

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 337

# Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie

Von

Joachim Ahrens, Thomas Apolte, Oliver Budzinski, Michael Diemer,  
Richard Frensch, Klaus Heine, Jens Hölscher, Jörn Kruse, Martin Leschke,  
Karsten Mause, Nicole Nulsch, Manuel Stark, Johannes Stephan,  
Theresia Theurl, Uwe Vollmer, Heike Walterscheid,  
Dirk Wentzel, Joachim Zweynert

Herausgegeben von  
Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 337

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 337

---

Unabhängige staatliche Institutionen  
in der Demokratie



Duncker & Humblot · Berlin

# Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie

Von

Joachim Ahrens, Thomas Apolte, Oliver Budzinski, Michael Diemer,  
Richard Frensch, Klaus Heine, Jens Hölscher, Jörn Kruse, Martin Leschke,  
Karsten Mause, Nicole Nulsch, Manuel Stark, Johannes Stephan,  
Theresia Theurl, Uwe Vollmer, Heike Walterscheid,  
Dirk Wentzel, Joachim Zweynert

Herausgegeben von  
Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 978-3-428-14091-6 (Print)

ISBN 978-3-428-54091-4 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84091-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Der Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik hielt seine 44. Jahrestagung vom 23. bis 25. September 2012 in Jena zum Rahmenthema „Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie“ ab. Der vorliegende Tagungsband enthält überarbeitete Fassungen der Referate und schriftliche Ausarbeitungen der meisten Korreferate, die als Diskussionsbeiträge zu verstehen sind.

Für die tatkräftige, eigenständige und sehr effiziente Unterstützung bei der redaktionellen Überarbeitung der Beiträge sowie bei der Erstellung der Druckvorlagen danke ich meiner Mitarbeiterin Katrin Schlesiger vom IfG (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) sowie Heike Frank (Verlag Duncker & Humblot) herzlich.

Münster, im Dezember 2012

*Theresia Theurl*



## Inhaltsverzeichnis

Einführung	
Von <i>Theresia Theurl</i> , Münster . . . . .	9

### *Erster Teil*

#### **Konzeptionelle Grundlagen unabhängiger Institutionen**

Unabhängige staatliche Institutionen: Funktionalität und demokratische Legitimation	
Referat von <i>Jörn Kruse</i> , Hamburg . . . . .	19
Korreferat von <i>Martin Leschke</i> , Bayreuth . . . . .	79
Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein?	
Referat von <i>Klaus Heine</i> , Rotterdam und <i>Karsten Mause</i> , Münster . . . . .	85
Korreferat von <i>Heike Walterscheid</i> , Lörrach . . . . .	115

### *Zweiter Teil*

#### **Traditionelle Anwendungsbereiche unabhängiger Institutionen**

Zentralbankunabhängigkeit und Staatsschuldenkrise	
Referat von <i>Michael Diemer</i> und <i>Uwe Vollmer</i> , Leipzig . . . . .	129
Korreferat von <i>Theresia Theurl</i> , Münster . . . . .	149
Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen?	
Referat von <i>Oliver Budzinski</i> , Ilmenau . . . . .	157
Korreferat von <i>Dirk Wentzel</i> , Pforzheim . . . . .	189

*Dritter Teil***Spezielle Aspekte unabhängiger Institutionen**

Outsourcing und unabhängige Institutionen. Das Beispiel der Rule of Law	
Referat von <i>Richard Frensch</i> , Regensburg . . . . .	197
Korreferat von <i>Joachim Zweynert</i> , Witten/Herdecke . . . . .	227
Unabhängige Organisationen in autoritären Regimen: Widerspruch in sich oder effektives Instrument von <i>Developmental States</i> ?	
Referat von <i>Joachim Ahrens</i> , Göttingen und <i>Manuel Stark</i> , Frankfurt am Main. . . . .	233
Unabhängige Subventionskontrolle und staatliche Beihilfen in der erweiterten Europäischen Union	
Referat von <i>Jens Hölscher</i> , Bournemouth, <i>Nicole Nulsch</i> , Halle und <i>Johannes Stephan</i> , Freiberg . . . . .	273
Korreferat von <i>Thomas Apolte</i> , Münster. . . . .	297
<b>Autoren und Herausgeberin</b> . . . . .	301

