationalität solcher Entscheidungen überprüfen zu lassen, entweder durch ein geeignetes Gericht oder durch eine andere Unabhängige Institution. Dies ist schon wegen der Vorfeldwirkung auf die ursprünglichen Entscheidungsträger erforderlich. Das heißt, diese sollten schon bei der Entscheidung wissen, dass diese überprüft werden (kann). Dabei sollten die Kontrollinstitutionen sich jedoch inhaltlich nicht generell über die Unabhängige Institution stellen, sondern nur Gesetzesverstöße und gravierende Fehler aufdecken.

Sowohl für die Zielsetzung der Funktionalität als auch für die demokratische Legitimation sollte über die Kontrolle von Einzelfällen hinaus eine generelle Bewertung der Arbeit einer Unabhängigen Institution stattfinden.<sup>61</sup>

Letztere sollen innerhalb ihres Ziel- und Normenkontextes (ZNK) *möglichst gute* Entscheidungen treffen, um eine hohe Ex-post-Legitimation bzw. eine hohe inhaltliche demokratische Legitimation zu erreichen. Dies setzt nicht nur eine gute Kenntnis der Entscheidungsoptionen (Politikmöglichkeitskurve, Abbildung 2) voraus, sondern auch eine hinreichende Kenntnis der Präferenzen. Dies können wir für eine spezialisierte Unabhängige Institution in der Regel als gegeben annehmen. Wenn man die Kontrollaufgabe wörtlich nimmt, würde das bedeuten, dass die Kontrollinstanz über ähnliche Fachkompetenz verfügen müsste. Das ist in aller Regel unrealistisch und auch nicht sinnvoll. Man muss generell mit der Aufdeckung von Gesetzesverstößen und schweren inhaltlichen Mängeln zufrieden sein. Noch wichtiger ist allerdings die Anreizwirkung für die Unabhängige Institution selbst. Wenn diese sich der Möglichkeit der Kontrolle und der Sanktionswirkungen bewusst ist, schafft es starke Anreizwirkungen für gute Performance.

In vielen Fällen erreicht man schon ein erhebliches Maß an potenzieller Kontrolle, wenn die Unabhängigen Institutionen einer jährlichen Rechenschaftspflicht unterliegen. Einige Autoren (*Mateus* (2007, S. 23-27), *Jenny* (2012, 164 ff.) und *Budzinski* (2013, S. 8)) betonen, „dass Unabhängigkeit immer mit einer Rechenschaftspflicht (accountability) einhergehen muss, um das Demokratiedefizit abzufedern“ (*Budzinski* (2013, S. 8)). Bei der europäischen Wettbewerbspolitik tritt das Problem hinzu, dass die europäischen politischen Institutionen ihrerseits erhebliche Demokratiedefizite aufweisen. Umso wichtiger ist, dass die Rechenschaftsberichte veröffentlicht und von unabhängiger Seite evaluiert werden.

Ein höheres Maß an Kontrollwirkung würde erreicht, wenn die Unabhängige Institution einer Ex-post-Bewertung unterworfen würde. Dann könnte die Arbeit der Unabhängigen Institution z.B. im Abstand von ca. 1, 3, 5 und/oder 10 Jahren (siehe Abschnitt C.II) von einschlägig fachkompetenten, unabhängigen Experten bewertet werden, wobei die Ergebnisse publiziert werden. Dies beeinflusst das Renommee der Institution und seiner Angehörigen und erzeugt eine erhebliche Vorfeldwirkung. Zusätzlich könnten auf der Basis solcher Bewertungen eventuell Boni gezahlt werden, wodurch die Mitglieder der Fachinstitutionen auch materielle Leistungsanreize hätten. Die Antizipation einer Bewertung nach mehreren Jahren verstärkt die Langfristigkeit der Anreizstrukturen der Unabhängigen Institutionen erheblich.

*Heine/Mause* (2013) weisen darauf hin, dass der Begriff des *Judicial Review* sich nicht notwendigerweise auf die Überprüfung von behördlichen Einzelentscheidungen beschränken muss (*Hanssen* 2000). Er kann auch bedeuten, dass unabhängigen Gerichten die Aufgabe der periodischen Überprüfung der Leistung von Behörden zugewiesen wird.

Das Führungspersonal einer unabhängigen Fachinstitution unterliegt grundsätzlich einer personellen Delegation. Bei ungesetzlichem Verhalten, willkürlichen Entscheidungen außerhalb ihres Entscheidungsspielraums oder anderer Pflichtverletzungen werden Sanktionen greifen, die bis zur Abberufung oder gegebenenfalls bis zu einer Entfernung aus dem Beamtenverhältnis gehen können.

---

<sup>61</sup> Für das Bundeskartellamt gibt es z.B. eine regelmäßige Überwachung durch die Monopolkommission (§§ 44 ff. GWB), die über Einzelfälle hinaus eine generelle Bewertung der Arbeit des Bundeskartellamtes vornimmt und damit ebenfalls Anreizwirkungen erzeugt.

