

Demokratie und Wirtschaft

Herausgegeben von
BORIS GEHLEN und
FRANK SCHORKOPF

*Rechtsordnung und
Wirtschaftsgeschichte*

4

Mohr Siebeck

Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte

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

4



Demokratie und Wirtschaft

Eine interdisziplinäre Herausforderung

Herausgegeben von

Boris Gehlen und
Frank Schorkopf

Mohr Siebeck

Boris Gehlen ist derzeit Wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt „Aktienemissionen und Kapitalmarktentwicklung im Deutschen Reich 1871–1938“, Universität zu Köln.

Frank Schorkopf ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Georg-August-Universität Göttingen.

ISBN 978-3-16-152456-1 / eISBN 978-3-16-160609-0 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.

© 2013 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.

Vorwort

„Unsere Volksvertreter sollen wissen, welche Gefahren unserer Wirtschaft drohen“ – mit diesem aufklärerischen Appell schlossen 172 deutsche Wirtschaftswissenschaftler ihre Kritik an den Beschlüssen des Europäischen Rates zur Bankenrettung von Ende Juni 2012.¹ Die Rechte des Deutschen Bundestages, die mit dem Appell angesprochen wurden, waren kurz zuvor erneut vom Bundesverfassungsgericht gestärkt worden.²

Ökonomische Expertise, politische Kompromisse und deren Legitimation divergierten nicht nur in der speziellen Situation der europäischen Maßnahmen zur Bankenrettung. Sie sind gleichsam eine historische Konstante.³ Die Gräben zwischen ökonomisch-modellhaften Idealordnungen und dem politisch Machbaren bestimmen das Verhältnis von Wirtschaft und Staat seit jeher. Gerade in der Bundesrepublik Deutschland gehört – gleichsam als historisches Vermächtnis – eine demokratische Einhegung des Kapitalismus zu gemeinsamen Überzeugungen.

Dieser „Weg nach Westen“ war lang, steinig, widersprüchlich und spannungsreich. Freiheit, Nation und Demokratie schienen in Deutschland häufig eher gegensätzliche als komplementäre Begriffe zu sein.⁴ Die wirtschaftliche Entwicklung war – *cum grano salis* – meist nationalen Zielen untergeordnet: Schutzzollpolitik, die Agrar-Industriestaatsdebatte und die

¹ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 28./29. Juni 2012, EUCO 76/12; *Hanns Abele* et al., abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Juli 2012, „Der offene Brief der Ökonomen im Wortlaut“, erhältlich im Internet: <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/protestaufruf-der-offene-brief-der-oekonomen-im-wortlaut-11810652.html>> [zuletzt besucht am 8. Juli 2012].

² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11 – ESM-Vertrag/Fiskalvertrag.

³ Vgl. exemplarisch die Betrachtungen zur Wechselwirkung von staatlicher Sparpolitik und sozialen Friktionen bei *Jacopo Ponticell/Hans-Joachim Voth/José Tavares*, Budget Cuts and Social Unrest in Europe, 1919–2009 (Discussion Paper Series 8513), London 2011; *Fritz Scharpf*, Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 9, 2011, S. 163–198.

⁴ Hierzu und zum Folgenden die großen Meistererzählungen und wirkmächtigen Gesamtdeutungen von *Heinrich August Winkler*, Der lange Weg nach Westen, 2 Bände, 7. Aufl., München 2010; *Thomas Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1800–1914, 3 Bände, München 1998; *Hans Ulrich Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, 5 Bände, München 1987–2008.

Flottenrüstung im Kaiserreich stehen dafür ebenso beispielhaft wie die nationalsozialistische Aufrüstungspolitik oder, besonders offensichtlich, die Kriegswirtschaftsordnungen im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Der Staat gestattete der Wirtschaft jeweils innerhalb dieses nationalen Zielkorridors bisweilen erhebliche Freiheiten – meist auf Kosten jener Bevölkerungsgruppen, denen demokratische Rechte abgesprochen und Teilhabemöglichkeiten verweigert wurden. Staatliche Zwangsmaßnahmen gegen die Arbeiterbewegung im Kaiserreich, ein Dreiklassenwahlrecht in Preußen sowie die Ausgrenzung von Juden und anderen missliebigen Bevölkerungsgruppen im „Dritten Reich“ waren die offensichtlichen Repressionsformen, aber nicht die einzigen. Darüber ist umfangreich geforscht und beinahe noch mehr gestritten worden. Mögen sich auch die Deutungen und die Gewichtungen unterscheiden, sind sich Historiker doch weitgehend einig darin, dass seit der Gründung eines deutschen Nationalstaates 1871 die Entwicklung der Demokratie, trotz der Parlamentarisierung des Reichs, hinter der wirtschaftlichen Modernisierung zurückblieb. Gesellschaftliche Konflikte dieser Art werden mit machstaatlichen Mitteln gelöst, statt sie in demokratisch legitimierten Institutionen zu moderieren.⁵

Die erste deutsche Demokratie war ebenfalls nicht in der Lage, die Konflikte zu beseitigen. Nicht zuletzt wirtschaftliche Krisen destabilisierten die Weimarer Republik in ihren Grundfesten. Sie ließen das Vertrauen in die Demokratie schwinden, zumal zahlreiche Eliten traditionellen Denkmustern verhaftet blieben und mit der Demokratie den ökonomischen und nationalen Niedergang verbanden.⁶ Nach Gründung der Bundesrepublik trat ein europäisches Leitbild an die Stelle nationaler Staatsräson. Die europäische Integration versprach sicherheitspolitische und wirtschaftliche Stabilität und trug ihren Teil zur Demokratisierung Westdeutschlands bei, während der östliche Teil Deutschlands sowohl ökonomisch als auch demokratisch zurückfiel. Mit der Zeitwende 1989/90 schließlich urteilte nicht

⁵ Neben den in Anm. 4 genannten aus verfassungshistorischer Sicht konzis *Dietmar Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands*, 6. Aufl., München 2009, S. 288–315.

⁶ Klassisch zu *Heinrich Brünnings* Austeritätspolitik in der Weimarer Republik *Knut Borchardt*, *Zwangslagen und Handlungsspielräume*, in der großen Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre. Zur Revision des überlieferten Geschichtsbildes, in: *ders.*, *Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Studien zur Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 50)*, Göttingen 1982, S. 165–182; *Karl Dietrich Bracher*, *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Stuttgart u.a. 1955.

nur *Francis Fukuyama* vorschnell über ein „Ende der Geschichte“ und einen „Sieg“ demokratisch-kapitalistischer Ordnungen westlicher Prägung.⁷

Die Systemfrage wiegt seitdem fraglos geringer. Das Verhältnis von Demokratie und Wirtschaft bleibt gleichwohl spannungsreich. Während beispielsweise China mit einem autoritären Kapitalismus zu einem ökonomisch führenden Staat aufzusteigen scheint, fühlen sich Wirtschaftspolitiker und Unternehmen in Westeuropa durch das Erfordernis demokratischer Entscheidungen und parlamentarische Regeln eingeschränkt.⁸ Bei Euro-„Rettung“, Energiewende oder großen Infrastrukturvorhaben zeigen sich solche Spannungen. Politische Eliten und die Wissenschaft sind jenseits der großen historischen Systemfragen und unter dem Eindruck einer fortschreitenden Globalisierung auf der Suche nach neuen Formen demokratischer Repräsentation und neuen Institutionen – sie fordern Demokratie und Wirtschaft gleichermaßen heraus.

