

Jannis Andrae

Treuhänder künftiger Generationen

**Unabhängige Fachinstitutionen als Korrektiv
im demokratischen Rechtsstaat**



Nomos

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	14
Siglenverzeichnis	15
Entscheidungsverzeichnis	16
Rechtsquellenverzeichnis	17
Kapitel 1 Einführung	19
A Einführung in die Thematik	19
B Begriffsdefinitionen und Konzepte	20
I. Allgemeines	20
II. Der Begriff der Institution	20
III. Der Begriff der Organisation	21
IV. Die Begriffe Organ und Organwalter	22
V. Der Begriff der öffentlichen Institution	23
1. Allgemeine Begriffsdefinition	23
2. Unterscheidung der öffentlichen Institutionen	24
a. Politische öffentliche Institutionen	24
b. Öffentliche Fachinstitutionen	24
VI. Konzept und Begriff der Unabhängigkeit	26
1. Eine idealtypische Konzeption von Unabhängigkeit	26
2. Eine wirklichkeitsnähere Konzeption von Unabhängigkeit	28
VII. Der Begriff der Finanzpolitik	28
VIII. Das Konzept der konsensfähigen Politikziele	29
1. Postulierte konsensfähige Ziele der Fiskalpolitik	29
a. Liquidität und Solvenz	31
b. Effizienz	32
c. Flexibilität und Reaktionsfähigkeit	34
d. Rechtssicherheit	34
e. Reversibilität	36
f. Intergenerationale Billigkeit	37

2. Konsensfähige allgemeinspolitische Ziele	41
3. Duale Natur des Zielkatalogs	42
a. Funktionale Legitimation	42
b. Erweiterte demokratische Legitimation	48
C Untersuchungsgegenstand und Fragestellungen	51
I. Forschungsstand und Motivation	51
1. Finanzpolitik und Defizitneigung als Anwendungsfeld	51
2. Ursachen für die Defizitneigung	51
a. Spezifitäten des repräsentativ-demokratischen Systems	52
b. Bruch der intertemporalen Budgetrestriktion	53
c. Zeitinkonsistenz: Erwartungen und Präferenzen	54
3. Theoretische Betrachtungen zur Staatsverschuldung	57
a. Lehrmeinungen zum Wesen der Staatsverschuldung	57
b. Theoretische Rechtfertigung der Staatsverschuldung	59
4. Wirksamkeit formaljuristischer Schranken	61
II. Problemlage und Lösungsansatz	64
1. Status Quo versus Politikziele	64
2. Unabhängige Institutionen als Lösungsansatz?	65
III. Fragestellungen und Aufbau der Arbeit	67
Kapitel 2 Ideengeschichtliche Aspekte	69
A Einführung und Motivation	69
B Überblick	70
C Definitionen	71
I. Der Begriff der Technokratie	71
II. Der Begriff der Elite	72
D Ideengeschichtliche Auswahl	73
I. PLATON	73
II. MARSILIUS von Padua	75
III. BACON	78
IV. LOCKE und MONTESQUIEU	79
V. SAINT-SIMON und COMTE	83
VI. MILL	86
VII. Technokratische Konzeptionen	92
1. VEBLENS Schriften als theoretischer Nährboden	92

2. Die Bedeutung des zugrundeliegenden Effizienzkriteriums	95
a. Die neoklassische Perspektive	95
b. Die Perspektive von VEBLEN	96
3. Technokratiebestrebungen auf Betriebs- und Gesellschaftsebene	97
a. Scientific Management	97
b. Technokratiebewegung und der „Rat der Wissenschaftler“	99
c. „Fachstaaten“ und „Fachparlamente“	100
d. „X-Crise“: Französische Technokratieströmungen	107
VIII. WEBER	111
IX. Italienische Elitentheorie	114
1. PARETO	114
2. MOSCA	117
3. Zusammenfassung	121
X. Unabhängige Teilmengen der Gesellschaft	122
1. MANNHEIM	122
2. GALBRAITH	125
3. Zusammenfassung	129
XI. SCHUMPETER	130
XII. Vertreter der Ordnungsökonomik	135
1. Freiburger Schule des Ordoliberalismus	135
a. Gedankliche Ausgangslage	135
b. Die gesellschaftliche Rolle des Experten	136
c. Die Rolle des Staates	137
d. Wettbewerbsordnung und unabhängige Institutionen	137
2. Soziologischer Neoliberalismus	140
a. Gedankliche Ausgangslage	140
b. Die gesellschaftliche Rolle des Experten	142
c. Die Rolle des Staates	144
d. Wettbewerbsordnung und unabhängige Institutionen	147
3. Vertreter der „adjektivlosen“ Marktwirtschaft	150
a. Gedankliche Ausgangslage	150
b. Die Rolle des Experten	154
c. Die Rolle des Staates	155