### Kontrolle durch Politiker oder Wähler

Prinzipiell könnte man die Frage stellen, ob nicht das Postulat der demokratischen Legitimation es nahelegen würde, dass die Kontrollen durch gewählte Politiker oder von ihnen eingesetzte Gremien durchgeführt werden, wie das bei Behörden nicht selten der Fall ist (*McCubbins/Noll/Weingast 1987; Heine/Mause 2013, S.20*). Die kontrollierende Institution wäre dann auf die bisher übliche Weise direkt oder indirekt demokratisch legitimiert.

Die Kontrolle durch Politiker wahrnehmen zu lassen, würde jedoch die Vorteile Unabhängiger Institutionen erheblich relativieren. Die Unabhängigkeit einer Institution würde verloren gehen, wenn die politischen Institutionen ihre Interessen auf diese Weise zur Geltung bringen können. Denn Politiker bringen in der Regel Partialinteressen ein, sind als Generalisten in der Regel nur eingeschränkt fachkundig, haben eine relativ kurzfristige Anreizstruktur etc. (siehe hierzu die Argumente in Kapitel D).

Grundsätzlich könnte man auch eine direkte Kontrolle durch die Bürger (demokratische Direktkontrolle) in Betracht ziehen (*Maskin/Tirole 2004; Heine/Mause 2013*). Wenn eine demokratische Direktkontrolle bedeutet, dass die Bürger selbst die Arbeit einer Unabhängigen Institution bewerten und darüber abstimmen sollen, hat dies die üblichen Probleme mangelnder Fachkompetenz und geringer Wahlbeteiligung. Bei der Arbeit Unabhängiger Institutionen handelt es sich häufig gerade um spezielle Aufgabenfelder, die eine relativ hohe spezifische Fachkompetenz erfordern, so dass eine Bewertung für die meisten Bürger unmöglich ist. Etwas anders könnte die Beurteilung ausfallen, wenn die Abstimmung der Wähler auf der Grundlage eines bewertenden Berichtes einer fachkundigen unabhängigen Kontrollinstitution erfolgen würde.

### Kompetenz und Budget

Bisher sind wir in der Regel davon ausgegangen, dass die Aufgaben und die Größenordnungen (Budget, Kompetenzen) einer Unabhängigen Institution vorgegeben sind und im Zeitablauf weitgehend gleich bleiben. Dies könnte natürlich auch anders sein. Das heißt, die Aufgabe einer Unabhängigen Institution könnte im Laufe der Zeit geringer werden oder ganz entfallen (*Haucap 2010*).

Unabhängige Institutionen unterliegen ebenso wie andere Bürokratien der Versuchung des Strebens nach Budgetmaximierung. Das heißt, sie werden bemüht sein, eine Minderung des Budgets zu verhindern bzw. ihr Budget aktiv zu vergrößern. Daraus resultiert gegebenenfalls eine Tendenz zur Kompetenzausweitung (*Heine/Mause 2013*), um höhere Budgets und Einkommen rechtfertigen zu können und die eigene Macht zu vergrößern. Die Unabhängigkeit schützt eine Institution tendenziell eher davor, aufgelöst zu werden, falls ihre Aufgaben überflüssig geworden sein sollten.

Dies macht deutlich, dass man Entscheidungen über die weitere Existenz einer Institution, die Definition ihrer Kompetenzen und die Budgetfrage nicht der Unabhängigen Institution selbst überlassen kann, da dies eine Selbstbedienungsmentalität erzeugen würde (vgl. Abschnitt C.III). Für die Kontrolle der Budgeteffizienz einer Institution kommen grundsätzlich Rechnungshöfe oder andere Unabhängige Institutionen in Betracht.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Vgl. hierzu *Kiewiet/McCubbins (1991), Donges/Freytag (2004), Blankart (2011), Heine/Mause (2013, S. 21 ff.)*.

Auf der anderen Seite bietet eine Kontrolle der Budgets evtl. die Möglichkeit einer Einflussnahme auf die Institution. Da Budgetfragen der Parlamentshoheit unterliegen, hat dieses (und damit die Politiker) eine erhebliche Entscheidungsmacht. Diese muss so begrenzt werden, dass die Budgetfragen nicht zu einem Einfallstor für eine inhaltliche Disziplinierung der Unabhängigen Institution gemacht werden können. Auch hier sollte die Entscheidung über wesentliche Veränderungen des Budgets oder der Kompetenzen vom Votum einer Unabhängigen Institution abhängig gemacht werden.

Wenn man die Effizienz einer Behörde, das heißt eine hohe inhaltliche Performance zu geringen Kosten, sicherstellen will, kann grundsätzlich an die Etablierung eines Wettbewerbs um die Aufgaben unter mehreren Behörden oder anderen (evtl. auch privaten) Institutionen gedacht werden. Allerdings ist ein Wettbewerb unter Behörden in der Regel nicht möglich, in einigen Fällen jedoch sehr wohl. Ein Beispiel für Letzteres sind Rechnungshöfe (*Blankart 2011, S.555, Heine/Mause 2013, S.22*). Diese könnten für die finanzielle Überprüfung und Effizienzkontrolle von staatlichen Behörden (unter anderem auch für Unabhängige Institutionen) im Wettbewerb stehen, wobei gegebenenfalls auch private Wirtschaftsprüfer einbezogen werden könnten. Beides erhöht die Effizienz der Rechnungshofentscheidungen.

