

THOMAS ZÜLL

Regulierung im politischen Gemeinwesen

*Rechtsordnung und
Wirtschaftsgeschichte*
10

Mohr Siebeck

Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte

Herausgegeben von
Albrecht Ritschl, Mathias Schmoeckel,
Frank Schorkopf und Günther Schulz

10



Thomas Züll

Regulierung im politischen Gemeinwesen

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

Mohr Siebeck

Thomas Züll, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Bonn; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Universität Göttingen sowie Mitarbeiter des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Verbundprojekts „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“; 2014 Promotion; seit 2012 Rechtsreferendar beim Landgericht Göttingen.

ISBN 978-3-16-153395-2 / eISBN 978-3-16-160615-1 unveränderte eBook-Ausgabe 2021
ISSN 2191-0014 (Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Untersuchung ist im Wintersemester 2013 an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen als Dissertation angenommen worden.

Sie entstand größtenteils während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am dortigen Institut für Völker- und Europarecht. Mein Dank gilt zunächst Herrn Prof. Dr. Frank Schorkopf, der die Bearbeitung dieser Thematik angeregt hat, für seine stete Diskussionsbereitschaft und die großen Freiheiten, die er mir während meiner Zeit an seinem Lehrstuhl gewährte. Herrn Prof. Dr. Thomas Mann danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Dissertation ist zudem ein Ergebnis des interdisziplinären Verbundprojektes „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“, das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wurde. Neben den Verantwortlichen auf Seiten des Projektträgers gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Mathias Schmoeckel, Herrn Prof. Dr. Günther Schulz, Herrn Prof. Dr. Albrecht Ritschl und einmal mehr Herrn Prof. Dr. Frank Schorkopf dafür, dem Verbundprojekt durch ihr Engagement zum Erfolg verholfen zu haben. Ihnen danke ich auch für die freundliche Aufnahme der Dissertation in ihre Schriftenreihe. Mein Dank gilt schließlich den Bearbeitern der Teilprojekte, insbesondere Herrn Christian Maurer für manch fruchtbare Diskussion, die mir eine stete Auseinandersetzung mit interessanten Thesen ermöglichte.

Mein privater Dank gilt zunächst Nicolas Goss, sowie Luise Fuchtel und Stephanie Jabs dafür, dass sie mir bei der Erstellung der Dissertation stets mit Rat und Tat zur Seite gestanden haben. Ohne den lebenslangen festen Rückhalt meiner Eltern hätte ich dieses Projekt weder beginnen noch beenden können. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Bad Münstereifel, Mai 2014

Thomas Züll

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. Zwischenergebnis	25
§ 3 Der politische Handlungsimperativ der Regulierung und seine Entsprechung im Recht	26
<i>I. Primat des Wettbewerbs und konsistente Zeitpräferenzen</i>	<i>27</i>
<i>II. Strategien der Selbstbindung – Verrechtlichung, Verselbstständigung</i>	<i>31</i>
1. Verrechtlichung des Wettbewerbsrahmens	31
2. Verselbstständigung des Regulierers	34
<i>III. Zwischenergebnis: Verwaltungsorganisationsrecht als Schnittstelle zwischen Wettbewerbs- und Legitimationstheorie</i>	<i>36</i>
§ 4 Legitimation von Herrschaftsgewalt als normatives Konzept	37
<i>I. Legitimation und Legitimität</i>	<i>37</i>
<i>II. Deskriptive und normative Bedeutung von Legitimität</i>	<i>38</i>
<i>III. Legitimität in der normativen Regulierungstheorie</i>	<i>39</i>
§ 5 Legitimation von Herrschaftsgewalt im Grundgesetz und im europäischen Primärrecht	40
<i>I. Grundrechte und individuelle Freiheit</i>	<i>41</i>
<i>II. Demokratisch legitimierte Gestaltung</i>	<i>42</i>
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
<i>III. Zwischenergebnis</i>	<i>52</i>

§ 6 Regulierung im parlamentarischen Regierungssystem	54
I. Politische Ökonomie und Neue Politische Ökonomie	55
II. Grundaussagen der Neuen Politischen Ökonomie	56
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
III. Zwischenergebnis	71
§ 7 Verselbstständigte Regulierungsbehörden im Grundgesetz und in den Unionsverträgen	74
I. Verselbstständigte Regulierungsbehörden nach dem klassischen Modell der Verwaltungslegitimation	74
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. Anforderungen an die Input-Dimension (Beteiligungsdimension)	117
II. Die Bedeutung der Output-Dimension (Leistungsdimension)	119
III. Regulierungsbehörden zwischen selbstständiger Technokratie und weisungsabhängiger Bürokratie	121
§ 9 Regulierungstheorie zwischen technokratischem Output und demokratischem Gemeinwillen	123
I. Der Europäische Regulierungszweig als Regulatory State	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

§ 1

Einleitung

„Der Blick auf das Detail fängt nur die Mechanik der Einzelvorrichtung ein, dem Blick auf das Ganze enthüllt sich die Lebendigkeit und politische Sinnhaftigkeit des Gesamtvorgangs.“¹

Diese Feststellung Ernst Forsthoffs, die er im Rahmen seiner so einflussreichen Untersuchung „Die Verwaltung als Leistungsträger“ im Jahre 1938 äußerte, trifft auch heute noch auf viele Rechtsbereiche zu, die sich zunächst als verwaltungsrechtliche Spezialdisziplinen etablierten. Den Herausforderungen des jeweiligen Rechtsbereichs entsprechend, erwacht nicht selten mit zeitlicher Verzögerung auch das Interesse anderer Unterdisziplinen des Rechts, die das einstige Spezialgebiet nunmehr unter einem größeren Raster untersuchen, systematisieren und möglicherweise Zusammenhänge aufzeigen, an die zunächst nicht zu denken war. Ein solches Rechtsgebiet bildet auch das Regulierungsrecht. Als Privatisierungsfolgerecht etabliert, im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen systematisiert, wird der Blickwinkel auf das Gebiet des Regulierungsrechts in den letzten Jahren zunehmend weiter.