d. Unabhängige Institutionen im System der „Demarchie“	156
XIII. Institutionenökonomik: Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit	164
1. Selbstbindung in der Institutionenökonomik	164
2. Das Problem der Zeitinkonsistenz	166
a. Zeitinkonsistenz und Geldpolitik	166
b. Regeln statt Diskretion	167
E Zusammenfassung und Bewertung	173
Kapitel 3 Unabhängigkeit von Institutionen	177
A Gründe und Ursachen für Unabhängigkeit	177
I. Gründe und Ursachen für die Errichtung	177
1. Ökonomische Argumente	178
2. Systemimmanente Argumente	178
3. Historische Pfadabhängigkeiten	180
II. Gründe und Ursachen für den Erhalt	182
B Kriterien zur Beurteilung der Unabhängigkeit	185
I. Formelle Kriterien	186
1. Kriterien der institutionellen Unabhängigkeit	188
a. Exogene Primärentscheidungsrechte	188
b. Eindeutigkeit bzw. eindeutige Hierarchisierung der Zielsetzung	190
c. Definiertheit der Zielsetzung	193
d. Exogene Genehmigungsvorbehalte ex ante	195
e. Exogene Revidierungskompetenz ex post	196
f. Unabhängige Überprüfung der Entscheidungen	198
g. Kontrolle über Instrumente zur Zielerreichung	199
h. Vollständige Publizität der Entscheidungsfindung	200
i. Verfassungsrang der Kernstatuten	202
j. Abhängigkeit von Fremdfinanzierung	204
k. Gewinnabführung an politischen Prinzipal	205
l. Interaktionseffekte	207
m. Zusammenfassung	207

2. Kriterien der persönlichen Unabhängigkeit	209
a. Weisungsverbot	211
b. Ernennungsrecht	213
c. Zeitversatz der Ernennungen	217
d. Koppelung der Ernennung an Wahlzyklen	218
e. Wiederberufung der Organwalter	219
f. Einzel- versus Kollektivorgan	220
g. Länge der Amtszeit	221
h. Abberufung aus inhaltlichen Gründen	222
i. Leistungsanreize	223
j. Angemessene Versorgung nach Ende der Amtszeit	224
k. Formelle Qualifikationskriterien	225
l. Interaktionseffekte	227
m. Zusammenfassung: Persönliche Unabhängigkeit	244
3. Fazit	247
II. Behavioristische Kriterien	248
1. Beobachtbare Kriterien	248
2. Schwer bzw. nicht beobachtbare Charakteristika	250
C Zusammenfassung	253
Kapitel 4 Funktionale Legitimation	255
A Weitere Begriffsdefinitionen	255
I. Einleitung	255
II. Der Begriff der Funktionalität	255
III. Kategorien der demokratischen Legitimation	256
1. Der Begriff der demokratischen Legitimation im engeren Sinne	256
2. Der Begriff der erweiterten demokratischen Legitimation	257
IV. Der Begriff der Aufgabe	258
V. Der Begriff der Komplexität	260
VI. Der Begriff des Entscheidungsträgers	261
VII. Begriffe und Konzepte der Präferenzstruktur	261
1. Dichtefunktion der Bürgerpräferenzen	261
2. Der Begriff der Präferenzheterogenität	264
3. Präferenzheterogenität und Institutionalisierung	265
4. Intertemporale Entwicklung der Präferenzstruktur	266
a. Überzeitliche Bürgerschaft als Bezugspunkt	266