Als Ergebnis kann man sagen, dass bei (a) einer Einsetzung und Zielbestimmung durch ein Parlament und (b) einer adäquaten Evaluierung und Kontrolle durch eine demokratische Institution sowohl die Ex-ante- als auch die Ex-Post-Legitimation gegeben ist. Der Verdacht einer unzureichenden demokratischen Legitimation einer Unabhängigen Institution ist dann unbegründet.

## F Demokratische Legitimation ohne parteipolitische Institutionen

Bisher wurde immer davon ausgegangen, dass die Schaffung einer demokratischen Legitimation nur über die parteipolitisch dominierte Sphäre der allgemeinen politischen Institutionen Parlament und Regierung erfolgen kann. Unter der gegenwärtigen Verfassungslage ist dies quasi zwingend, da keine davon unabhängige, demokratisch legitimierte Institution existiert. Das heißt, das Parlament hat ein Legitimationsmonopol (Kruse 2008a). Deshalb war in der vorangegangenen Diskussion (Abschnitte C bis E) ein relativ hoher institutioneller Aufwand nötig, weil demokratisch legitimierte Institutionen bisher immer von Parteipolitikern besetzt sind, die im Verdacht stehen, ihre Macht politisch und opportunistisch zu missbrauchen.

Um dies zu vermeiden, könnte man eine weitere Institution etablieren, die direkt demokratisch legitimiert ist und nicht von den Parteien dominiert wird. Eine solche Institution wird in der *Demokratischen Reformkonzeption*<sup>63</sup> Bürgerserrat genannt. Der *Bürgerserrat* wird unmittelbar von den Bürgern gewählt und hat somit eine direkte demokratische Legitimation. Er besteht nicht aus (jetzigen oder ehemaligen) Parteivertretern bzw. Mitgliedern der Politischen Klasse, was durch eine explizite Begrenzung des passiven Wahlrechts auf Personen erreicht wird, die nicht zu dem parteiendominierten Personenkreis der Politischen Klasse gehören bzw. gehört haben.

Im Kontext unserer Problemstellung hat der Bürgerserrat zwei wichtige Funktionen. Einerseits trifft der Bürgerserrat die Personalentscheidungen für alle Führungspositionen in staatlichen Institutionen außerhalb der Politik, also auch in den Unabhängigen Institutionen. Wenn unter den Bedingungen der Demokratischen Reformkonzeption eine Führungsposition in einer Unabhängigen Institution zu besetzen ist (vgl. dazu Abbildung 3), wird vom Bürgerserrat eine Findungskommission gebildet (1), die teilweise aus Mitgliedern des Bürgerserrats besteht. Ein anderer Teil besteht aus Vertretern des jeweiligen Fachgebietes (2), die ebenfalls vom Bürgerserrat bestimmt werden. Die Findungskommission wählt beratungsgestützt einen oder mehrere Kandidaten aus und macht einen solchen Vorschlag an das Senatsplenum (3), das darüber entscheidet. Wenn ein Kollegialorgan an der Spitze einer Unabhängigen Institution steht, werden die Mitglieder einzeln von unterschiedlich zusammengesetzten Findungskommissionen nominiert. Das Gleiche gilt, wenn mehrere Positionen relativ kurz nacheinander zu besetzen sind. Der neue Amtsinhaber wird vom Bürgerserrat formell gewählt und eingesetzt (4).

Der Bürgerserrat wählt außerdem für eine bestimmte Gruppe von staatlichen Institutionen eine personalrotierende Kontrollkommission (5), die die laufende Tätigkeit dieser Institutionen beobachtet (insb. bezüglich Gesetzeskonformität, Arbeitsqualität, Budget, Effizienz etc.) und bewertet. Dies kann die Heranziehung fallbezogener oder routinemäßiger externer Bewertungen der Unabhängigen Institution einschließen (6). Außerdem können die Bürger oder andere Betroffene sich mit konkreten Beschwerden oder genereller Kritik an die Senatskontrollkommission wenden (7). Die Senatskontrollkommission untersucht die Sachverhalte und gibt eine Empfehlung an den Bürgerserrat (8). Dieser zieht die jeweils gesetzlich vorgesehenen Konsequenzen (z.B. Publikation der Ergebnisse). In schwerwiegenden Fällen (z.B. bei groben Verstößen gegen Gesetze etc.) ordnet der Bürgerserrat ein vorzeitiges Ausscheiden des oder der Mitglieder aus der Institutionsspitze an (9). Dies schließt natürlich keineswegs aus, dass be-

---

<sup>63</sup> Die Demokratische Reformkonzeption (Kruse 2012 und 2008a) ist ein institutionell-normativer Reformvorschlag für das politische System. Die Ausführungen dieses Kapitels unterstellen theoretisch, dass dieser implementiert ist.

stimmte Entscheidungen (z.B. von Wettbewerbsbehörden) direkt von Gerichten etc. sanktioniert werden, ohne dass der Umweg über den Bürgersenat gegangen werden muss.