Abseits der wichtigen verwaltungsrechtlichen Untersuchungen einzelner Handlungsinstrumente lässt sich Regulierungsrecht auf einer verwaltungsrechtlichen Metaebene als spezifische Kombination hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Handlungsbeiträge beschreiben.² Beide sollen in Kombination zur Verwirklichung des Gemeinwohls in den regulierten Wirtschaftsbereichen beitragen. Insofern erscheint Regulierung als eine spezifische Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft.³ So hat nicht zuletzt die europäische Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt, dass Märkte, um ordnungsgemäß funktionieren zu können, in vielen Fällen staatlicher oder überstaatlicher Regeln bedürfen, durch die dem freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte ein Rahmen gesetzt wird. Auf der anderen Seite sind die Nationalstaaten ebenso wie die Europäische Union ihrerseits auf eine florierende private Wirtschaft angewiesen.⁴ Dieses Abhän-

¹ Forsthoff, *Verwaltung als Leistungsträger*, S. 13.

² Vgl. Schuppert, *Verwaltungsorganisation*, Rn. 16 ff.

³ Vgl. Züll, *Gestaltung*, S. 1.

⁴ Schorkopf, *Finanzkrisen*, S. 190; Di Fabio, *Wirtschaft und Staat*, S. I.

gigkeitsverhältnis erfordert eine stete Ausbalancierung zwischen einem legitimen staatlichen Regelungsanspruch und einer möglichen Überregulierung.⁵ Regulierung erscheint vor diesem Hintergrund als angemessene Strategie, um in Wirtschaftsbereichen, die nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren, das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte möglichst unverfälscht zur Geltung kommen zu lassen. Das spezifische Regulierungsrecht dient dazu, einen Rahmen zu schaffen, in dem hoheitliche und private Akteure in diesem Sinne geordnet aufeinandertreffen können.⁶

I. Regulierung und die Schutzfunktion des Rechts

Neben dieser Bereitstellungsfunktion des Rechts wird jedoch zunehmend auch die Schutzfunktion des Rechts⁷, insbesondere des Verfassungsrechts betont. Denn beide genannten Handlungsbeiträge, die privaten und auch die hoheitlichen, müssen Anforderungen genügen, die sich von den Handlungsimperativen der Regulierung unterscheiden. Wirtschaftliches Handeln Privater ist – das gilt für die verfassungsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes ebenso, wie für diejenige der Europäischen Verträge – zuallererst Ausdruck grundrechtlicher Freiheiten und kann nur soweit für gemeinschaftliche Zwecke genutzt und zum gemeinschaftlichen Nutzen gelenkt werden, wie es mit den Grundrechten vereinbar ist.⁸ Im Rahmen der üblichen Verhältnismäßigkeitserwägungen lässt sich Regulierungsrecht jedoch je nach Regelungsbereich nur schwer abbilden, da es zum einen einem ganzen Bündel schützenswerter Ziele zu dienen bestimmt ist⁹ und zum anderen marktmächtige Unternehmen prima facie wenig schutzwürdig erscheinen. Betrachtet man demgegenüber die Grundrechte als Teil des Rechtsstaatsprinzips, welches gerade dazu gedacht ist, der individuellen Freiheit der Bürger auch gegenüber dem Regelungsanspruch eines „wohlwollenden“ Gesetzgebers Raum zu geben, lässt sich das freiheitsgefährdende Potential des Regulierungsrechts in der Ausgestaltung der Rahmen-

⁵ Eekhoff/Vossler, Regulierung, Rn. 2–6.

⁶ Vgl. dazu und zur Bedeutung des Rechts im Governance-Konzept Peuker, Bürokratie, S. 50 ff.

⁷ Vgl. nur Durner, Regulierungsrecht, S. 423 ff. Die entsprechende Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer stand unter dem Oberthema „Der Schutzauftrag des Rechts“.

⁸ Vgl. Züll, Gestaltung, S. 3 ff.

⁹ Vgl. dazu kritisch zum Telekommunikationsrecht Maurer, Regulierungsziele, S. 83–99; zum Energierecht Gärditz, Regulierungsverwaltungsrecht, S. 261 ff.

ordnung und besonders im Rahmen der Rechtsanwendung und Rechtskontrolle durch Verwaltung und Gerichte vergegenwärtigen.¹⁰

II. Regulierung und demokratische Legitimation

Ähnlichen Herausforderungen sieht sich die Rechtswissenschaft hinsichtlich der Anforderungen gegenüber, denen der hoheitliche Handlungsbeitrag nach den verfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes und der Europäischen Verträge genügen muss. Traditionell von besonderer Bedeutung sind hier Fragen der demokratischen Legitimation von Hoheitsgewalt. Im Grundsatz dienen auch diese dem Schutz der individuellen Freiheit, da der Selbstbestimmungsanspruch der Bürger im Rahmen demokratischer Entscheidungsverfahren auch dort weitgehend zur Geltung kommen soll, wo hoheitliches Eingreifen gewünscht oder jedenfalls nicht zu vermeiden ist. Auch diesbezüglich lassen sich aus dem Konzept der Regulierung Anforderungen ableiten, die in den letzten Jahren vermehrt sowohl von Seiten der Wirtschaftswissenschaften, als auch von Seiten der Politik- und Rechtswissenschaft an die demokratischen Entscheidungsverfahren herangetragen wurden. Dabei bewegten sich zwei Diskussionsstränge nunmehr verstärkt aufeinander zu: Im Rahmen der Diskussion um die Demokratisierung und Parlamentarisierung der Europäischen Gemeinschaften wurde bereits seit Mitte der 1990er Jahre vertreten, dass die supranationalen Institutionen keiner zusätzlichen insbesondere parlamentarischen demokratischen Legitimation bedürfen, sofern sich die Europäische Union nur weiterhin als „Regulatory State“ verstehen lasse. Mit der Weiterentwicklung zur (politischen) Europäischen Union verlagerte sich der Kern des Legitimationskonzepts stärker auf die Ebene der sich ausdifferenzierenden Europäischen Eigenverwaltung. Dort trifft dieser Theorienbestand nunmehr auf das Bedürfnis, Hoheitsgewalt in den regulierten Wirtschaftsbereichen auf öffentliche Institutionen zu übertragen, die ohne Rücksicht auf das politische Tagesgeschehen agieren können.