b. Der Begriff des intertemporalen Präferenzenwandels	268
c. Idealtypische Entwicklungsmodi der Präferenzstruktur	269
B Anreizstrukturen als Abgrenzungsmerkmal	271
I. Abgrenzung der Entscheidungsträgertypen	271
1. Anreizlogik des Experten	271
a. Einführung	271
b. Perfekte Beobachtung des Leistungsvermögens (PB)	276
c. Imperfekte Beobachtung des Leistungsvermögens (IB)	277
d. Vergleich der Gleichgewichtsbedingungen	277
2. Anreizlogik des Politikers	278
a. Einführung	278
b. Perfekte Beobachtung des Leistungsvermögens (PB)	280
c. Imperfekte Beobachtung des Leistungsvermögens (IB)	282
d. Vergleich der Gleichgewichtsbedingungen	283
3. Zusammenfassung	283
II. Verfassungsökonomische Implikationen	285
1. Anknüpfungspunkte der Aufgabenzuweisung	286
a. Komplexität als Varianz des Leistungsvermögens	286
b. Erweiterung des Modells durch Subdimensionen	287
2. Schlußfolgerungen	289
C Der Zielkatalog als Referenzrahmen	290
I. Liquidität und Solvenz	291
1. Ausgangslage	291
2. Bewertung	294
a. Notwendige Strukturelemente	294
b. Zusammenfassung und Fazit	308
II. Effizienz	311
1. Ausgangslage	311
a. Produktionsebene	311
b. Haushaltsebene	313
c. Volkswirtschaftliche Ebene	315
2. Bewertung	317

III. Reaktionsfähigkeit	321
1. Ausgangslage	321
2. Bewertung	325
IV. Rechtssicherheit	329
1. Ausgangslage	329
2. Bewertung	330
D Fazit zur funktionalen Legitimation	331
Kapitel 5 Erweiterte demokratische Legitimation	333
A Der Zielkatalog als Referenzrahmen	333
I. Reversibilität	333
1. Ausgangslage	333
2. Entscheidung unter Unsicherheit	335
3. Bewertung	339
II. Intergenerationale Billigkeit	340
1. Ausgangslage	340
2. Bewertung	344
B Fazit zur erweiterten demokratischen Legitimation	345
Kapitel 6 Zusammenfassung und Fazit	347
A Zusammenfassung der Ergebnisse	347
B Aufgabenzuweisung am Maßstab der Funktionalität	348
C Aufgabenzuweisung am Maßstab der erweiterten demokratischen Legitimation	352
D Entwurf eines institutionellen Arrangements	359
I. Grundmodi der Kooperation im weiteren Sinne	359
1. Subordination	360
2. Konsultation	361
3. Delegation	362
4. Kooperation im engeren Sinne	363
II. Kooperation i.e.S.: Beispielhafter Prozeß	363
1. Schritt 1: Formelle Kompetenzermittlung	364
2. Schritt 2: Initiative zu materiellem Gesetz oder Beschluß	365
3. Schritt 3: Prüfung durch Kooperationspartner	366
4. Schritt 4: Modus der Ausführung	367

III. Anwendung auf die Finanzpolitik	368
1. Fiktive Rechtsquellen	368
a. Zielstatuierung	368
b. Errichtung einer unabhängigen Fachinstitution	369
c. Recht zum Beschluß vom Gesetzen	371
d. Recht zum Beschluß von Gesetzen: Spezialregelung	373
e. Initiativrecht	374
f. Ausführung	375
2. Beispiel: Staatliche Investitionen	376
a. Ein fiktiver Anwendungsfall	376
b. Ein fiktiver Verfahrensablauf	377
3. Bewertung	381
a. Grad an Realitätsnähe	382
b. Bewertungskriterien zur Output-Legitimation	385
c. Bewertungskriterien zur Input-Legitimation	386
E Abschließende Bemerkungen	387
I. Zusammenfassung	387
II. Fazit und Ausblick	389
Anhang	393
A Einführung	393
B Ideengeschichte	394
I. Kritik an der Philosophenherrschaft	394
II. MONTESQUIEU: De l'esprit des lois, Buch XI, Kap. 6	394
III. Technokratie und Preismechanismus	396
IV. Reichswirtschaftsrat: Art. 165 der Weimarer Reichsverfassung	397
V. „X-Crise“	397
1. Auszug aus dem Gründungsmanifest	397
2. Staatseingriff zur Bedürfnisbefriedigung	398
VI. Max WEBER, Bürokratie und Politik	399
1. Die legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab	399
2. Der Beamte und der Politiker – Diener und Herr	400
VII. PARETO	400
VIII. SCHUMPETER	401
IX. Der starke und schlanke Staat nach HEGEL	402

X. Institutionelle Schranken gegen den Machtmißbrauch	403
C Modellierung der Anreizstrukturen von Entscheidungsträgern	403
I. Herleitung des Signal-Rauschen-Quotienten	403
II. Vergleich der Bedingungen erster Ordnung	404
III. Charakteristika von Zufallsvektoren	405
IV. Einführung von Aufgaben-Subdimensionen	406
D Rechtsnormen zur Konkretisierung	409
Literaturverzeichnis	411