

Thomas Züll

# Regulierung im politischen Gemeinwesen

Zur demokratischen Legitimation  
von Wirtschaftsregulierung nach dem Grundgesetz  
und dem Europäischen Primärrecht

Mohr Siebeck

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
§ 1 Einführung .....	1
I. Regulierung und die Schutzfunktion des Rechts .....	2
II. Regulierung und demokratische Legitimation .....	3
III. Zum Gang der Untersuchung .....	4
§ 2 Regulierung – Begriff und Konzept .....	6
I. Regulierung, regulative Politik und Steuerung .....	6
II. Regulierung im engeren Sinn der ökonomischen Theorie .....	8
III. Regulierung im Öffentlichen Recht .....	9
IV. Legitimationsspezifische Eingrenzung von Regulierung und Regulierungsrecht .....	11
1. Legitimationsbezug von Regulierung .....	13
2. Markt- und Wettbewerbsbezug von Regulierung .....	14
a. Marktwirtschaftlicher Wettbewerb als Ausgangspunkt .....	14
b. Spezifischer Wettbewerbsbezug der Regulierung .....	17
3. Zielbezug von Regulierung .....	18
a. Regulierung zur Korrektur von Marktstörungen .....	18
b. Regulierung zur Erreichung sonstiger Gemeinwohlziele .....	21
4. Regulierung als zukunftsgerichtete sektorspezifische Gestaltungsaufgabe .....	22
a. Regulierung als zukunftsgerichtete Gestaltung .....	22
b. ... durch Verschränkung wettbewerblicher und hoheitlicher Handlungsimpulse... ..	23
c. ... auf unsicherer wissenschaftlicher Grundlage. ....	23

V. <i>Zwischenergebnis</i> .....	25
§ 3 Der politische Handlungsimperativ der Regulierung und seine Entsprechung im Recht .....	26
I. <i>Primat des Wettbewerbs und konsistente Zeitpräferenzen</i> .....	27
II. <i>Strategien der Selbstbindung – Verrechtlichung, Verselbstständigung</i> ....	31
1. Verrechtlichung des Wettbewerbsrahmens .....	31
2. Verselbstständigung des Regulierers .....	34
III. <i>Zwischenergebnis: Verwaltungsorganisationsrecht als Schnittstelle     zwischen Wettbewerbs- und Legitimationstheorie</i> .....	36
§ 4 Legitimation von Herrschaftsgewalt als normatives Konzept .....	37
I. <i>Legitimation und Legitimität</i> .....	37
II. <i>Deskriptive und normative Bedeutung von Legitimität</i> .....	38
III. <i>Legitimität in der normativen Regulierungstheorie</i> .....	39
§ 5 Legitimation von Herrschaftsgewalt im Grundgesetz und im europäischen Primärrecht .....	40
I. <i>Grundrechte und individuelle Freiheit</i> .....	41
II. <i>Demokratisch legitimierte Gestaltung</i> .....	42
1. Grundlagen des demokratischen Systems des Grundgesetzes .....	42
2. Die demokratischen Grundsätze des europäischen Primärrechts .....	44
a. Legitimationssubjekt und -objekt .....	45
b. Legitimationsmodi .....	46
aa. Repräsentation .....	46
bb. Partizipation und Assoziation .....	48
cc. Deliberation .....	51
- III. <i>Zwischenergebnis</i> .....	52

§ 6 Regulierung im parlamentarischen Regierungssystem .....	54
<i>I. Politische Ökonomie und Neue Politische Ökonomie .....</i>	<i>55</i>
<i>II. Grundaussagen der Neuen Politischen Ökonomie .....</i>	<i>56</i>
1. Mögliche Einflussfaktoren auf den Regulierungsprozess .....	57
a. Wahlen als Wettbewerb um die politische Führung – Der Ansatz Schumpeters und Downs' .....	57
b. Ökonomische Theorie der Interessengruppen – Olsens Theorie der Organisierbarkeit von Gruppen .....	61
c. Die positive ökonomische Theorie der Regulierung .....	64
d. Zwischenergebnis .....	67
2. Regulierung im Zyklus der Parlamentswahlen .....	67
3. Der Einfluss der Dauer einer Legislaturperiode .....	69
4. Exkurs: Nationale Regulierung in der überstaatlichen Verflechtung ....	70
<i>III. Zwischenergebnis .....</i>	<i>71</i>
§ 7 Verselbstständigte Regulierungsbehörden im Grundgesetz und in den Unionsverträgen .....	74
<i>I. Verselbstständigte Regulierungsbehörden nach dem klassischen Modell der Verwaltungslegitimation .....</i>	<i>74</i>
1. Stellung der Verwaltung nach den Regelungen des Grundgesetzes .....	75
2. Stellung der Verwaltung nach dem herrschenden Modell der Verwaltungslegitimation .....	77
a. Das klassische Modell der demokratischen Legitimation der Verwaltung .....	78
b. Sonderfall funktionelle Selbstverwaltung .....	81
3. Möglichkeiten und Grenzen einer Distanzierung gegenüber dem politischen Prozess .....	82
a. Modifikation durch parlamentarische Kontrolle? .....	82
b. Politische Unabhängigkeit im klassische Modell der demokratischen Legitimation der Verwaltung .....	84
c. Möglichkeiten zur Fortentwicklung der klassischen Theorie .....	85
aa. Output-Legitimation als ergänzender Legitimationsmodus .....	86
bb. Bereichsspezifische Anpassung des Legitimationsniveaus .....	87
4. Zwischenergebnis: Die Bedeutung der Demokratietheorie .....	88