Beide Stränge betrachteten das Problem der Legitimation hoheitlicher Regulierung, jedoch aus entgegengesetztem Blickwinkel: Die Theorie des „Regulatory State“ fand einen Hoheitsträger vor, der den funktionellen Anforderungen an einen unpolitischen Regulierer bereits weitgehend entsprach und versuchte, diesem Hoheitsträger einen Bereich legitimer hoheitlicher Gestaltung argumentativ zu erschließen. Die aktuelle Diskussion um unabhängige Regulierungsbehörden, die in relativer Distanz zum politischen Prozess agieren sollen, findet hingegen ein bestimmtes politisches

¹⁰ In diesem Sinne *Schorkopf*, Regulierung, S. 20–29.

Programm vor und erörtert die Möglichkeiten einer legitimen institutionellen Regelung. In beiden Fällen sind Befürchtungen dahingehend zu vernehmen, dass der Eigenwert demokratischer Entscheidungsverfahren zugunsten einer technokratischen Aufgabenwahrnehmung allzu schnell zurücktreten muss.

Das so skizzierte Spannungsverhältnis zwischen den Anforderungen, die insbesondere von Seiten der wirtschaftswissenschaftlichen Regulierungstheorie an die hoheitlichen Regulierer gestellt werden und den verfassungs- und unionsrechtlichen Grundsätzen zu den demokratischen Entscheidungsverfahren wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersucht.

III. Zum Gang der Untersuchung

Im ersten Teil der Arbeit soll deshalb zunächst nicht nur der schillernde Begriff der „Regulierung“ definiert, sondern zugleich sollen auch die wirtschaftswissenschaftlichen Bezüge aufgezeigt werden (§ 2), aus denen sich erst die Anforderungen ergeben, denen ein Hoheitsträger idealerweise genügen muss. In diesem Sinne wird vom „politischen Handlungsimperativ“ gesprochen, der aus dem Konzept der Regulierung nicht nur im Sinne einer politischen Klugheitsregel, sondern vielmehr als Funktionsvoraussetzung folgt. Regulierung setzt demnach die langfristige Orientierung am Ziel der Schaffung und Aufrechterhaltung von Wettbewerb voraus (§ 3).

Erst im zweiten Hauptteil wird dieser Handlungsimperativ mit den Anforderungen an die Legitimation von Herrschaftsgewalt konfrontiert. Dazu soll zunächst klargestellt werden, dass mit der Legitimation von Herrschaftsgewalt die normative Rechtfertigung der Ausübung von Hoheitsgewalt angesprochen ist (§ 4). Da kein überzeitlich geltendes und für alle Gemeinwesen universell anerkanntes Modell der Legitimation existiert, gilt es sodann, diejenigen Regelungen des Grundgesetzes und des Europäischen Primärrechts zu skizzieren, aus denen sich die Grundlagen insbesondere der demokratischen Legitimation ableiten lassen (§ 5). Es wird sich zeigen, dass beide Rechtsordnungen parlamentarischen Entscheidungsverfahren im Rahmen repräsentativer Regierungssysteme insofern eine besondere Bedeutung beimessen. Letztlich wurden jedoch gerade für die Mechanismen der Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen von Seiten der Neuen Politischen Ökonomie eine Reihe von Hypothesen entwickelt, die erwarten lassen, dass dem politischen Handlungsimperativ nicht entsprochen wird. Gefordert ist eine a-priori-Festlegung der politischen Handlungsträger, die entweder durch eine konsequente Verrechtlichung der Regulierungsprogramme im Sinne überprüfbarer Konditionalprogramme oder durch die Distanzierung des Regulierers vom Prozess der politischen Entscheidungs-

findung sichergestellt werden kann (§ 6). Mit dem letzten Punkt ist die Schnittstelle zwischen wirtschaftswissenschaftlichen Theorien und rechtswissenschaftlichen Legitimationskonzepten aufgezeigt. Gerade in denjenigen regulierten Wirtschaftsbereichen, die sich aufgrund der wandelbaren wirtschaftlichen Verhältnisse im Rahmen einfacher Konditionalprogramme nicht abbilden lassen, werden Forderungen nach politisch unabhängigen Regulierungsbehörden erhoben, deren (Führungs-)personal weder selbst unmittelbar gewählt, noch strikter Kontrolle durch politisch verantwortliche Amtsträger unterworfen werden soll. Solche Forderungen sind jedoch für eine rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung um die Legitimation von Herrschaftsgewalt nur dort anschlussfähig, wo die jeweiligen verfassungsrechtlichen Regelungen Raum lassen. Die Möglichkeiten solche verselbstständigten Behörden zu schaffen, sind im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes beschränkt. Das Europäische Primärrecht zeigt sich demgegenüber offener (§ 7).