## **Einführung**

Von *Theresia Theurl*, Münster

Die Organisation und Erfüllung kollektiver Aufgaben ist in allen ausdifferenzierten Gesellschaften zu bewältigen. Die Delegation an spezialisierte Institutionen stellt eine institutionelle Antwort auf die damit verbundenen Herausforderungen dar. In demokratischen Systemen stellt sich nicht nur die Frage der konkreten Ausgestaltung und der präzisen Definition der Aufgaben, sondern auch jene der Legitimation solcher Organisationen. Sie sollen einerseits der staatlichen Einflussnahme entzogen sein, sind andererseits aber Agenten der Gesellschaft, die staatliche Akteure beauftragt hat, kollektive Lösungen im Interesse der Gesellschaftsmitglieder zu finden. Unabhängige Organisationen sind daher mächtige Akteure, die nicht nur Wissens- und Spezialisierungsvorteile nutzen sollen, sondern die ihre Macht auch gegen die Interessen der Gesellschaftsmitglieder einsetzen oder einzelne Gruppen bevorzugen können. Governanceelemente, die dies verhindern sollen, sind also ebenso wichtig wie eine Absicherung gegen staatliche und interessenpolitische Einflussnahme einzelner Gesellschaftsgruppen. Beide Vorkehrungen sind bei der Institutionalisierung unabhängiger Organisationen zu beachten.

Die Stellung unabhängiger Organisationen als mächtige Experten und die Festlegung ihrer Verantwortlichkeit und Legitimation ist seit Jahrhunderten ein Gestaltungsproblem in arbeitsteilig organisierten Staaten und hat aktuell in der Diskussion der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank einen sehr aktuellen Anknüpfungspunkt gefunden. Ökonomen, Rechts- und Politikwissenschaftler sind gleichermaßen an der Theorie und Empirie unabhängiger Organisationen interessiert, jede Disziplin mit ihren eigenen Zugängen und Analyseinstrumenten. Wirtschaftswissenschaftler befassen sich vor allem mit der Einordnung unabhängiger Institutionen in die Arbeitsteilung von Gesellschaften, mit den Inhalten der zu delegierenden Aufgaben und mit der Governance der unabhängigen Akteure.

Dieser komplexe Hintergrund und ein ausgeprägtes Interesse boten den Anlass, die Jahrestagung 2012 des *Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik* der Thematik der unabhängigen Organisationen zu widmen. Die 44. Jahrestagung fand vom 23. bis 25. September 2012 an der Friedrich-Schiller-Universität Jena statt. Das The-

ma lautete *Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie*. Der nun vorliegende Tagungsband enthält die dort präsentierten und danach überarbeiteten Referate sowie die meisten der Korreferate, die als Diskussionsbeiträge zu verstehen sind. Zahlreiche Aspekte der Gesamthematik wurden herausgearbeitet und zur Diskussion gestellt. Sie enthalten theoretische und konzeptionelle Facetten, empirische Ergebnisse und konkrete Beispiele. Die Begriffe *Unabhängige Institutionen* und *Unabhängige Organisationen* werden in diesem Tagungsband synonym verwendet.

Der Tagungsband ist in drei Teile strukturiert. Zuerst geht es um eine theoretische Aufbereitung der Thematik und um konzeptionelle Grundlagen. Sie sollen den Analyse- und Diskussionsrahmen aufspannen und Systematisierungen ermöglichen. Den Schwerpunkt des zweiten Teils bilden zwei Gesellschaftsbereiche, in denen unabhängige Organisationen entweder eine lange Tradition aufweisen oder immer wieder erwogen und gefordert werden. Es handelt sich um Notenbanken und Wettbewerbsbehörden. Zahlreiche empirische Fakten wurden in der Vergangenheit gewonnen und modelltheoretische Überlegungen angestellt, die in den Beiträgen präsentiert und analysiert werden. Zudem haben die Beiträge sehr aktuelle Bezüge, die die außerordentliche Bedeutung unabhängiger Akteure demonstrieren. Im dritten Teil geht es schließlich um spezielle Aspekte der Unabhängigkeitsthematik bzw. um Anwendungsbereiche, die bislang deutlich weniger untersucht worden sind und die zusätzliche Forschungsperspektiven und Diskussionspotenziale enthalten sowie Anregungen bieten, sich vertieft mit ihnen auseinanderzusetzen.