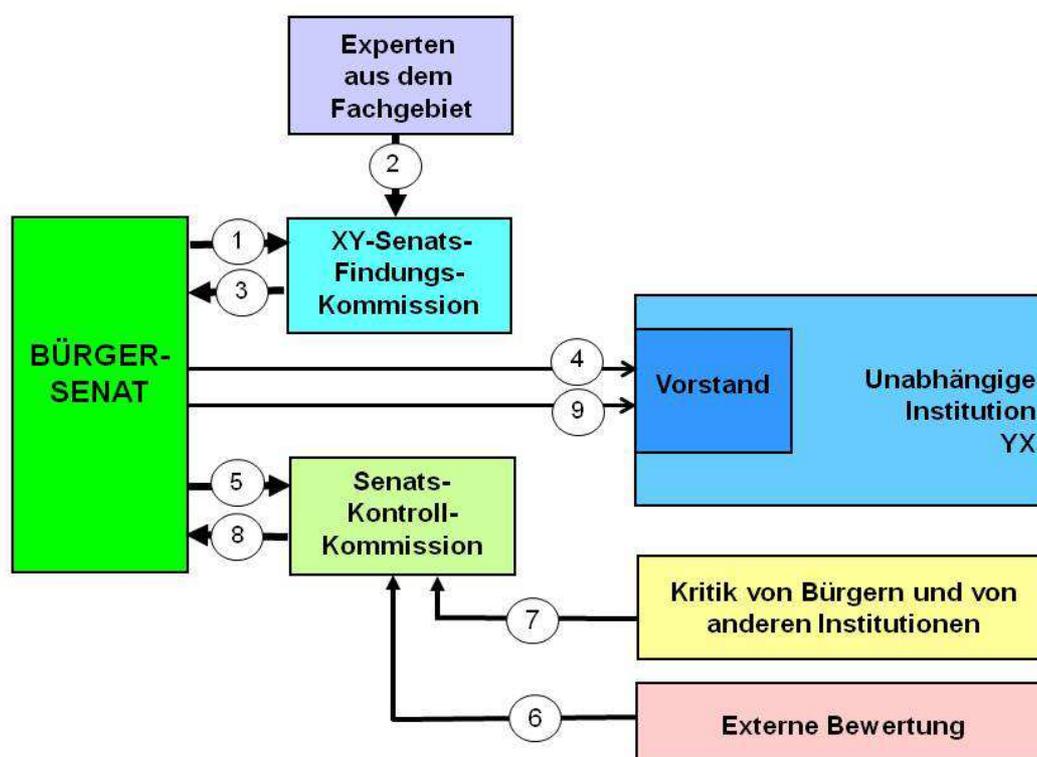


Abbildung 3: Senat bei der Delegation von Unabhängigen Institutionen

Bei einer Ausfüllung der Prinzipalrolle durch einen Bürgersenat (bzw. durch eine andere Institution, die von der Parteipolitik unabhängig ist) verlieren die vorher erörterten Details der personalen Delegation (Abschnitt C.II) an Bedeutung. Unter solchen Bedingungen ist eine persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Institutionen sehr viel leichter herzustellen.

Die zweite wichtige Funktion des Bürgersenats ist diejenige einer Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung (Kruse, 2012, S. 7ff). Da alle Gesetze, die vom Parlament beschlossen wurden, seine Zustimmung benötigen, sind die Möglichkeiten der Parlamentsmehrheit, die Unabhängigkeit von Institutionen einzuschränken oder ihre Rolle einzuengen, stark erschwert. Dies betrifft insbesondere diejenigen Probleme, die in Abschnitt C.IV angerissen wurden.

## G Fazit

Am Ende stellt sich die Frage, wie unabhängig welche staatlichen Institutionen sein können bzw. sollen. Es ist deutlich geworden, dass dies keine 0-1-Entscheidung ist, sondern dass die Unabhängigkeit graduell variiert werden kann. Dazu passt die Tatsache, dass für die Beurteilung der Unabhängigkeit unterschiedliche Dimensionen betrachtet werden müssen.

Kurzfristig lehnen die jeweils herrschenden Politiker eine Unabhängigkeit der meisten staatlichen Institutionen in der Regel ab, weil dies ihre Macht beschränkt. Sie möchten zwar deren

Fachkompetenz nutzen, aber sie wollen dennoch, wenn es politisch opportun erscheint, im Einzelfall eingreifen können, bzw. sie möchten durch Auswahl des Führungspersonal sicherstellen, dass die Entscheidungen in ihrem Sinne laufen.

In längerfristiger Betrachtung ist die Interessenlage *der Politik* jedoch etwas anders. Man kann davon ausgehen, dass zwischen der funktionalen Qualität einer Institution und ihrer Unabhängigkeit ein positiver Zusammenhang besteht. Einzelne wichtige Institutionen sind nach der Gründung der Bundesrepublik vergleichsweise unabhängig konzipiert worden. Hierzu gehören (neben dem Bundesverfassungsgericht und den anderen Gerichten) insbesondere die Bundesbank und das Bundeskartellamt. Es ist kein Zufall, dass sich diese Institutionen eine besonders große Reputation erworben haben. Sie sind den jeweils regierenden Politikern verschiedener Couleur häufig unbequem gewesen, weil sie nicht so beherrscht werden konnten wie andere staatliche Institutionen. Längerfristig haben sie jedoch auch politische Vorteile davon gehabt, dass die deutsche Währung stabil war und der Wettbewerb funktionierte.