<i>II. Unionsrechtliche Rückbindung der Unionsverwaltung an das Europäische Parlament und die Parlamente der Mitgliedstaaten</i> .....	89
1. Stellung der Unionsverwaltung nach den Regelungen der Unionsverträge .....	89
a. Die Europäische Kommission als Kopf der unionalen Eigenverwaltung .....	90
b. Die nachgeordnete Unionseigenverwaltung .....	92
2. Selbstständige Unionsagenturen im institutionellen Gleichgewicht der Verträge .....	97
a. Die „klassische“ Meroni-Doktrin .....	97
b. Die Meroni-Doktrin in der Diskussion .....	100
3. Demokratische Gehalte der Meroni-Rechtsprechung .....	102
a. Die Legitimation nach der Meroni-Doktrin .....	102
b. Folgen der Ausdifferenzierung der EU-Eigenverwaltung .....	104
c. Art. 298 Abs. 1 AEUV und die Schaffung einer unabhängigen Verwaltung .....	105
4. Zwischenergebnis: Die Bedeutung der Demokratietheorie .....	108
 <i>III. Verselbstständigte Behörden im Mehrebenensystem</i> .....	109
1. Relativierung des grundgesetzlichen Legitimationsstandards .....	110
2. Grundgesetzliche Anforderungen an die europäische Rechtsetzung ...	113
 <i>IV. Zusammenfassung</i> .....	115
 § 8 Input- und output-orientierte Demokratietheorien .....	116
<i>I. Anforderungen an die Input-Dimension (Beteiligungsdimension)</i> .....	117
<i>II. Die Bedeutung der Output-Dimension (Leistungsdimension)</i> .....	119
<i>III. Regulierungsbehörden zwischen selbstständiger Technokratie und weisungsabhängiger Bürokratie</i> .....	121
 § 9 Regulierungstheorie zwischen technokratischem Output und demokratischem Gemeinwillen .....	123
<i>I. Der Europäische Regulierungszweig als Regulatory State</i> .....	124
1. Die Europäischen Gemeinschaften als Regulierungsstaat .....	125
2. Legitimation im Regulierungsstaat .....	127

3. Effizienz und ihr Bezugspunkt .....	130
<i>II. Demokratische Gemeinwohlbestimmung in der Industriegesellschaft</i> ....	131
1. Der Staat als unabhängiger Hüter des Gemeinwohls im Wirtschaftsleben der frühen Bundesrepublik .....	134
2. Bedeutungsverlust der etatistischen Sichtweise in der Staatslehre .....	141
3. Das verbleibende Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Gemeinwohl .....	148
<i>III. Selbstbindung in Selbstbestimmung</i> .....	154
1. Kontroverser und nicht-kontroverser Sektor des Gemeinwesens – Von der öffentlichen Meinung zum Gemeinwillen .....	157
2. Stufen des Gemeinschaftsbewusstseins und ihre Abbildung im Recht .....	160
<i>IV. Gemeinwille und Regulierung</i> .....	161
1. Unabhängige Regulierungsbehörden in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes .....	162
a. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren und demokratischer Gemeinwille .....	162
b. Die Bedeutung nationaler Traditionsbestände .....	164
c. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren und die Anpassung des Gemeinwillens .....	166
2. Unabhängige Regulierungsbehörden in der Europäischen Union .....	169
a. Europäisches Rechtsetzungsverfahren und Gemeinwille .....	169
b. Die Europäische Union zwischen nationalen und europäischen Traditionen – Die Finanzkrise als Chance .....	171
c. Die Verantwortung der Europäischen Kommission für die Anpassung des Gemeinwillens .....	172
§ 10 Ausblick .....	176
Literaturverzeichnis .....	179
Personen- und Sachregister .....	209