Handelt es sich demnach in Bezug auf Regulierung um eine demokratisch grundsätzlich legitime organisationsrechtliche Regelung? Mit dieser Fragestellung ist letztlich eine demokratiethoretische Fragestellung angesprochen (§ 8). Die Problematik der demokratischen Legitimation der Regulierung soll im letzten Abschnitt auf einer theoretischen Basis aus einem historischen Blickwinkel heraus beleuchtet werden. Dabei wird sich zeigen, dass politische Verselbstständigung in einem freiheitlichen politischen Gemeinwesen keine Flucht vor, sondern nur einer Vorverlagerung der politischen Verantwortung bedeuten kann (§ 9). Organisationsrechtlich gestützte Distanz zum politischen Tagesgeschehen lässt sich als Akt der kollektiven Selbstbestimmung der Herrschaftsunterworfenen demokratietheoretisch rechtfertigen. Ein passendes Denkgerüst dazu liefert eine kritische Weiterentwicklung der Theorie demokratischer Entscheidungsfindung, die Ernst Fraenkel im Rahmen seiner Theorie des Neopluralismus entwickelt hat. Auch wenn diese mittlerweile zu den Klassikern der Demokratietheorie gezählt wird, erweist sie sich für den vorliegenden Zusammenhang als grundsätzlich anschlussfähig und entsprechend modifizierbar.

Regulierung – Begriff und Konzept

Nach annähernd zwei Jahrzehnten rechtswissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Thema Regulierung ist es noch nicht gelungen, eine einheitliche Begriffsbestimmung zu entwickeln¹ und prägende Bestandteile zu bestimmen.² Die Unklarheiten hinsichtlich des Begriffs ergeben sich – ähnlich den unterschiedlichen Auffassungen zum Legitimationsbegriff – aus den unterschiedlichen Sichtweisen der verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, die sich mit Regulierung beschäftigen. Im Hinblick auf die teils nur geringfügig abweichenden Bedeutungsgehalte bietet sich eine grobe Gliederung in ein weiteres, soziologisch-politikwissenschaftliches und ein engeres, wirtschaftswissenschaftlich geprägtes Begriffsverständnis an.³ In rechtswissenschaftlichen Untersuchungen werden entweder die fachfremden Definitionen übernommen oder es wird versucht, insbesondere das Recht der Netzwirtschaften mit seinen Spezifika als ein Referenzgebiet des Regulierungsrechts zu etablieren. Im Rahmen dieser Arbeit muss das Phänomen der Regulierung mit Blick auf die Legitimationsproblematik eingegrenzt und ein entsprechendes Konzept entworfen werden.

I. Regulierung, regulative Politik und Steuerung

Regulierung wird zunächst im allgemeinen Sprachgebrauch von „regulieren“ abgeleitet und überwiegend als „in Ordnung bringen, einstellen“⁴ oder

¹ So bereits *Di Fabio*, Verwaltung, S. 237, Fn. 2 „Auch dieser Terminus muss seine Aussagekraft und Tauglichkeit im Recht erst noch erweisen (...)“. Was bereits 1996 galt, wird auch heute noch beklagt. Vgl. *Ludwigs*, Regulierung, Rn. 9; *Ruffert*, Begriff, Rn. 1 m. w. N.

² Siehe nur *Oster*, Regulierungsrecht, S. 107, der als maßgebliche Abgrenzungskriterien den Gegenstand der Regulierung (Netz) und das Ziel (Behebung und Korrektur von Marktversagen) ausweist. Sehr skeptisch *Laubinger*, Regulierungsrecht, S. 306 ff.

³ Wie hier *Kühling*, Regulierung, S. 11 f.

⁴ Stichwort: „Regulieren“, in: Mackensen, Deutsches Wörterbuch, 10. Aufl. Köln u.a. 1982.

aktueller als „regeln, ordnen“⁵ und „gleichmäßig machen, nach einer Norm, einem Maß einrichten“⁶ definiert. Dieser Zugang erscheint zunächst ähnlich weit, wie die in den Politikwissenschaften vor allem im englischen Sprachraum geprägte Begriffsbestimmung, die zur „Regulation“ entsprechend der politischen Steuerung jede gewollte staatliche Beeinflussung wirtschaftlicher oder sozialer Prozesse zählt.⁷ Ähnlich wird von „regulativer Politik“ in Abgrenzung zu „distributiver“ und „redistributiver“ Politik gesprochen. Während bei den letztgenannten die Verteilung oder Umverteilung von Werten im Vordergrund steht, kennzeichnet regulative Politik den Erlass von Regeln für das Zusammenspiel der Wirtschaftssubjekte oder das Verhalten der Bürger.⁸ Vor allem in der Politikgestaltung der Europäischen Union komme Regulierung oder regulative Politik in diesem Sinne eine bedeutend größere Rolle zu als in den Nationalstaaten, weshalb die Europäische Gemeinschaft auch als regulativer Staat bezeichnet wurde.⁹

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird zum Teil im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Steuerungsdiskussion an die weite politik- und verwaltungswissenschaftliche Begriffsbestimmung angeknüpft und Regulierung als „jede gewollte staatliche Beeinflussung gesellschaftlicher Prozesse“ verstanden, „die einen spezifischen, aber über den Einzelfall hinausgehenden Ordnungszweck verfolgt.“¹⁰ Letztlich wird sich der Bedeutungsgehalt entsprechender Aussagen jedoch wenig ändern, wenn das Wort

⁵ Stichwort, „Regulieren“, in: Duden, Band 5: Das Fremdwörterbuch, 9. Aufl. Mannheim u.a., 2007.

⁶ Stichwort: „Regulieren“, in: Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 8. Aufl. Gütersloh/München 2006.