Ohne Rücksicht auf die egoistische Interessenlage der jeweils herrschenden Politiker sind in den vorangegangenen Abschnitten mehrere Argumente entwickelt worden, die für oder gegen eine Unabhängigkeit der jeweiligen staatlichen Institution sprechen. Die Ergebnisse können verkürzt in den drei Kategorien P, U und M zusammengefasst werden.

Die *Kategorie P* beinhaltet solche staatlichen Institutionen, für die es grundsätzlich nicht in Betracht kommt, sie von den politischen Institutionen unabhängig zu machen. Hierzu gehören quasi-politische Institutionen, die die Politik (von Parlament und Regierung) ausführen, vorbereiten, konzipieren unterstützen etc. Hierzu gehören z.B. das Auswärtige Amt und die Botschaften, die Bundeswehr, die Leistungsverwaltungen z.B. im Sozial- und Bildungsbereich sowie bei der Erstellung öffentlicher Güter in verschiedenen Bereichen etc. Es ist klar, dass solche Institutionen, die wesentlich auf den Feldern N und S der Abbildung 1 tätig sind, gerade nicht unabhängig von der Politik sein sollten. Dies betrifft Institutionen.

Aber auch das Spitzenpersonal der Institutionen der Kategorie P könnte unabhängig von der Politik delegiert werden, da dies in der Regel ihre fachliche Qualität erhöht. Dies ist jedoch dann nicht zweckmäßig, wenn solche Führungspersonen die Politik repräsentieren und dazu das Vertrauen der jeweiligen politischen Institutionen besonders erforderlich ist.

Die *Kategorie U* betrifft das andere Extrem, nämlich eine sehr weitgehende Unabhängigkeit der Institutionen. In Abschnitt C wurden für die Definition der Unabhängigkeit einer staatlichen Institution drei Kriterien herangezogen, nämlich die inhaltliche Unabhängigkeit, die persönliche Unabhängigkeit und die budgetäre Unabhängigkeit. Wenn alle drei Kriterien gänzlich erfüllt sind, sprechen wir von *striker Unabhängigkeit*, womit die Messlatte ziemlich hoch angelegt wird.

Zu den Institutionen mit strikter Unabhängigkeit sollten erstens die Gerichte gehören, insbesondere das Bundesverfassungsgericht und die Bundesgerichte, aber grundsätzlich auch die unteren Instanzen. Die inhaltliche Unabhängigkeit der Richter ist in Deutschland schon bisher gewährleistet. Dies gilt allerdings nicht unbedingt für die persönliche Unabhängigkeit, da zum Beispiel Verfassungsrichter von parteipolitisch dominierten Institutionen ausgewählt werden. Dafür gibt es keine inhaltliche Begründung, sondern es beruht allein auf dem Erfordernis der demokratischen Legitimation der Auswählenden und der Tatsache, dass im gegenwärtigen System das Parlament ein Legitimationsmonopol inne hat.

Es wäre recht einfach, für alle Richter auch eine persönliche Unabhängigkeit zu realisieren, indem sie von einem fachkompetenten Gremium ausgewählt werden, deren Mitglieder von

den politischen Institutionen unabhängig sind. Das gleiche Verfahren sollte man auch für die Staatsanwaltschaften realisieren.

Zweitens sollten einige Institutionen strikt unabhängig konzipiert werden, die explizite Kontrollfunktionen gegenüber politischen Akteuren und/oder Informationsfunktionen für die Öffentlichkeit haben. Außerdem gilt das für Institutionen, deren Arbeit eine besonders hohe spezifische Fachkompetenz für eine gute Funktionalität erfordert und bei denen es wichtig ist, dass die Entscheidungsträger eine langfristige Anreizstruktur aufweisen, z.B. Zentralbanken, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden. Ersteres gilt insbesondere für solche Institutionen, die Fakten erheben und die Qualität der Arbeit staatlicher und privater Institution überprüfen und bewerten, z.B. Statistische Ämter, Rechnungshöfe etc.

Zur Kategorie U gehören insgesamt viele Institutionen der Felder E und K der Abbildung 1. Dies gilt insbesondere für das Feld K, weil hier besonders viel Fachkompetenz erforderlich ist, um die Funktionalität zu sichern. Hierzu gehören zum Beispiel, Medienaufsichtsbehörden, Finanzaufsichtsbehörden, und zahlreiche andere spezialisierte Institutionen.

Die *Kategorie M* betrifft staatliche Institutionen mit *moderater* Unabhängigkeit, für die ein hohes Maß an inhaltlicher und persönlicher Unabhängigkeit zweckmäßig ist, die jedoch nicht insgesamt als strikt Unabhängige Institutionen gestaltet werden sollten. Dies hängt in der Regel mit dem Budget zusammen.