Vor diesem Hintergrund kann die Regulierung von Wirtschaft auch als Instrument der Mediation zwischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zielen verstanden werden. Schließlich sind, trotz fortdauernder Unklarheit über eine exakte Begriffsdefinition, Gemeinwohl und ökonomische Effizienz gleichrangige und unbestrittene Ziele der Regulierung.⁹ Im Kern geht es Regulierung um die Frage, wie sich im Rahmen der bestehenden demokratischen Rechtsordnung in bestimmten Märkten, namentlich in den Netzwirtschaften, positive (gesamt-)wirtschaftliche Effekte erzielen lassen. Einerseits erfordert die Dynamik dieser Märkte ein hohes Maß an sachlicher Expertise, um zu adäquaten Lösungen kommen zu können. Andererseits sehen Kritiker zumindest die Gefahr, dass die gewählten Verfahren nicht hinreichend demokratisch legitimiert und möglicherweise rechtsstaatlich defizitär sind.¹⁰

Die institutionelle Einbindung marktnaher (wissenschaftlicher) Expertise ist kein neuartiges Phänomen. Es finden sich zahlreiche historische Ver-

⁷ *Francis Fukuyama*, *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?*, München 1992 (engl. Orig. *ders.*, *The End of History and the last Man*, London 1992).

⁸ Eindrucksvoll die Aussagen des italienischen Ministerpräsidenten *Mario Monti* zur Handlungsfähigkeit der Exekutiven, in: „Eine Front zwischen Nord und Süd“. Interview geführt von *Fiona Ehlers/Werner Hoyng*, in: *Der SPIEGEL* 32/2012 vom 6. August 2012, S. 44–46.

⁹ *Oliver Lepsius*, *Ziele der Regulierung*, in: *Michael Fehling/Matthias Ruffert* (Hg.), *Regulierungsrecht*, Tübingen 2010, S. 1055–1086 (hier S. 1067).

¹⁰ *Klaus Ferdinand Gärditz*, *Die Rolle des parlamentarischen Gesetzgebers im Regulierungsrecht. Ein Werkstattbericht*, in: *Matthias Kurth/Mathias Schmoeckel* (Hg.), *Regulierung im Telekommunikationssektor. Chancen und Risiken im historischen Prozess (Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte 2)*, Tübingen 2012, S. 67–82; *Frank Schorkopf*, *Regulierung nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Zielvorstellungen guter Ordnung im neueren Verwaltungsrecht*, in: *Juristenzeitung* 63, 2008, S. 20–29.

suche, Anbieter und Nachfrager in einzelnen Märkten an der politischen Entscheidungsfindung teilhaben zu lassen, gesamtwirtschaftliche Beratungsgremien zu schaffen oder – vornehmlich in jüngerer Zeit – eine wissenschaftliche ökonomische Beratung zu institutionalisieren: Angefangen bei den Landes- und Bezirkseisenbahnräten in Preußen, die insbesondere die Bedürfnisse der Nachfrager nach Eisenbahntransporten bündelten, über die Betriebsräte oder Arbeitnehmermitbestimmung generell sowie mehr oder minder ständisch konzipierte gesamtwirtschaftliche Beratungsgremien wie beispielsweise den Volkswirtschaftsrat im Kaiserreich, den Reichswirtschaftsrat in der Weimarer Republik und den – geplanten, aber nicht verwirklichten – Bundeswirtschaft in der Bundesrepublik bis hin zum Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Solche Beteiligungsformen zeugen trotz aller Unterschiede im Einzelnen, von einem zeitinvarianten Problem, ökonomische Expertise nutzbringend in die Institutionenordnung einzufügen, ohne den Primat parlamentarischer Entscheidung in Frage zu stellen.¹¹

Doch auch solche komplexitätsreduzierende Formen, ökonomischen Sachverstand in der und für die parlamentarische Demokratie zu nutzen, stehen bisweilen unter legitimatorischen Vorbehalten. Organisierte Interessen stehen in der Öffentlichkeit häufig auch dann unter dem Verdacht, Partikularinteressen gegen Widerstände durchzusetzen, wenn ihnen der Gesetzgeber ausdrücklich ein Anhörungsrecht im Gesetzgebungsverfahren zugestehet. Eine „Herrschaft der Verbände“ (*Eschenburg*) ist häufig befürchtet, aber selten empirisch belegt worden. Gleichwohl verdeutlichen diese Diskussionen ein diffuses Unbehagen, wirtschaftliche Interessen – genauer: die Interessen von Unternehmen – könnten auf Kosten der Gesellschaft die Oberhand gewinnen.¹²

¹¹ Zu einzelnen Punkten siehe *Jürgen Seffzig*, Der preußische Landeseisenbahnrat (1882–1922). Das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft im Kaiserreich (Europäische Hochschulschriften. Reihe 2. Rechtswissenschaft 3545), Frankfurt a. M. 2003; *Werner Plumpe*, Industrielle Beziehungen, in: Ambrosius, Gerold/Petzina, Dietmar/ders. (Hg.), Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökonomen, München 1996, S. 389–419; *Alexander Nützenadel*, Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974 (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 166), Göttingen 2005, S. 136–163; zum Sachverständigenrat *Tim Schanetzky*, Sachverständiger Rat und Konzentrierte Aktion. Staat, Gesellschaft und wissenschaftliche Expertise in der bundesrepublikanischen Wirtschaftspolitik, in: Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 91, 2004, S. 310–331. Aus verfassungsrechtlicher Sicht *Andreas Voßkuhle*, § 43. Sachverständige Beratung des Staates, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3. Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005, S. 425–475.

¹² *Peter Lösche*, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, Stuttgart 2007; *Hans-Georg Dederer*, Korporative Staatsgewalt. Integration privat organisierter Interessen in

Partizipation, Legimitation, Expertise und Pluralität befinden sich untereinander in einem volatilen Beziehungsgeflecht. Es wird stetig neu feinjustiert und trägt insofern der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamik Rechnung. Dieser Band nimmt sich diesem Beziehungsgeflecht mit unterschiedlichen – historischen, juristischen, verwaltungspraktischen und ökonomischen – Standpunkten an. Die Beiträge zeigen Konzeptionen auf, legen Legitimationsmaßstäbe dar und fokussieren auf Grenzen, die sich aus dem Zusammenspiel von Demokratie und Wirtschaft ergeben können oder ergeben müssen. Die Beiträge beruhen dabei zwar auf der deutschen Ausgangslage. Sie gehen aber darüber hinaus, sind doch besonders die europäischen Institutionen in den letzten Jahrzehnten zum Motor institutioneller Entwicklung auf wirtschaftlichem Gebiet geworden, ohne dass sich die politischen Institutionen ähnlich rasch weiterentwickeln ließen. Diese Ungleichzeitigkeit von wirtschaftlicher Integration und politischer Institutionenbildung (sowie -akzeptanz) mag den historisch denkenden Beobachter an die Entwicklungen im Deutschen Kaiserreich erinnern. Zwar lassen sich aus dieser, zumal tentativen, Analogie keine Handlungsempfehlungen für aktuelle Entwicklungen ableiten. Sie regt jedoch an, darüber nachzudenken, Wirtschaft und Demokratie als zwei Seiten einer Medaille zu verstehen und im politischen Alltag nicht ausschließlich einer von beiden Rationalitäten zu folgen. Schließlich zeigt besonders das Beispiel der europäischen Integration, dass Institutionen, die lange auch als ökonomisch stabilisierende Faktoren galten, ihre Aufgabe nur dann dauerhaft erfüllen können, wenn sie demokratisch legitimiert sind und auf einem entsprechendem kulturellen Konsens beruhen. Die zunehmenden Europa-kritischen Stimmen beruhen zu einem nicht geringen Grade aus einer wachsenden, möglicherweise bloß kommunikativen, möglicherweise aber auch substantiellen Distanz zwischen politischen Entscheidungen und Bürgern. Bundespräsident *Gauck* hat für Deutschland auf das offensichtliche Übersetzungsdilemma zwischen wirtschaftlich notwendigen Schritten und ihrer Verankerung in der Gesellschaft hingewiesen.¹³