Die vier Beiträge des ersten Teils des Tagungsbandes sind grundsätzlicher Natur. *Jörn Kruse* (Hamburg) analysiert in seinem Beitrag sehr differenziert die Funktionalität und die demokratische Legitimation unabhängiger staatlicher Institutionen und lotet Übereinstimmung und Widersprüche von Zielsetzungen aus, die aus diesen beiden Prinzipien folgen. Eine Kernthese seiner Argumentation besteht darin, dass die Unabhängigkeit vieler staatlicher Institutionen von den Einflussnahmen der Politik zu gering ausgeprägt ist, denn die Politiker entscheiden im kurzfristigen Interesse selbst über den Umfang ihrer Einflussmöglichkeiten, indem sie es sind, die jene Gesetze machen, die die Institutionen definieren. Daraus leitet er die Frage ab, ob es nicht möglich wäre, unabhängige Institutionen so zu konstruieren, einzusetzen, rechtlich zu binden, anzureizen und zu kontrollieren, dass Konflikte mit der demokratischen Legitimation vermieden werden können. Er zeigt tatsächlich Lösungen auf, die jedoch voraussetzen, dass die institutionellen Strukturen adäquat gestaltet werden, und er liefert Kriterien dafür, welche Institutionen sich dafür eignen, unabhängig zu sein und welche nicht. Voraussetzung für die Umsetzung der Vorschläge ist freilich, dass die Politiker im langfristigen Interesse der Gesellschaftsmitglieder freiwillig auf Einflussmöglichkeiten verzichten.

*Martin Leschke* (Bayreuth) ordnet in seiner Stellungnahme die vorgeschlagenen Reformen für eine Erhöhung der Funktionsfähigkeit der Demokratie durch von der Tagespolitik unabhängige Institutionen in das Konzept der konstitutionellen Demokratie ein. Dilemmasituationen durch ein Abwägen der Politiker zwischen Gemeinwohlpolitik und Vergünstigungspolitik führen zu einem pareto-inferioren Gleichgewicht. Vor diesem Hintergrund entsteht ein konstitutionelles Interesse an einer Regelbindung, um wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stillstand und permanente Verteilungskämpfe zu verhindern. Es entstehen Anreize, nach Möglichkeiten zur Änderung der Spielregeln zu suchen, die Entscheidungen für das Gemeinwohl der lebenden und zukünftigen Generationen ermöglichen. Solche Regeländerungen können im Verzicht kurzfristiger Einflussmöglichkeiten durch die Vereinbarung unabhängiger staatlicher Institutionen bestehen.

Ob Behörden zu unabhängig sein können, fragen *Klaus Heine* (Rotterdam) und *Karsten Mause* (Münster) und analysieren diesen Komplex als eine mehrstufige Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Behörden, Politikern und Bürgern. Sie problematisieren und zeigen an Beispielen auf, dass Behörden außer Kontrolle geraten und eigene Interessen verfolgen können, die nicht im Interesse der Gesellschaftsmitglieder – der Prinzipale – liegen, die die Behördenaktivitäten finanzieren. Die Autoren schlagen Mechanismen vor, die politisch unabhängige Behörden zähmen sollen. Dazu zählen ein Third-Party-Monitoring durch Rechnungshöfe oder ein Judicial Review durch Gerichte. Die Akzeptanz solcher Korrekturen würde eingeschlagene institutionelle Pfade immer wieder auf den Prüfstand stellen und Rechtfertigungsdruck erzeugen. Dass Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen nicht unbesehen und oberflächlich als ausschließlich positiv für die Gesellschaft eingeschätzt werden darf, sich sogar gegen die Gesellschaftsmitglieder richten kann, wird in diesem Beitrag deutlich herausgearbeitet.

*Heike Walterscheid* (Lörrach) kritisiert in ihrem Kommentar eine zu vage Definition, was unter unabhängigen Institutionen verstanden wird. Sie empfiehlt den Autoren zur Beantwortung ihrer erkenntnisleitenden Frage, ob Institutionen zu unabhängig werden können, einen Blick in die bürokratie-theoretische Literatur, in der sich zahlreiche Ergebnisse zu diesen Problemen finden. Wenn bereits abhängige Behörden Fehlentwicklungen aufweisen würden, müssten solche fast zwangsläufig verstärkt bei unabhängigen Behörden auftreten. Die vorgeschlagenen Lösungsansätze zur Kontrolle von Behörden hält sie für ungeeignet, würden sie doch eher zu einem Aufbau weiterer Bürokratie führen als zur effektiven Lösung von Kontroll- und Durchsetzungsproblemen. Nicht die Unabhängigkeit von Institutionen würde institutionelle Defizite des politischen Systems beseitigen, sondern nur eine Einschränkung der zugrundeliegenden Rent-Seeking-Ursache, nämlich die Spielräume der Politiker, Vermögensumverteilung und Vermögenserzie-