Ein Beispiel hierfür sind Universitäten. Die inhaltliche Unabhängigkeit ist in der Regel als Folge des Prinzips von *Freiheit der Forschung und Lehre* weitgehend realisiert. Politische Einflüsse auf Themen, Methoden und Ergebnisse der Forschung oder auf die Inhalte der akademischen Lehrveranstaltungen finden in aller Regel nicht statt bzw. sind Ausnahmefälle. Die persönliche Unabhängigkeit ist dringend erforderlich und meistens auch gegeben. Die Personalentscheidungen für Professuren fallen in der Regel durch inneruniversitäre Entscheidungsprozesse durch Berufungskommissionen, Fakultätsräte etc., deren Angehörige zwar vom Staat bezahlt werden, der auf ihre Personalentscheidungen jedoch keinen inhaltlichen Einfluss nehmen kann. Die politische Veränderung von Berufungslisten ist zwar möglich, aber selten. Dennoch kann es keine umfassende budgetäre Unabhängigkeit für die Universitäten geben. Sie verbrauchen Steuermittel, für deren Vergabe das Parlament die Legitimation hat. Grundsätzlich muss es den Politikern möglich sein, als Konsequenz veränderten politischen Willens im Zeitablauf seine Budgetentscheidungen ebenfalls zu revidieren.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind ein weiteres Beispiel. Bei Medienunternehmen sind die Inhalte und die Personalia eng verknüpft. Es versteht sich von selbst, dass in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die politischen Institutionen nicht in redaktionelle Aussagen und andere Programmbestandteile eingreifen dürfen. Wirkungsvolle Einflussmöglichkeiten bestehen jedoch über die Personalauswahl. Die Politiker besetzen bisher den größten Teil der Sitze in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten und beeinflussen dort die Karrieren der Redakteure und des Führungspersonals nach ihren parteipolitischen Interessen, was seinerseits Vorfeldwirkungen erzeugt.

Um die volle Funktionalität der Rundfunkanstalten im Sinne ihres Programmauftrages herzustellen wäre die persönliche Unabhängigkeit des Top-Personals erforderlich. Das heißt, die Entscheidungen über leitende Redakteure und anderes Personal sollten von den Parteien und damit von den politischen Institutionen gänzlich abgekoppelt werden. Noch besser wäre die vollständige Entfernung der Parteivertreter aus den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten.

Das Erfordernis, durch die steuerähnlichen Rundfunkgebühren das erhebliche Budget aufzubringen, und die Tatsache, dass das deutsche Rundfunksystem, das durch delikate Wettbe-

werbsbeziehungen zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen geprägt ist, für politische Reformen offen bleiben muss, verhindern eine Struktur in strikter Unabhängigkeit wie im Voranstehenden definiert wurde.

Das Erfordernis einer demokratischen Legitimation wird häufig als Kernproblem von Unabhängigen Institutionen in einer Demokratie gesehen. Die gewählten Politiker müssten aufgrund ihres Mandats überall das letzte Wort haben. Letzteres ist wenig überzeugend. Erstens sind Unabhängige Institutionen vom Parlament eingesetzt. Dieses macht selbst die Gesetze, die jeweils die Aufgaben, Ziele und Kompetenzen einer Unabhängigen Institution definieren. Das gewählte Parlament überträgt damit seine eigene demokratische Legitimation für eine Klasse von Aufgaben auf die Unabhängige Institution. Der Schöpfungsakt der Unabhängigen Institutionen ist also direkt demokratisch legitimiert, ebenso die institutionellen Rahmenbedingungen und die Ziele der Institutionen.

Zweitens werden nach den vorangegangenen normativen Argumentationen die Entscheidungen einer Unabhängigen Institution entweder im Einzelfall (wie meistens bei Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden) gerichtlich überprüft oder generell bezüglich ihrer Gesetzeskonformität und fachlichen Performance ex-post von einer demokratisch legitimierten, fachkundigen Unabhängigen Institution bewertet. Dies bewirkt entsprechende Anreize für die Insider der Unabhängigen Institutionen. Nach der Einführung von solchen Kontrollen von Unabhängigen Institutionen können grundsätzlich alle Besorgnisse mangelnder demokratischer Legitimation beiseite gelegt werden. Aufgrund der höheren Fachkompetenz, der längerfristigen Orientierung und der spezifischen Anreizstrukturen ist die inhaltliche demokratische Legitimation dann höher, als wenn die politischen Institutionen dies selbst entscheiden oder darauf Einfluss nehmen würden.

Die demokratische Legitimation wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wenn die politischen Institutionen ihre grundlegenden Ziele und Erkenntnisse bzw. diejenigen der Gesellschaft gegen einen kurzfristigen politischen Opportunismus ihrer selbst oder ihrer Nachfolger absichern. Dies gilt analog zu Verfassungselementen, die auch mittelfristig nur schwer oder gar nicht (Grundrechte) veränderbar sind.