Dahinter steht – wie auch bei den eingangs zitierten Wirtschaftswissenschaftlern – die Erkenntnis, dass ökonomisch weitreichende Entscheidungen auch weitreichender Legitimation bedürfen. Der vorliegende Band möchte dazu anregen, diese Problematik in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen aufzugreifen und weiterzudenken. Er beruht auf eine Tagung zu „Demokratie und Wirtschaft“, die das vom Bundesministerium für Bil-

die Ausübung von Staatsfunktionen. Zugleich eine Rekonstruktion der Legitimationsdogmatik, Tübingen 2004.

¹³ Vgl. das Interview mit dem Zweiten Deutschen Fernsehen vom 8. Juli 2012, zugänglich unter <<http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Interviews/2012/07/120708-ZDF.html>> [zuletzt besucht am 15. August 2012].

derung und Forschung geförderte Verbundprojekt „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“¹⁴ im März 2012 in Göttingen durchgeführt hat. Wir haben uns entschlossen, den Beitrag von *Knut Wolfgang Nörr* zu einer früheren Tagung im Rahmen des Forschungsvorhabens in den Band aufzunehmen, weil das Manuskript sich gut in die Gesamthematik einfügt.

Für die Unterstützung bei Tagungsorganisation und Veröffentlichung danken wir *Bärbel Bodendörfer*, *Julia Maier-Rigaud*, *Christian Maurer* und *Thomas Züll*. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat die Drucklegung großzügig unterstützt.

Bonn/Göttingen im Oktober 2012

Boris Gehlen
Frank Schorkopf

¹⁴ Siehe <www.regulierungsgeschichte.de>.

Inhaltsverzeichnis

Boris Gehlen, Frank Schorkopf
Vorwort V

Thomas Züll
Demokratische Gestaltung wirtschaftlicher Freiheit.
Einführung in das Tagungsthema 1

Sektion I

Responsivität der Demokratie vs. Stabile Wettbewerbsverhältnisse

Reiner Schmidt
Grenzen legislativer Regulierung:
Komplexität, Dynamik, Flexibilität als Argument? 19

Fiete Wulff
Einige Beobachtungen zur Diskussion unabhängiger
Regulierungsbehörden 29

Markus Patt
Gestaltungsfreiheit der Regulierungsbehörde als moderne
Bewältigungsstrategie? 41

Sektion II

Europäisierung der Infrastruktur – Europäisierung des Rechts

Gerold Ambrosius
Historische und gegenwärtige Perspektiven einer
europäischen Infrastrukturpolitik seit dem 19. Jahrhundert 53

Christian Maurer
Historische und gegenwärtige Perspektiven einer
europäischen Infrastrukturpolitik seit dem
19. Jahrhundert.
Ein Kommentar aus rechtswissenschaftlicher Sicht 73

Sektion III
Historische Perspektiven auf Demokratie und Wirtschaft

Mathias Schmoeckel

Die Wirtschaftsdemokratie bei Fritz Naphtali:
Deutsche Prägungen und U.S.-amerikanische Vorbilder? 87

Ekkehart Reimer

Die sieben Stufen der Steuerrechtfertigung 113

Boris Gehlen

Kommentar zu den Beiträgen von Mathias Schmoeckel
und Ekkehart Reimer 143

Sektion IV
Regulierung und wirtschaftliche Freiheit

Karen Horn

Daseinsvorsorge in wettbewerblichen Ordnungen.
Kommentar 153

Nachtrag

Knut Wolfgang Nörr

Ökonomische Freiheitsrechte im Kontext.
Ein Blick auf wirtschaftliche Ordnungsvorstellungen in
Rechtsquellen des 20. Jahrhunderts 165

Autorenverzeichnis 181

Personenverzeichnis 183

Stichwortverzeichnis 185

Demokratische Gestaltung wirtschaftlicher Freiheit

Einführung in das Tagungsthema*

Thomas Züll

I. Einleitung

Die europäische Finanz- und Schuldenkrise verdeutlicht einmal mehr die Verflechtung von Staat und Wirtschaft und lässt sie wieder stärker in das Blickfeld der Politik, der Öffentlichkeit aber auch der Wissenschaft treten. Am Beispiel des Finanzmarktes wird offensichtlich, 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. Zugleich zeigt sich, dass Staaten ihrerseits auf eine florierende private Wirtschaft angewiesen sind¹ – am Beispiel der Finanzmärkte ganz elementar, um sich notfalls am Kapitalmarkt zu refinanzieren.² Dieses Abhängigkeitsverhältnis erfordert eine stete Ausbalancierung zwischen einem legitimen staatlichen Regelungsanspruch und einer möglichen Überregulierung.³ Auch schwingt bei der Frage, ob ein Markt ordnungsgemäß funktioniert, notwendigerweise ein Vorverständnis davon mit, welche Ziele die Marktteilnehmer in ihrem Zusammenwirken erreichen sollen. Diese Frage lässt sich nur selten abschließend anhand wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse beantworten.⁴ Eine bedeutende Rolle kommt dabei in einer Demokratie der öffentlichen Meinung zu, die *idealerweise* das Handeln der politischen Entscheidungsträger

* Bei dem nachfolgenden Text handelt es sich um das teilweise ergänzte Manuskript des Vortrages, den der Verfasser am 1. März 2012 bei dem Workshop „Demokratie und Wirtschaft“ an der Georg-August-Universität Göttingen gehalten hat.

¹ Schorkopf, Finanzkrisen, S. 190; Di Fabio, Wirtschaft und Staat.

² Kritisch Forkel, Bankenaufsicht, S. 101; zur dienenden Funktion der Finanzmärkte allgemein Siekmann, Finanzmarktaufsicht, S. 106 f.

³ Eeckhoff/Vossler, Grundlagen, S. 1–3.

⁴ So ist die Frage, wann von einem Marktversagen gesprochen werden kann und wann eine Marktkorrektur erforderlich ist in den Einzelheiten auch in den Wirtschaftswissenschaften umstritten; siehe Fritsch, Marktversagen, S. 72 f.

lenken kann. Auch hier liefert die europäische Finanzkrise aufgrund des breiten öffentlichen Interesses reiches Anschauungsmaterial für das Zusammenspiel der unterschiedlichen politischen Räume auf den verschiedenen Ebenen der internationalen Rechtsetzung und des Europäischen Mehrebenensystems.⁵ Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund, soll im Rahmen dieses Workshops das Oberthema unseres Forschungsprojektes „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“ in das Spannungsverhältnis von „Wirtschaft und Demokratie“ übersetzt werden.

„Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“, mit dieser Wendung soll zunächst methodisch eine Übersetzungsleistung erfasst werden. Ziel des Projektes ist es, eine historisch informierte Behandlung aktueller gesellschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Fragestellungen zu ermöglichen. Dies erfordert im Bereich der Wirtschaftsregulierung zunächst einen Austausch (auch) über die Disziplinengrenzen hinweg. Zudem machen Situationen, in denen sich politische Leitbilder und mit ihnen das Rechtssystem wandeln, eine Vergewisserung über die Entstehungsgründe und Entstehungsbedingungen des *status quo* erforderlich. Aus diesem Grunde analysiert das Forschungsprojekt Pfadabhängigkeiten und Entwicklungslinien in denjenigen Wirtschaftsbereichen, die – wie das Recht der netzgebundenen Infrastrukturen – heute im Zentrum auch der Rechtsentwicklung stehen.

Mit Gestaltung wiederum verbinden wir zukunftsgerichtete bewusste und planmäßige Veränderung. „Gestaltung der Freiheit“, das lässt sich als Selbstbestimmung, Selbstgestaltung seiner eigenen subjektiven Freiheit begreifen. Mit Freiheit wird dann ein Raum eigenverantwortlicher Tätigkeit assoziiert, der nicht von dritter Seite beeinflusst wird. Dennoch können Situationen auftreten, in denen Freiheitssphären einzelner nicht nur aneinander grenzen, sondern sich überschneiden oder kollidieren. Freiheit muss dann von dritter Seite geformt und geordnet, Freiheitssphären müssen definiert, zugeordnet und dabei beschränkt werden. In diesen Zusammenhängen kann Hoheitsträgern die Aufgabe zufallen, Freiheit zu gestalten. Im modernen Verfassungsstaat – unserer Tage – wird diese hoheitliche Gestaltung subjektiver Freiheitssphären durch zwei Grundsätze legitimiert: Durch den Rechtsstaat und die Demokratie.⁶ Während demokratische Entscheidungsverfahren die Rückbindung politischer Entscheidungsträger an den Willen der Herrschaftsunterworfenen sicherstellen sollen, kann durch

⁵ Einen Überblick über die Rechtsetzung im Bereich der Finanzmarktregulierung bieten *Siekman*, Finanzmarktaufsicht, S. 95–98 und *Hopt*, Finanzmarktarchitektur, S. 1406 f. Zur Rolle des Rechts *Schorkopf*, Finanzkrisen.

⁶ Dazu *Di Fabio*, Recht offener Staaten, S. 25–34. Für das Grundgesetz *Unger*, Demokratie, S. 8–48; vgl. auch *Starck*, Freiheitsidee, S. 4.

Recht der so legitimierte Gestaltungsanspruch zum Schutz der individuellen Freiheit vorhersehbar begrenzt werden.⁷

II. Gestaltungsräume

Erste Aussagen über die Zuteilung der Räume, die der individuellen und der kollektiven (politischen) Gestaltung offen stehen, sind unmittelbar dem Grundgesetz und den Europäischen Verträgen zu entnehmen. Im Bereich der Wirtschaft, verstanden als Tätigkeit, welche der Versorgung der Menschen mit knappen Gütern und Dienstleistungen dient,⁸ gilt es eine Balance zu finden zwischen der Garantie individueller Freiheit einerseits und anerkannter sozialer Verbürgungen andererseits.

Wie das Verhältnis von politischer Verfassung und Wirtschaft durch das Grundgesetz strukturiert ist, wurde in der Bundesrepublik unter dem Stichwort der „Wirtschaftsverfassung“ thematisiert.⁹ Da sich das Grundgesetz – so die herrschende Meinung – nicht auf eine geschlossene Methode der gesamtwirtschaftlichen Lenkung festgelegt hat,¹⁰ wurde in der Frühphase der Bundesrepublik zunächst verschiedentlich versucht, mit dem Grundgesetz durch Interpretation ein bestimmtes Wirtschaftssystem zu verbinden und damit dem politischen Prozess zu entziehen. Das Bundesverfassungsgericht jedoch legte mit der Feststellung der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes, die Gestaltung der Wirtschaft prinzipiell in die Hände des Gesetzgebers und damit der Wähler.¹¹ So wurden Fragen der Zulässigkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu Fragen des Grundrechtsschutzes.¹² Zwar wurde damit das Wirtschaftssystem einem metajuristischen Wandel des Begriffsverständnisses zunächst entzogen. Auswirken mussten sich allerdings Erweiterungen des liberal-abwehrrechtlichen Grundrechtsverständnisses wie vor allem die Anerkennung staatlicher Schutzpflichten.

⁷ Dazu *Schorkopf*, Regulierung, S. 28.

⁸ *R. Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 38.

⁹ Vgl. *R. Schmidt*, Verantwortung für die Wirtschaft, S. 893–901; zu den möglichen Bedeutungen des Begriffs *Rittner/Dreher*, Wirtschaftsrecht, S. 31–38.

¹⁰ *Papier*, Rahmen des Wirtschaftsrechts, S. 1093 f.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 20. Juni 1954, BVerfGE 4, S. 7 (17 f.) – Investitionshilfe; BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958, BVerfGE 7, S. 377 (400) – Apothekenurteil; BVerfG, Urteil vom 1. März 1979, BVerfGE 50, S. 290 (338) – Arbeitnehmermitbestimmung; zusammenfassend *Rittner/Dreher*, Wirtschaftsrecht, S. 51–54.

¹² *R. Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 77. Einschlägig sind vor allem die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG), die Berufs- und Gewerbefreiheit (Art. 12 GG), die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 und 3 GG), sowie subsidiär die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).

Auch die Beschreibung der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union ergibt ein eher ambivalentes Bild. Zu den Vertragszielen gehören weiterhin zentral die Herstellung eines Europäischen Binnenmarktes für Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion.¹³ Das vertragliche Programm zielt – flankiert durch die Grundfreiheiten, das Wettbewerbs- und Beihilfenrecht und die Rechtsangleichung im Binnenmarkt – nach Art. 119 Abs. 1 AEUV auf eine Wirtschaftspolitik, die dem Grundsatz einer *offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb* verpflichtet ist. Dieser bildet den Kopf der Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik. Nach dem neu eingefügten Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV wirkt die Union jedoch ebenso auf eine „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ hin.¹⁴ Neben den Bereichen der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Union stehen zudem spezielle sektorielle Wirtschaftspolitiken. So können auch die Vorschriften zur Industriepolitik, zur Regional- und Strukturpolitik oder den transeuropäischen Netzen auf die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union einwirken.¹⁵ Schließlich sucht man das Ziel der Schaffung eines „Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt“ im neuen Art. 3 EUV zunächst vergeblich. Stattdessen wurde in Protokoll Nr. 27 „über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“ die Tatsache berücksichtigt, dass der Binnenmarkt, wie er in Art. 3 EUV beschrieben wird, „ein System umfasst, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt.“¹⁶ Trotz der im Vergleich zum Grundgesetz ungewohnt klaren Sprache der Verträge hinsichtlich der Errichtung einer marktwirtschaftlichen Ordnung,¹⁷ drücken sich im Vertragssystem vielfach Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten aus.

Die Wertschätzung wirtschaftlicher Freiheit als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit kann dabei unterschiedlich begründet sein. Wer, wie das Grundgesetz, die individuelle Freiheit generell in das Zentrum des Gesellschaftsbildes rückt, wird die Autonomie und die freiverantwortliche Gestaltung der Lebenswelt generell der staatlichen Planung und politischen Steuerung vorziehen.¹⁸ Als ein solcher Ansatz kann zunächst auch die Deregulierung und Reregulierung im Bereich der netzgebundenen Infrastruk-

¹³ Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1, Abs. 4 EUV.