⁷ *Eifert*, Regulierungsstrategien, Rn. 2 m. w. N; vgl. nur die Begriffsbestimmung der *Deregulierungskommission*, Marktöffnung, S. 1 „Regulierung ist jede staatliche oder staatlich sanktionierte Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten, der Verfügungsmöglichkeiten des Menschen“; und die Begriffsbestimmung der Europäischen Kommission im Rahmen der Diskussion um Europäische Regulierungsagenturen im Entwurf für eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen v. 25. 2. 2005, COM (2005) 59 endg., S. 4; ähnlich jüngst *De Larosière et al.*, Financial Supervision, S. 15 Tz. 38 „Regulierung bezeichnet die Gesamtheit der für Finanzinstitute geltenden Vorschriften und Standards“; *Hood/Rothstein/Baldwin*, Risk, S. 3 „governmental interference with market or social processes“; *Francis*, Regulation, S. 5; *Schmoeckel*, „Regulierung“, Rn. 38.

⁸ *Lowi*, American Business, S. 689–691; im Anschluss *Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt*, Europäische Integration, S. 152.

⁹ *Majone*, Politik, S. 229 ff.; vgl. auch *Caporaso*, European Union, S. 39 ff.

¹⁰ So *Eifert*, Regulierungsstrategien, Rn. 5; noch weiter *Smeddinck*, Regulierungsstrategie, S. 695; als „Regulierung im weiteren Sinne“ *Stober*, Leitbild, S. 945; aus italienischer Sicht *Sorace*, Anmerkungen, S. 397, mit schärferer Eingrenzung der *Wirtschaftsregulierung*.

„regulieren“ durch „regeln“ ersetzt wird.¹¹ Als andauernder Prozess erscheint Regulieren, wenn es als „nach bestimmten Gesichtspunkten gestalten, ordnen; bei etwas für einen festen, gewünschten Ablauf sorgen; regeln“¹² eingeordnet wird. Ein solcher, stärker auf den Prozesscharakter abzielender Zugang, weist eine gewisse Nähe zu politikwissenschaftlichen Bedeutungsgehalten auf, die als „Regulierung“ oder „Regulation“ solche Formen der Einflussnahme erfassen, die anerkennen, dass das gewollte Ergebnis die Folge eines gesellschaftlichen Prozesses darstellt.¹³ Diese Definition nimmt mit der Prozesshaftigkeit bereits ein wesentliches Charakteristikum der dieser Arbeit zu Grunde liegenden Begriffsbestimmung auf. Legitimationsfragen werden jedoch vor allem im Bereich der Regulierung marktwirtschaftlichen Wettbewerbs diskutiert, was einen Seitenblick auf das Regulierungsverständnis der ökonomischen Theorie nahelegt.

II. Regulierung im engeren Sinn der ökonomischen Theorie

Die ökonomisch geprägte Literatur versteht unter „Regulierung“, ihrem engeren Blickwinkel entsprechend, staatliche Interventionen in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb, die über allgemein verbindliche Gesetze und Normen hinausgehen.¹⁴ „Regulierung“ bezeichnet hier spezielle staatliche Eingriffe, mit denen die allgemeinen Marktregeln ergänzt oder ersetzt werden sollen. Nach der politikwissenschaftlichen Terminologie bildet sie also einen Unterfall der regulativen Politik.¹⁵ Darüber hinausgehende spezifische Eingriffe (Regulierungen), seien jedoch nur in Fällen zulässig, in denen die Funktionsfähigkeit eines Marktes gestört ist. Hintergrund der normativen Regulierungstheorie, die diese Fälle erfasst und entsprechende Handlungsempfehlungen ermöglicht, bildet die grundsätzliche Präferenz für eine marktwirtschaftlich strukturierte Wirtschaftsordnung.¹⁶ Marktwirtschaftlicher Wettbewerb und die diesen ermöglichenden und absichernden Rahmengesetze bilden den anerkannten Ausgangspunkt und

¹¹ *Laubinger*, Regulierungsrecht, S. 310; vgl. auch v. *Danwitz*, Regulierung, S. 984.

¹² Stichwort: „Regulieren“, in: Brockhaus-Enzyklopädie, Band 27, 19. Aufl. Mannheim 1995.

¹³ Diese Bedeutungsschicht steht im Zusammenhang mit dem Bild der regulierten Selbstregulierung der Akteure, vgl. *Schulz*, Selbstregulierung, S. 102 f.; *Di Fabio*, Steuerungskraft, S. 453.

¹⁴ Vgl. *Müller/Vogelsang*, Regulierung, S. 342; *Basedow*, Wirtschaftsregulierung, S. 4; *Schnitker*, Regulierung, S. 5; vgl. *Eifert*, Regulierungsstrategien, Rn. 3; *Möschel*, Regulierung, S. 278.

¹⁵ *Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt*, Europäische Integration, S. 152.

¹⁶ *Möschel*, Regulierung, S. 280; *Basedow*, Wirtschaftsregulierung, S. 7.

Referenzrahmen für staatliche Eingriffe.¹⁷ Trotz dieses prinzipiellen Vorrangs des freien und unregulierten Wettbewerbs umfasst Regulierung in diesem Sinne auch ein staatliches Monopol als eine besonders intensive Form staatlichen Eingriffs, durch die die allgemeinen Marktregeln ersetzt werden.¹⁸

III. Regulierung im Öffentlichen Recht

Insbesondere im verwaltungsrechtlichen Schrifttum wird vor allem das Recht der netzgebundenen Infrastrukturen als Referenzgebiet des Regulierungsrechts behandelt.¹⁹ Sie steht damit in unmittelbarem Zusammenhang mit der in den Wirtschaftswissenschaften geläufigen Problematik des natürlichen Monopols und bildet den wohl kleinsten gemeinsamen Nenner der unterschiedlichen Begriffsbestimmungen.²⁰ Zumeist wurde Regulierung – ausgehend von einer mittlerweile außer Kraft getretenen Legaldefinition im TKG 1996²¹ – als besondere Form staatlicher Steuerung begriffen,²² die sich durch ihre Zielorientierung²³ und ihren instrumentellen Charakter²⁴ auszeichnet. Die auf das Telekommunikationsgesetz bezogene Definition wurde mittlerweile auf die übrigen Netzwirtschaften übertra-

¹⁷ *Eeckhoff/Vossler*, Regulierung, Rn. 21.