Als Fazit gilt, dass bei (a) Einsetzung und Zielbestimmung einer Unabhängigen Institution durch ein Parlament und (b) einer adäquaten Evaluierung und Kontrolle durch eine demokratische Institution sowohl die Ex-ante- als auch die Ex-Post-Legitimation gegeben ist. Dann wird der Verdacht einer unzureichenden demokratischen Legitimation einer Unabhängigen Institution nahezu gegenstandslos.

Die Unabhängigkeit der Fachinstitutionen ist unter den gegenwärtigen Bedingungen des Legitimationsmonopols des Parlaments ein Gestaltungselement der politischen Institutionen. Das heißt, die Politiker entscheiden selbst darüber, wie umfangreich ihre Einflussmöglichkeiten sind, indem sie selbst die Gesetze machen, die die institutionellen Elemente definieren. Dies ist das Kernproblem für eine Realisierung der Unabhängigkeit, da die Politiker aus kurzfristigen Eigeninteressen eine Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen ablehnen. Die Politiker müssten also in staatsmännischer Voraussicht und bei längerfristiger Gemeinwohlorientierung freiwillig Einflussmöglichkeiten aus der Hand geben.

## Literatur

- Alesina, A./Perotti, R./Tavares, J./Obstfeld, M./Eichengreen, B.* (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: *Brookings Papers on Economic Activity* (1), pp. 197-266.
- Alesina, A./Tabellini, G.* (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, in: *The Review of Economic Studies*, 57 (3), pp. 403-414.
- Alt, J. E./Lassen, D. D.* (2006): Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries, in: *European Economic Review*, 50 (6), pp. 1403-1439.
- Andrae, J.* (2012a): Ideengeschichtliche Aspekte von unabhängigen Institutionen. VWL-Diskussionspapier 128, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, (<http://fgvwl.hsu-hh.de/wp-vwl>).
- Andrae, J.* (2012b): Unabhängigkeit von Institutionen - Gründe bzw. Ursachen und Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit von öffentlichen Institutionen im demokratischen Rechtsstaat, VWL-Diskussionspapier 129, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, (<http://fgvwl.hsu-hh.de/wp-vwl>).
- 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.
- Barro, R. J.* (1973): The Control of Politicians: An Economic Model. *Public Choice*, 14 (Spring), pp. 19-42.
- Barro, R. J./Gordon, D. B.* (1983): A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model, in: *Journal of Political Economy*, 91 (4), pp. 589-610.
- Berg, H./Cassel, D./Hartwig, K.-H.* (2007): Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Autorenkollektiv (Hg.): *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, 9. Aufl., Bd. 2, München, S. 243-368.
- Blankart, C. B.* (2011): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Aufl., München, S. 554-556
- Böckenförde, E. W.* (2004): Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II, 3. Aufl., § 24, S. 429-496.
- Bredt, S.* (2006), *Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen*, Tübingen (Mohr Siebeck)
- Budzinski, O.* (2013), Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen? In: *Theurl, T., Unabhängige staatliche Organisationen in der Demokratie*, Tagungsband der Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik vom 23. bis 25. September 2012 an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Verlag Duncker&Humblot
- Budzinski, O./Kuchinke, B. A.* (2011): Deal or No Deal? Politik- oder Wettbewerbsorientierung in der Europäischen Wirtschaftsordnung, in: *Theurl, T. (Hg.), Gute Regeln oder Wirtschaftslenkung? Europas neue Herausforderung*, Berlin, S. 119-144.

- Bundesverfassungsgericht*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, verschiedene Bände.
- Christiansen, A./Kerber, W.* (2006): Competition Policy with Optimally Differentiated Rules Instead of "Per se Rules vs. Rule of Reason", in: *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 2 (2), pp. 215-244.
- Crowe, C./Meade, E.E.* (2007): The evolution of Central Bank Governance around the World, in: *Journal of Economic Perspectives* 21 (4), 69-90
- Cukierman, A.* (1995): *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence* (3. Aufl.). Cambridge und London.
- Dewatripont, M./Jewitt, I./Tirole, J.* (1999a): The Economics of Career Concerns, Part I: Comparing Information Structures, in: *The Review of Economic Studies*, 66 (1), pp. 183-198.
- Dewatripont, M./Jewitt, I./Tirole, J.* (1999b): The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies, in: *The Review of Economic Studies*, 66 (1), pp. 199-217.
- Donges, J. B./Freytag, A.* (2004): *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl., Stuttgart, S. 256.
- Endler, J.* (1998), *Europäische Zentralbank und Preisstabilität*, Stuttgart.
- Erlei, M./Leschke, M./ Sauerland, D.* (1999): *Neue Institutionenökonomik*. 2. Auflage, Stuttgart.
- Ferejohn, J.* (1986): Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice*, 50 (1/3), pp. 5-25.
- Giger, N./Nelson, M.* (2011): The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment: Blame Avoidance or Credit Claiming in the Era of Permanent Austerity?, in: *European Journal of Political Research* 50 (1), pp. 1-23.
- Habermas, J.* (1973): *Student und Politik*, in: *Kultur und Kritik, Verstreute Aufsätze*, Frankfurt/Main.
- Hanssen, F. A.* (2000): Independent Courts and Administrative Agencies: An Empirical Analysis of the States, in: *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 16, No. 2, pp. 534-571.
- Haucap, J.* (Hg.) (2010): *Behördenflut in Deutschland – 50 Ämter und Institutionen auf dem Prüfstand*, Köln.
- Heine, K./Mause, K.* (2013), Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein? In: *Theurl, T.*, *Unabhängige staatliche Organisationen in der Demokratie*, Tagungsband der Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik vom 23. bis 25. September 2012 an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Verlag Duncker&Humblot
- Hufeld, U.* (2003), *Die Vertretung der Behörde*, Tübingen (Mohr Siebeck).
- Jenny, F.* (2012): Competition Authorities: Independence and Advocacy, in: *Lianos, Ioannis/Sokol, D. D.* (ed.), *The Global Limits of Competition Law*, Stanford, pp. 158-176.
- Kiewiet, R. D./McCubbins, M. D.* (1991): *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. University of Chicago Press, Chicago.