¹⁴ Dazu ausführlich *Schmidt-Preuß*, Soziale Marktwirtschaft; *Nowak*, Binnenmarktziel und Wirtschaftsverfassung, S. 182–190.

¹⁵ *Nettesheim*, Wirtschaftsverfassung, S. 303–309 und 319.

¹⁶ Diese Verschiebung geht auf einen Wunsch Frankreichs zurück. Da Protokolle nach Art. 51 EUV jedoch Bestandteile der Verträge sind, kommt ihr keine rechtliche, sondern allenfalls politische Wirkung zu. So *Heintschel von Heinegg*, Art. 3 EUV, Rn. 10; *Ruffert*, Art. 3 EUV, Rn. 26; *Streinz/Ohler/Hermann*, Vertrag von Lissabon, S. 83.

¹⁷ *Papier*, Rahmen des Wirtschaftsrechts, S. 1101.

¹⁸ Vgl. *Di Fabio*, Wettbewerbsprinzip und Verfassung, S. 272.

turen charakterisiert werden. Aufgrund vielfältiger Besonderheiten werden vor allem das Energie- und das Telekommunikationsrecht unter dem Oberbegriff des Regulierungsrechts zusammengefasst, wobei der Fokus meist auf der Eigenschaft des jeweiligen Netzes als natürlichem Monopol liegt.¹⁹ Auch wenn sich dieser kurzzeitige Konsens in den Rechtswissenschaften schon wieder aufzulösen scheint,²⁰ soll hier zunächst an dieser Kategorie festgehalten werden. Als Ausgangspunkt dienen die Instrumente des Regulierungsrechts, mit denen Wettbewerb in Bereichen geschaffen werden soll, die von sich aus nicht zu wirksamem Wettbewerb neigen. So soll durch Entflechtung, Zugangs- und Entgeltregulierung Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern jedenfalls auf den den Netzen vor- und nachgelagerten Märkten sichergestellt werden.²¹ Die so verstandene Regulierung löst damit den verbreiteten Ansatz ab, die Leistungserbringung dem freien Wettbewerb zu entziehen und stattdessen die Versorgung durch ein staatliches Monopol sicherzustellen. Er führt damit, wie *Udo Di Fabio* feststellte, „seinen freiheitlichen Telos gleichsam mit sich“.²²

Der so idealtypisch frei und unreglementiert gedachte marktwirtschaftliche Wettbewerb kann jedoch auch instrumentalisiert und gezielt eingesetzt werden, um bestimmte Gemeinwohlziele zu erreichen.²³ Gerade die netzgebundenen Infrastrukturen könnten für eine Indienstnahme privaten Wettbewerbs besonders anfällig sein. So kollidieren hier zunächst die Interessen der privaten Leistungserbringer mit den Interessen der Staaten oder neuerdings auch der Europäischen Union. In diesem Sinne betont Art. 14 AEUV die Bedeutung dieser Dienste für die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts.²⁴ Daneben handelt es sich um Wirtschaftsbereiche, die auch für den einzelnen Bürger in Bezug auf seine private Lebensgestaltung von so elementarer Bedeutung sind, dass sie bereits früh von *Ernst Forsthoff* als „Daseinsvorsorgeleistungen“ benannt wur-

¹⁹ Siehe nur *Kühling*, Regulierung; *Masing*, Regulierungsverwaltung; *Oster*, Regulierungsrecht, S. 23 f. Allerdings werden ausgehend vom gemeinsamen Anknüpfungspunkt des Netzes zunehmend auch Parallelen zu anderen Wirtschaftssektoren gezogen, so z.B. *Gersdorf*, Eisenbahnregulierungsrecht, sowie *Busse von Colbe*, Wasserwirtschaft.

²⁰ Nach einem abstrakteren Begriffsverständnis werden auch die Bereiche Abfall und Wasser, sowie die Regulierung der Finanzmärkte oder der sozialen Infrastruktur im Gesundheitswesen hinzugezählt, vgl. nur die Beiträge in *Fehling/Ruffert* (Hg.), Regulierungsrecht.

²¹ Dazu *Fehling*, Instrumente und Verfahren, S. 1092–1101.

²² *Di Fabio*, Wettbewerbsprinzip und Verfassung, S. 270.

²³ Zu den Charakteristika regulierten Wettbewerbs *Kersten*, Herstellung von Wettbewerb, S. 316–333; *Schorkopf*, Regulierung, S. 21; *Di Fabio*, Europäische Grundrechtsordnung, S. 13; zum Regelungsansatz im Telekommunikationsrecht *Maurer*, Regulierungsziele, S. 86.

²⁴ *Ambrosius*, Europäische Gemeinwirtschaftlichkeit, S. 258–260; vgl. auch *Calliess*, Energiepolitik, S. 603, 607.

den.²⁵ Der damit einhergehende geistige Wandel im Verständnis des Verwaltungsrechts und zugleich im Verhältnis Staat–Bürger wurde jüngst ausführlich analysiert.²⁶

Nicht nur aufgrund der Kritik, die das dritte Energiebinnenmarktpaket²⁷ der EU und die Novellierung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation²⁸ auf sich zogen,²⁹ erscheinen diese Wirtschaftsbereiche eine nähere Betrachtung wert zu sein.

III. Demokratisch legitimierte Gestaltung

Jenseits der rechtlich definierten Bereiche individueller Selbstbestimmung eröffnen sich Bereiche die der hoheitlichen Gestaltung der Lebenswelt offen stehen. Demokratische Entscheidungsverfahren erlauben es, diesen Gestaltungsanspruch als Ausdruck der kollektiven Selbstbestimmung der Herrschaftsunterworfenen zu begreifen.³⁰ Das Verhältnis von Demokratie und Wirtschaft ist geprägt von einem latenten Spannungsverhältnis zwischen den häufig wandelbaren Vorstellungen von einem am Gemeinwohl orientierten Wirtschaftssystem und einer möglichst nachhaltigen Wirtschaftspolitik. Die erforderliche Balance kann vor allem in Wirtschaftsbereichen von hoher politischer Bedeutung gefährdet sein.

²⁵ So grundlegend *Forsthoff*, Leistungsträger. Vgl. dazu und zur Entwicklung seiner Theorie *Krajewski*, Grundstrukturen, S. 16–25.

²⁶ *Meinel*, Industrielle Gesellschaft, S. 154–222.

²⁷ Das dritte Binnenmarktpaket besteht aus der Verordnung (EG) Nr. 713/2009 vom 13. Juli 2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, den VO (EG) Nr. 714/2009 und 715/2009 vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel bzw. die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen, sowie den Richtlinien Nr. 2009/72 und 2009/73 vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt bzw. den Erdgasbinnenmarkt (ABl. EU Nr. L 211 vom 14. August 2009, S. 1/15/36/55/94).

²⁸ Siehe die Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 zu Errichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros, sowie die (Änderungs-)Richtlinien 2009/136/EG und 2009/140/EG vom 25. November 2009 (ABl. EG Nr. 337 vom 18. Dezember 2009, S. 1/11/37).

²⁹ So wird vor allem die Bedeutung des Verbraucherschutzes als Regulierungsziel in beiden Sektoren gleichermaßen kritisiert, vgl. *Durner*, Schutz der Verbraucher; *Gärditz*, Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht, S. 254–266. Auf den Schutz der Verbraucher werden im Übrigen auch die Aufsichtsbehörden des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS) verpflichtet.