¹⁸ Vgl. zur Begriffsbildung in der ökonomischen Literatur *Bickenbach*, Regulierung, S. 25–32; *Mankiw/Taylor*, Volkswirtschaftslehre, S. 403; *Klump*, Wirtschaftspolitik, S. 81 f. Auch *Fritsch*, Marktversagen, S. 102–104 nennt jeweils die staatliche Bereitstellung als Abhilfemöglichkeit bei Marktversagen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht *Majone*, Regulation and its modes, S. 11. Aus juristischer Sicht *Ogus*, Regulation, S. 265 ff.

¹⁹ *Masing*, Regulierungsverwaltung, S. 10; *Kühling*, Regulierung; *Broemel*, Regulierung, S. 1/7; zu den historischen Ursprüngen der „regulated industries“ *Schmoeckel*, „Regulierung“, Rn. 39; zusammenfassend *Ruffert*, Begriff, Rn. 59.

²⁰ Vgl. *Michalczyk*, Regulierung, S. 13.

²¹ § 3 Nr. 13 TKG 1996 definierte Regulierung als „Maßnahmen, die zu Erreichung der in § 2 Abs. 2 genannten Ziele ergriffen werden und durch die das Verhalten von Telekommunikationsunternehmen beim Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen, von Endeinrichtungen oder von Funkanlagen geregelt werden, sowie die Maßnahmen, die zur Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen ergriffen werden“. In das TKG 2004 wurde die Begriffsbestimmung nicht mehr übernommen, wenn der Begriff der Regulierung auch weiterhin Verwendung fand.

²² *Ruffert*, Regulierung, S. 244; *Trute*, Regulierung, S. 170.

²³ So *Ruffert*, Regulierung, S. 243 f.; *Schorkopf*, Regulierung, S. 21; skeptisch mit Blick auf das damalige TKG 1996 und das EnWG 2004 v. *Danwitz*, Regulierung, S. 981.

²⁴ *Kersten*, Verwaltungsaufgabe, S. 316 ff.; *Eifert*, Regulierungsstrategien, Rn. 127; *Lepsius*, Rahmen, Rn. 5; *Franzius*, Regulierungsrecht, S. 1088; *Storr*, Regulierungsverwaltung, S. 1018, 1020; kritisch *Schorkopf*, Regulierung, S. 25.

gen²⁵ und es wurde explizit nach einheitlichen Regelungsmustern gefragt, die eine übergreifende Regelung der verschiedenen Netzbereiche rechtfertigen könnten.²⁶ Im Vordergrund stand für viele zunächst das Regelungsziel der Ermöglichung und Aufrechterhaltung von Wettbewerb in Märkten, in denen Marktversagen zu befürchten ist.²⁷ Zugleich wurden Verbindungslinien zu den speziell normierten Gewährleistungsaufträgen des Grundgesetzes gezogen und Regulierung als Modus der Aufgabenwahrnehmung des Gewährleistungsstaates eingeordnet.²⁸ Neben das insbesondere aus der ökonomischen Regulierungstheorie bekannte Ziel der Schaffung und Aufrechterhaltung von Wettbewerb tritt aufgrund der grundgesetzlichen Wertung²⁹ das Ziel einer flächendeckenden und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit den entsprechenden Dienstleistungen. Die anfängliche klare Trennung dieser beiden Zielkategorien auch in zeitlicher Hinsicht scheint sich jedoch zunehmend aufzulösen. Während zunächst betont wurde, dass die Versorgung der Bevölkerung erst auf der Grundlage möglichst unverfälschten Wettbewerbs zu sichern sei,³⁰ ist zugleich eine zunehmende Gemeinwohlprogrammierung des regulierten Wettbewerbs zu beobachten.³¹ Dementsprechend zeichnet sich Regulierung im Gegensatz zu den früheren Systematisierungsversuchen für andere Autoren gerade durch die Verknüpfung wettbewerblicher und gemein-

²⁵ Vgl. nur *Trute/Broemel*, Regulierung, S. 708; *Gersdorf*, Eisenbahnregulierungsrecht, S. 681; *Busse von Colbe*, Entgeltregulierung, S. 575.

²⁶ So beschäftigte sich die Abteilung für Öffentliches Recht des 66. deutschen Juristentages in Stuttgart 2006 auch mit der Fragestellung, ob das Recht der Regulierungsverwaltung einheitlich geregelt werden sollte. Siehe dazu *Masing*, Regulierungsverwaltung, sowie das gleichnamige Referat von *Pernice*. Siehe auch *Röhl*, Regulierungsverwaltung, S. 831; *Storr*, Regulierungsverwaltung, S. 1017; *Burgi*, Regulierungsverwaltung, S. 2439.

²⁷ *Röhl*, Regulierungsverwaltung, S. 832; *Kirchner*, Kartellrecht, S. 327.

²⁸ *Ruffert*, Regulierung, S. 247; *ders.*, Begriff, Rn. 59; *Potacs*, Verwaltungsaufgabe, S. 260.