- Kornelius, B./Roth, D. (2004), Politische Partizipation in Deutschland, Gütersloh.
- Kruse, J. (2008a), Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung. Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen, in: Bayer, S./Zimmermann, K. W. (Hg.), Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen: Facetten politischer Ökonomie, Metropolis, Marburg, S. 203-279.
- Kruse, J. (2008b): Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, in: Vollmer, U. (Hg.), Ökonomische Analyse politischer Institutionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin (Duncker & Humblot), S. 41-74.
- Kruse, J. (2010): Wissen für demokratische Entscheidungen, in: Theurl, T. (Hg.), Institutionelle Hintergründe und Konsequenzen von Wissen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin (Duncker & Humblot), S. 115-140.
- Kruse, J. (2011): Staatsverschuldung ist ein Problem des politischen Systems, in: Theurl, T. (Hg.), Institutionelle Hintergründe von Krisen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin (Duncker & Humblot), S. 57-68.
- Kruse, J. (2012): Die Politik demokratischer, kompetenter und nachhaltiger machen. Eine Demokratische Reformkonzeption. Diskussionspapier, <http://www.hsu-hh.de/kruse>.
- Kydland, F. E./Prescott, E. C. (1977): Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: Journal of Political Economy, 85 (3), pp. 473-491.
- Maskin, E./Tirole, J. (2004): The Politician and the Judge: Accountability in Government, in: The American Economic Review, 94 (4), pp. 1034-1054.
- Mateus, A. M. (2007): Why Should National Competition Authorities Be Independent and How Should They Be Accountable?, in: European Competition Journal, Vol. 3 (1), pp. 17-30.
- Maurer, H. (2011): Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München.
- McCubbins, M. D./Noll, R. G./Weingast, B. R. (1987): Administrative Procedures as Instruments of Political Control, in: Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 3, No. 2, pp. 243-277.
- Mulas-Granados, C. (2004): Voting against Spending Cuts: The Electoral Costs of Fiscal Adjustments in Europe, in: European Union Politics 5, pp. 467-493.
- Persson, T./Svensson, L. E. O. (1989): Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time- Inconsistent Preferences, in: The Quarterly Journal of Economics, 104 (2), pp. 325-345.
- Poscher, R. (2012): Funktionenordnung des Grundgesetzes, in: Hoffmann-Riem, W./ Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, München, S. 543-584.
- Schaal, G./Ritzi, C. (2012): Deliberative Partizipation – eine kritische Analyse des Verhältnisses von Deliberation, demokratischer Öffentlichkeit und Staatlicher Entscheidung, in: Riescher, G. (Hg.), Partizipation und Staatlichkeit, Stuttgart, i.e.
- Schachtschneider, K. (2010), Verfassungsrecht der europäischen Union, Teil 2, Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, Berlin (Duncker&Humblot)
- Schachtschneider, K. (2011), Die Rechtswidrigkeit der Euro-Rettungspolitik. Ein Staatsstreik der politischen Klasse, Rottenburg (Kopp)

- Schneider, C. J.* (2007): Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahresschrift 48, S. 221-242.
- Schumpeter, J. A.* (1975): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 4. Aufl., Munchen.
- Siekmann, H.* (2005): Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: *Baums, T/Cahn, A.* (Hg.), Working Paper Series, Frankfurt am Main.
- Simone, P./Guillén, M.F.* (2005): Globalization Pressures and the State: The Global Spread of Central Bank Independence. in: American Journal of Sociology 110 (6) 1764-1802.
- Thatcher, M.* (2002): Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe, in: Journal of European Public Policy, Vol. 9, No. 6, pp. 954-972.
- Vibert, F.* (2007): The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers. Cambridge.
- Vickers, J.* (2010): Central Banks and Competition Authorities: Institutional Comparisons and new Concerns, in: BIS Working Papers 331, Basel.
- Voigt, S.* (2006): The Economic Effects of Competition Policy - Cross-Country Evidence Using Four New Indicators, ICER Working Paper 20, Torino.
- Weber, M.* (1921/1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen (Mohr).
- Wilson, J. Q.* (1989): Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. New York: Basic Books.



## 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

- 130 Kruse, Jörn: Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation, November 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; Bräulke, 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.