³⁰ Ausführlich *Möllers*, Gewaltengliederung, S. 46–56 m.w.N.; *ders.*, Die drei Gewalten, S. 57; *Böckenförde*, § 24 Demokratie als Verfassungsprinzip, S. 452; *Dreier*, Art. 20 GG, Rn. 67–71; *Scharpf*, Regieren in Europa, S. 16.

1. Ungleichgewichte

Generell beobachten manche in den USA und auch in Europa einen Übergang vom demokratischen Kapitalismus zum „Superkapitalismus“. Die neue Freiheit als Verbraucher und Anleger gehe einher mit einer Einschränkung ihrer Möglichkeiten als Bürger. Die Wirtschaft untergrabe die Demokratie, die nicht mehr im Stande sei, Regeln für wirtschaftliches Handeln zu erlassen, die den kollektiven Vorstellungen von Gemeinwohl entsprechen.³¹

Andere erinnern an die eher schwache Position der Demokratie, da diese zwar auf ein funktionierendes Wirtschaftssystem angewiesen sei, die Wirtschaft jedoch auch ohne Demokratie gedeihen könne.³² Wieder andere beobachten die Entstehung einer „Konsumentendemokratie“.³³ Die Griechenlandkrise schien Europa die Schwäche der Demokratie vor Augen zu führen, als der vormalige griechische Ministerpräsident *Papandreou* ankündigte, seine Sparpolitik durch eine Volksabstimmung legitimieren zu lassen. Der darauf folgende Aufschrei des politischen Europas bewegte *Frank Schirrmacher* dazu, „einen Schritt zurück zu treten, um klar zu sehen, was sich hier vor unser aller Augen abspielt“³⁴, bevor *Jürgen Habermas* dazu aufrief, die „Würde der Demokratie“ zu retten.³⁵ Beklagt wurde, dass moralische Übereinkünfte der Nachkriegszeit im Rahmen einer höheren finanzökonomischen Vernunft zerstört würden.

Auf der anderen Seite wird gefragt, ob es für demokratische Regierungssysteme unmöglich sei, bestimmte wirtschaftspolitische Probleme erfolgreich zu bewältigen.³⁶ Es wird ein Spannungsverhältnis diagnostiziert zwischen „pluralistischer Demokratie“ und „nachhaltiger Wirtschaftspolitik“.³⁷ Wirtschaftspolitik müsse unter diesen Voraussetzungen unterschiedlichen Rationalitäten gerecht werden: Einmal der ökonomischen Rationalität, also der Ausrichtung an einem Zielsystem und der Auswahl adäquater Maßnahmen zu dessen Erreichung; zugleich jedoch auch der politischen Rationalität, also der kurzfristigen Befriedigung wichtiger Wählergruppen und der langfristige Bearbeitung wichtiger Probleme.³⁸

Bei der Analyse und Bewertung der ökonomischen Leitungsfähigkeit eines demokratischen Systems kommt auch dem Zusammenspiel der Entscheidungsträger, ihren Kompetenzen und Verfahrensvorgaben bei der

³¹ So die Analyse von *Reich*, Superkapitalismus.

³² Vgl. *Reich*, Superkapitalismus, S. 21; *Lipset*, Political Man.

³³ *Durner*, Schutz der Verbraucher, S. 441–443.

³⁴ *Schirrmacher*, Demokratie ist Ramsch, S. 29.

³⁵ *Habermas*, Würde der Demokratie, S. 31.

³⁶ Vgl. zur Diskussion *R. Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 306–309.

³⁷ *Naßmacher/Naßmacher*, Wirtschaftspolitik.

³⁸ *Naßmacher/Naßmacher*, Wirtschaftspolitik, S. 14.

Entscheidungsfindung eine wesentliche Bedeutung zu.³⁹ Sie bilden eine zweite Schnittstelle zur Rechtswissenschaft und führen näher an Fragen der demokratischen Legitimation heran.

2. Schnittstellen

Für eine rechtswissenschaftliche Betrachtung sind solche politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse und Beobachtungen zunächst dort anschlussfähig, wo die Verfassung entsprechende Ausgestaltungsspielräume gewährt. In der Bundesrepublik wurde verschiedentlich versucht, wirtschaftspolitische Zielkonflikte durch Verrechtlichung zu strukturieren. Man denke nur an das Stabilitätsgesetz, das sich insbesondere den finanzpolitischen Maßnahmen zuwendet. Hinzu kommen Versuche, die Wirtschaftspolitik durch wissenschaftliche Beratung zu verstetigen – die jüngsten personellen Veränderungen im Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erinnern daran.⁴⁰ Daneben kann ein Bedürfnis bestehen, unmittelbar die Entscheidungsverfahren und die Motivation der Entscheidungsträger vor zu strukturieren. Auch wenn das Grundgesetz einen unmittelbaren Zugriff auf die politischen Institutionen zunächst verwehrt, hat es der Gesetzgeber in verschiedenen Bereichen in der Hand, wie er die ihm obliegenden Gestaltungsmöglichkeiten nutzt.

2.1 Beispiele institutioneller Ausdifferenzierung unter dem Grundgesetz

Im Grundgesetz können die wesentlichen Aussagen zur Organisation der parlamentarischen Demokratie und zum Verhältnis ihrer Entscheidungsträger untereinander nur in begrenztem Umfang fortentwickelt werden. Die Verfassung strukturiert ein parlamentarisches Regierungssystem, das auf einer aktiven und offenen Parteienlandschaft beruht.

Selbst in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise hält das Bundesverfassungsgericht daran fest. Es erkannte jüngst zwar an, dass sowohl bei besonderer Eilbedürftigkeit als auch bei einem besonderen Geheimhaltungserfordernis die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an besondere Kleinstausschüsse des Parlamentes gerechtfertigt sein kann. Der Bundestag versprach sich von diesem Neunergremium eine verbesserte Handlungsfähigkeit. Die Mitglieder sollten notfalls per Handy erreichbar sein. Bundestagspräsident *Lammert* hatte jenes Gremium noch am Morgen der Entscheidungsverkündung verteidigt. Immerhin habe der Bundestag die Schaffung dieses Ausschusses mit großer Mehrheit befürwortet. Das Bundesverfassungsgericht jedoch erkannte nur im Falle des geplanten Ankaufs von

³⁹ Dazu *Zohlhöfer*, Parteien und Institutionen, S. 64–69.

⁴⁰ Nachfolgerin von *Beatrice Weder di Mauro* wurde *Claudia Buch*, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 39 vom 15. Februar 2012, S. 9.

Staatsanleihen durch die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität auf dem Sekundärmarkt ein hinreichendes Geheimhaltungsbedürfnis.⁴¹

Flexibler erscheint demgegenüber die Organisation der Öffentlichen Verwaltung, wie sich am Beispiel des Bundeskartellamtes als selbstständige Bundesoberbehörde und der Bundesbank zeigt, die mittlerweile in das System der Europäischen Zentralbank überführt wurde.