²⁹ Einen unmittelbaren Anknüpfungspunkt bilden die Art. 87e und 87 f GG. Eine entsprechende grundgesetzliche Versorgungspflicht wurde insbesondere für den nicht explizit geregelten Energiesektor aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG abgeleitet; zu den verschiedenen verfassungsrechtlichen Gewährleistungsaufträgen *Lepsius*, Rahmen, Rn. 90 ff.

³⁰ *Röhl*, Regulierungsverwaltung, S. 832 f.; ähnlich *Eifert*, Bundesnetzagentur, S. 462.

³¹ *Lepsius*, Ziele, Rn. 27 f.; *ders.*, Rahmen, Rn. 6 f. „Im Regulierungsrecht darf Wettbewerb weder als Selbstzweck verabsolutiert, noch von anderen politischen Zielen isoliert werden. Das Regulierungsrecht lässt sich daher als zeitgemäße Erscheinungsform der Grundentscheidung für die soziale Marktwirtschaft begreifen.“; *Franzius*, Regulierungsrecht, S. 1087.

Personen- und Sachregister

- Abstimmung 43, 65, 74, 88, 122
Agentur 89, 92 ff., 97, 100 ff., 104 f.,
109 ff., 127, 130, 173
Allgemeinheit, demokratische 117
Allokationsprozess 14
Anerkennungswürdigkeit 12, 38, 39
Assoziation 48 ff., 139
Autorität 139, 140, 155, 159
- Bankenaufsicht 111, 172
Beamtenum 139, 141
Binnenmarkt, Europäischer 26, 71, 112,
125 f., 131, 139, 173
Bundesbank 85, 164 f.
Bundeskartellamt 35, 162, 165
Bundestag, Deutscher 48, 67, 75, 78 ff.,
82 ff., 168
Bürgerinitiative, Europäische 51, 165,
174 f.
- Chicago-Schule 55
Consensus omnium 157 ff., 160
- Daseinsverantwortung 135
Daseinsvorsorge 27, 148, 165
– Begriff 135
– Konzept 135 ff.
Datenschutzbeauftragter 107 f.
Deliberation 51 f.
Demokratie
– Assoziative 50 f., 115
– Deliberative 51 f., 115
– Partizipative 51 f., 115
Demokratiedefizit, Europäische Union
125, 169
Demokratieprinzip
– Grundgesetz 42 ff., 82 ff., 85 ff.,
139, 141
– Europäische Verträge 44 ff., 95, 108
- Demokratietheorie
– Input-orientierte 87, 116 ff.
– Output-orientierte 87, 116 ff., 123
Demokratisierung 3, 52, 71, 125, 173
Distanzierung 4, 82, 85, 171
Downs, Anthony 57 ff.
- Effizienz 15 ff., 17 f., 25, 129 f.
– Verwaltung 45, 92 ff., 101, 104
Eigennutzaxiom 56, 58
Eigenverwaltung, Europäische 3, 90,
92 f., 102-106
Ermessen 12, 34, 98, 101
Eucken, Walter 30, 35
Europäische Kommission 49 f., 89 ff.,
101 f., 102 ff., 126 f., 172 ff.
Europäische Menschenrechtskonvention
41 f.
Europäisches Parlament 42, 46 ff., 89,
90, 91, 105 ff., 114, 120, 126,
169 ff., 173 ff.
European Banking Authority (EBA) 111
Exekutivagentur 92 ff.
Experten 36, 104, 128, 156
Expertise 35, 94, 130
Externalisierung 92, 95, 102
- Finanzkrise 171 f.
Forsthoff, Ernst 1, 134 ff.,
Fraenkel, Ernst 5, 142 ff., 148 ff.,
154 ff., 157 ff., 160 ff.
Freiheit 2 f., 5, 40, 41 f., 52 f., 75, 107,
134, 144, 147 f., 148 ff., 157
- Gemeinschaftsbewusstsein 156, 160 f.,
161, 165
Gemeinwesen 4 f., 40 f., 49, 75, 85,
122, 124, 129, 132, 140, 142 f. 147,

- 148, 154, 156, 157 ff., 161 f., 165 f.,
170 f., 176 f.
- Gemeinwille 123, 144, 149, 156,
157 ff., 160 f., 161 ff.
- Gemeinwohl 1, 10-13, 18, 21 f., 26 f.,
57, 72, 96, 119 f., 122, 127, 131,
134, 136, 139-149, 151, 153 f., 156,
161, 163, 171, 173
- Gesetzesvorbehalt 41, 75
- Gesetzgebungsverfahren 106, 162-164,
166, 173
- Gestaltungsaufgabe 13, 22, 33, 82
- Gewährleistungsauftrag 10
- Gewährleistungsstaat 10, 26, 124
- Glaubwürdigkeit 35, 70, 93 f., 107
- Gleichheit, demokratische 51, 60, 117,
120, 134
- Gremium Europäischer
Regulierungsstellen für
Elektronische Kommunikation
(GEREK) 111
- Grundrechte 2, 41 f., 108, 120, 156, 160
- Grundrechtecharta 41 f.
- Gruppeninteressen 140, 153, 158
- Häberle, Peter 146
- Handlungsbeitrag 1-3, 26-28, 36, 176
- Handlungsimperativ 2, 4, 26, 161 f.
- Herrschaftsgewalt 4 f., 37-39, 40, 43,
78, 84, 114
- Industriegesellschaft 138-140, 144
- Infrastruktur 1, 9, 11-13, 27, 34, 54,
110, 135
- Integration 48, 106 f., 109 f., 114, 125 f.,
147, 171
- Integrationsverantwortung 48, 112
- Interessengruppen 57, 60 f., 61 ff., 69,
83, 140, 145 f., 148-150, 152, 157,
177
- Investitionen 14, 24, 30, 70
- Kelley, Stanley 61
- Konkurrenz, vollkommene/vollständige
16, 19, 24, 59, 62
- Konsument 59 f., 64, 66 f., 144
- Kontrolle, parlamentarische 47, 71, 76,
82-84, 106, 168, 176 f.
- Kydland, Finn E. 29
- Legitimation, demokratische
– sachlich-inhaltlich 79, 81, 84, 87
– organisatorisch-personell 79
- Legitimation, demokratische 3-5, 36,
43, 45 f., 51, 74-80, 83 f., 87-89, 91,
103 f., 109, 113-115, 118, 121,
129 f., 166, 177
- Legitimationskonzept 3, 5, 40, 53, 78,
86, 108, 118, 126
– technokratisches 126 f., 127 ff.
- Legitimationsniveau 86-89
- Legitimationsobjekt 42, 45, 78 f.
- Legitimationssubjekt 42 f., 45, 78 f., 81,
89, 117, 132, 154
- Legitimität 37-40, 93, 119 f., 125,
129 f., 153, 162-164, 171, 175
- Lissabon-Urteil 48, 111, 114, 118 f.,
169 f.
- Majone, Giandomenico 124 ff.
- Marktstörung 18, 21
- Marktunvollkommenheiten 24, 54
- Medianwähler 59, 72
- Median-Wähler-Theorem 59
- Meinung, öffentliche 156-158, 164 f.
- Meroni-Doktrin 97-106
- Methodologischer Individualismus 56
- Neopluralismus 5, 142, 150, 157
- Netzwirtschaften 6, 9, 12, 32
- Neue Politische Ökonomie 55 f.
- New Public Management 101
- Nordhaus, William 68 f.
- Offe, Claus 64
- Olsen, Mancur 61-63
- Output-Legitimation 86 ff., 116,
- Pareto-effizient 124, 128 f, 131
- Parlamentarisierung 3, 52, 106, 126,
173
- Partizipation 48 f., 51 f., 101, 107, 117
- Peltzman, Sam 66
- Planung 14 f., 24, 29
- Pluralismus 139, 144 f., 151
- Politische Ökonomie 55
- Posner, Richard A. 65
- Prescott, Edward C. 29
- Rechtstaatsprinzip 2, 86, 106

- Regelungsanspruch, staatlicher 2, 120
 Regierungssystem, repräsentatives 4, 57, 120, 156
 regulative Politik 7 f.
 Regulatory State 3, 125-127
 Regulierung
 – Begriff 6-11
 – Öffentliches Recht 9-11
 – Konzept 11-25
 – Politikwissenschaft 7 f.
 – ökonomische Theorie 8-9
 Regulierungsagentur 92-94, 107, 112, 126, 130
 Regulierungsbehörde 12, 26, 31, 33-36, 67
 Regulierungspolitik 29, 31, 35, 57, 69-71, 129
 Regulierungsrecht 1 f., 9-12, 14, 27, 32
 Regulierungstheorie
 – normative 8, 18 f., 21, 27, 39, 54, 57
 – positive 54 f., 57, 64-67
 Regulierungsverbund 12, 111, 127, 169
 Repräsentation 42 f., 46 ff., 52, 106, 115, 120, 152 f.
 Resonanzboden 48, 163, 169
 Responsivität 117-122
 Rückbindung, demokratische 46, 49, 75, 80, 82, 86-89, 103, 115, 119, 122

 Scharpf, Fritz 116, 123
 Schumpeter, Josef A. 57
 Selbstbestimmung 3, 5, 40, 42, 53, 73, 81, 117-122, 132, 134, 148, 154-156, 167
 Selbstbindung 28 ff., 31 ff., 85, 154 ff.
 Selbstregulierung 13
 Selbstverwaltung, funktionelle 81 f., 84, 86
 Selznick, Philip 17
 Staatsgewalt (Begriff) 42
 Staatsvolk (Begriff) 43, 118
 Stein, Lorenz von 132 ff.
 Stigler, George Joseph 64 f.

 Tagesgeschehen, politisches 3, 5, 166

 Telekommunikation 9, 33 f., 165, 168, 176

 Unabhängigkeit
 – Art. 298 AEUV 95 f., 105 ff.
 – Europäische Kommission 89 f., 94, 127
 – politische 84 f., 88, 95, 111, 121, 123, 140, 154, 164, 166 f., 168
 – Regulierungsagentur 94

 Verantwortlichkeit
 – demokratische 49, 77, 79, 102, 119, 130
 – elektorale 44
 Verrechtlichung 4, 26, 31 ff.
 Verselbstständigung 5, 34 ff., 74, 82, 84, 100, 105, 122, 166
 Vertrauen (Marktteilnehmer) 26, 28 f., 32, 127, 175
 Verwaltungslegitimation
 – klassisches Modell 78 ff., 84, 88 f.
 – Meroni-Doktrin 102 ff.
 – technokratisches Modell 127 ff.
 Verwaltungsverbund 111

 Wahlen, Wähler 43 f., 49, 54, 57-61, 64-72, 74, 79 f., 83 f., 88-91, 97, 119, 122 f., 127-129, 136, 154 f., 157, 163, 170, 177
 Wahlzyklus 67, 69
 Weber, Werner 140 f.
 Wertpapieraufsicht 98 f.
 Wettbewerbsfunktionen 15 ff., 18
 Wettbewerbspolitik 24, 27, 29 f., 34, 131 f.
 Wilson, James Q. 66
 Wirtschaftskrise 1, 131
 Wirtschaftsverfassung 136, 139, 148
 Wohlfahrtsökonomie 29, 55 f., 71 ff.

 Zeithorizont 31, 69, 165
 Zeitpräferenzen, konsistente 27 ff.
 Ziele der Regulierung 18 ff, 21 ff.
 Zielorientierung 9, 11