Das Bundeskartellamt gilt auch im europäischen Vergleich vielen als Prototyp einer unpolitischen Wettbewerbsbehörde.⁴² Das für eine deutsche Behörde untypische gerichtsähnliche Beschlusskammerverfahren sollte helfen, den in den hinter den unbestimmten Rechtsbegriffen des Kartellrechts stehenden Ordnungsgedanken vor kurzfristig motivierter politischer Einflussnahme zu schützen. Es wurde bereits früh als Verfahren der Rechtsverwirklichung und nicht der Wirtschaftspolitik charakterisiert.⁴³

Bei einem Hineinregieren befürchtete man eine Anstiftung zum Handeln auch *contra legem*.⁴⁴ So sollte die dem Recht innewohnende Ordnungsidee des Schutzes des freien Wettbewerbs auch vor kurzfristigen politischen Begehrlichkeiten geschützt werden. Dass sich das Kartellrecht trotzdem in einer „Pendellage zwischen Wirtschaftspolitik und Rechtsverwirklichung“ befinde,⁴⁵ wurde bereits früh moniert. Wohl auch aus diesem Grunde blieb das Kartellamt demokratisch ansteuerbar.⁴⁶ Nur die Hemmschwelle ministerieller Weisungen wurde durch eine Veröffentlichungspflicht heraufgesetzt. Für eine gesetzliche Gestaltung blieb der gesamte Bereich ohnehin offen.

Eine echte verfassungsrechtliche Ausnahme bildete die Deutsche Bundesbank. Die Geldpolitik, sollte mit einem Zeithorizont ausgestattet werden, der sich vom Rhythmus der Wahlperioden abhebt. Weisungsrechte gegenüber der Währungs- und Notenbank sollen einer Regierung nicht dazu dienen, insbesondere im Zeitraum vor den Wahlen die Wirtschaft

⁴¹ BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 138–157.

⁴² So verwundert es nicht, dass es im Rahmen der Diskussion um die Schaffung eines Europäischen Kartellamtes vielen als Ausgangspunkt der Diskussion diene. In diesem Sinne bereits früh *Holderbaum*, Kartellbehörde, S. 122; *Seliger*, Kartellamt, S. 879.

⁴³ Dazu auch *Masing*, Unabhängige Behörden, S. 190 ff.; *Möschel*, Unabhängigkeit, S. 244 f.

⁴⁴ *Rittner*, Rechtssicherheit, S. 73: „Es ist bei all seinen Entscheidungen an das Gesetz gebunden und hat folglich keine andere Aufgabe als die, das Gesetz durchzuführen und anzuwenden, übrigens auch dort, wo es sich um Ermessensfragen handelt“.

⁴⁵ *Rittner*, Rechtssicherheit, S. 73.

⁴⁶ Die damalige Diskussion um die Einordnung der Tätigkeit des Bundeskartellamtes zusammenfassend *Zuck*, Bundeskartellamt, S. 20 f. m.w.N.

durch die Beeinflussung der Geldmenge anzukurbeln.⁴⁷ Eine langfristig orientierte Geldpolitik wird einer kurzfristig orientierten vorgezogen.⁴⁸ Umso mehr schmerzt es Verfechter einer „reinen Lehre“ der Geldwertstabilität, wenn die EZB zunehmend den Eindruck vermittelt, angesichts des politischen Drucks seitens der Mitgliedstaaten „umgekippt“ zu sein. Reagiert sie nur auf die Bedrohung ihrer Existenzgrundlage – des Euro – oder auf die Begehrlichkeiten nationaler Regierungen? Und steht es ihr, selbst wenn politische Begehrlichkeiten keine Rolle spielten zu, die politisch ungewollten Eurobonds durch den Kauf von Staatsanleihen faktisch einzuführen? Die Unabhängigkeit der Zentralbank, die oft als Gewinn an Transparenz geschätzt wird, trägt jedenfalls momentan nicht zur Klarheit bei. Es stellt sich mehr denn je die Frage, wer denn nun politisch verantwortlich gemacht und demokratisch „abgestraft“ werden kann, wenn die Währungs-krise nicht erfolgreich bekämpft werden kann.

2.2 Die Europäische Union und der „Regulatory State“

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich die institutionell viel eher wandlungsfähige europäische Ebene als anschlussfähiger erwies. Viel diskutiert wurde Mitte der 1990er Jahre das Konzept des „regulatory state“.⁴⁹ Es sollte zum einen als heuristische Kategorie zur Analyse europäischer Entscheidungsprozesse dienen. Demnach sei die EU in ihrer Aufgabenstellung einer Regulierungsbehörde der Mitgliedstaaten vergleichbar, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen sollte, sich längerfristig glaubwürdig an den Integrationsprozess zu binden.

Zum anderen gefährde die zunehmende Politisierung und Parlamentarisierung der Europäischen Kommission die glaubwürdige Gestaltung der ihr übertragenen Aufgabe einer Regulierung des europäischen Binnenmarktes. Gegenüber der effizienten und glaubwürdigen Behebung von Marktversagen, durch die es erst möglich werde, die Effizienzvorteile des Wettbe-

⁴⁷ Vgl. bereits den Regierungsentwurf zum Bundesbankgesetz, BT-Drs. 2/2781, S. 24 f. Auch das Bundesverfassungsgericht sah die Modifikation des Demokratieprinzips durch die Schaffung der Europäischen Zentralbank als vertretbar an, „weil es der – in der deutschen Rechtsordnung erprobten und, auch aus wissenschaftlicher Sicht, bewährten – Besonderheit Rechnung trägt, daß eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und für private Planungen und Dispositionen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher sichert, als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind“, BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89, S. 155, 208 f. – Maastricht.

⁴⁸ Zum Erfordernis einer glaubwürdigen Währungspolitik ausführlich *Cukierman*, Central Bank.

⁴⁹ Grundlegend: Majone (Hg.), *Regulating Europe*.

Personenverzeichnis

- Adenauer, Konrad 177
Agartz, Viktor 171
Baade, Fritz 89
Bismarck, Otto von 43, 95
Buchanan, James M. 160
Di Fabio, Udo 5
Erhard, Ludwig 104, 172, 176 ff.
Eschenburg, Theodor VIII
Eucken, Walter 154 f.
Forsthoff, Ernst 5, 80
Friedman, Milton 145
Gauck, Joachim IX
Habermas, Jürgen 7
Hayek, Friedrich August von 145, 160
Hazlett, Thomas W. 101
Hilferding, Rudolf 89, 144
Klein, Franz 167
Knapp, Martin Augustine 46
Kuda, Rudolf 94
Lammert, Norbert 8
Müller-Armack, Alfred 179
Musgrave, Richard 157
Naphtali, Fritz (Perez bzw. Peretz) 87–
106, 126, 143–148, 166
Naphtali, Hugo 88
Nölting, Erik 89
Papandreou, Giorgos Andrea 7
Peckham, Rufus 100
Rawls, John 161
Rousseau, Jean-Jacques 161
Scharpf, Fritz W. 22
Schiller, Karl 177 ff.
Schirrmacher, Frank 7
Sherman, William T. 101
Sinzheimer, Hugo 89, 169
Strauß, Walter 173
Troplowitz, Ida 88
Webb, Beatrice und Sidney 98

Stichwortverzeichnis

- Ablaufpolitik 176
Absatzkontingentierungskartell 167
Absolutismus 43
Abwägung 42, 44, 48
Administrativjustiz 43
Agency (independent regulatory) 46, 88, 103, 108
Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) 31 ff., 63
Aktion, konzertierte 178
Aktionsprogramm, der Gemeinschaft/wirtschaftspolitisches 175
Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund (ADGB) 89
Allgeyer vs. Louisiana (Rechtssache, USA) 100
Allokation 57 f., 69, 106, 157
Angebotspolitik 177
Anhörungsrecht VIII
Anleger 7
Anreiz 80, 146, 160
Anreizregulierung 35, 60
Aquis communautaire 67
Äquivalenztheorie 119
Arbeiterbewegung VI
Arbeitgeber 93, 96, 100, 104, 144
Arbeitnehmer 103 ff. 144, 168, 174
Ausnahmebereich 77, 155 f., 161 f.
- Bankenrettung V
Beihilfenrecht 4, 12, 153
Beobachtung, Selbst-, Fremd- und Parallel- 35, 37
Beschlusskammer 41
Beschlusskammerverfahren 9
Bestimmtheitsgrundsatz 23 ff., 42
Betrieb 91 f., 94, 99, 104 ff., 159, 169, 174
Betriebsabsolutismus 92
Betriebsrat VIII, 92, 94, 96 f., 147, 174
Betriebsverfassungsgesetz 175
Beurteilungsspielraum 22, 32, 36 f., 39, 41 f., 45
Bewältigungsstrategie 21–23, 32, 41
Bewirtschaftung 95, 97, 102, 172
Bildungssystem 93, 94
Binnenmarkt 4 f., 10 f., 32, 54, 75 f., 79 f.
Bundesbank 9
Bundeskartellamt 9
Bundesnetzagentur 29 f., 35, 41, 45 f., 48
Bundesrat 166 f.
Bundestag V, 88, 174, 177
Bundesverfassungsgericht V, 3, 8, 23, 37, 41, 173
Bundesverwaltungsgericht 25, 32, 41 f., 47
Bundeswirtschaftsminister 29, 178
Bundeswirtschaftsministerium 175
Bürokratie 65
Bürokratismus 176
- China VII
Commerce Court (USA) 46
Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (CEPT) 64
Connecting Europe 54 f.
Contrat Social 128
Controlled Economy 173
- Daseinsvorsorge 5, 78, 80, 153–161
Delegitimation (des Reichstags) 95
Demokratie V–IX, 1, 2, 6–8, 41, 44, 48, 87 f., 93, 96–98, 104–108, 143–147
Demokratie, repräsentative 42, 104, 126
Demokratisierung VI, 92, 94
Deregulierung 4, 145

- Deutsches Reich 91
 Dienstleistungen von allgemeinem
 (wirtschaftlichem) Interesse 60, 153,
 160 f.
 Dienstpflicht, persönliche
 Distribution 57 f., 69, 73, 146
 Domänenfrage 118
 Doppelbesteuerung
 Dreiklassenwahlrecht VI, 125
 Due-Process of Law 99
 Durchschnittskosten (sinkende) 157,
 159
 Dynamik IX, 19–22, 23, 25 f., 37, 41 f.,
 44, 48, 54, 56, 158, 160

 Économie concertée 175
 Effekte, gesamtwirtschaftliche/externe
 VII, 55 f., 155, 157 f.
 Effizienz 10, 26, 57 f., 103, 145, 154,
 159, 161
 Eigennutz 146 f.
 Eigentum 59 ff., 91, 97, 104, 143,
 146 f., 155, 168 f., 171, 173
 Eigentümer 87, 91 f., 97, 103, 146, 166
 Eigentumsordnung 76, 148
 Einkommensumverteilung 73, 107, 146,
 155
 Einzelbereichsgesetz 20
 Einzelfallgesetz 20, 166 f.
 Eisenbahn VIII, 46, 53, 56–62, 66 f., 68,
 160
 Eisenbahnrat, Landes-, Bezirks- VIII
 Elite VI f.
 Employee Share Option Plan 104
 Employee Stock Option 104
 Energierecht 5, 6, 29, 31, 33 ff., 63, 74
 Energiesektor 32, 54, 156
 Entdemokratisierung 148
 Entflechtung 5
 Entgeltregulierung 5, 34 f.
 Entscheidungsprogramm 34
 Entscheidungsqualität 39
 Entscheidungsrichtigkeit 23 f.
 Erbrecht 169
 Erbschaftssteuer 146
 Ermessen 22, 32 f., 36 f., 41 f., 45
 Euro VII, 10
 Eurobonds 10
 Europäisierung 12, 30, 81

 Evolution 27, 42, 44 ff., 48, 94, 144,
 160
 Exekutive 29, 36, 44, 95, 96
 Experten 38, 44, 67, 103
 Expertise V, VII f., 64
 Expertokratie 29

 Fachleute 44, 64 ff.
 Fachwissen 63
 Falle, regulative 80
 Federal Reserve Bank (USA) 147
 Federal Trade Commission (USA) 91,
 103
 Feudalsystem 43
 Finalprogramm 22, 48
 Finanzkrise 1, 8, 26, 108, 156
 Finanzmarkt 1, 19
 Fiscal Policy 177
 Fiskalpolitik, antizyklische 177
 Fiskalzweck (von Steuern) 129 ff.
 Fiskus 114, 122, 130, 134
 Flexibilität 9, 20–25, 39, 44, 67, 155,
 179
 Funktionsgrenzen (der Rechtsprechung)
 37
 Fürsorge 114, 168

 Gebührenstaat 119 f.
 Geheimhaltungserfordernis 8 f.
 Geldpolitik 9 f., 177
 Geldwert 155, 178
 Geldwertstabilität 10, 178
 Geldwirtschaft 114
 Gemeineigentum 76
 Gemeinschaft, epistemische 64, 67
 Gemeinwirtschaft 76, 93 f., 145, 169 ff.,
 173
 Gemeinwohl VII, 5, 11, 67, 91, 145,
 160
 Gesamtrechnung, volkswirtschaftliche
 177
 Gesellschaftsvertrag 161
 Gesetz 19–26, 32, 39, 41, 45, 48, 166,
 172
 Gesetz über Leitsätze für die Bewirt-
 schaftung und Preispolitik 172 f.,
 176, 179
 Gesetzgeber VIII, 19–26, 33, 35 f., 39,
 41, 44–48, 168, 175

- Gesetzgebungsverfahren VIII, 26, 36, 45
 Gestaltungsaufgabe 2 f., 10, 33, 42
 Gestaltungsspielraum 8, 32 f., 35, 39
 Gewaltenteilung 48
 Gewaltmonopol 165
 Gewerbefreiheit 169
 Gewerkschaft 89, 92–96, 105, 143 f., 147, 169, 171, 173 ff., 179
 Gewerkschaftsstaat, plutokratischer 145
 Globalisierung VII, 58, 61, 65 f., 68, 107 f., 148
 Globalsteuerung 177
 Governance 20 f.
 Grenzziehungsfunktion (des Gesetzes) 23
 Grundfreiheiten 4, 12
 Grundlagengesetz 20
 Grundrecht 3, 107, 179
 Grundsatzgesetz 20
 Güter, meritorische 157
 Güter, öffentliche 157 f.

 Haftung 26, 57, 59, 155
 Hand- und Spanndienst 116, 137
 Handelsfreiheit 169
 Harmonisierung 30, 33, 48, 67 f., 73, 79 f.
 Herrschaft VIII, 43, 103, 143
 Höchstpreis 167

 Impulsfunktion (des Gesetzes) 23
 Industrial Democracy 98
 Industrie- und Handelskammer 57, 144
 Ineffizienz 146, 161, 166
 Informationsvorsprung 63
 Infrastruktur VII, 53 f., 68 f., 73, 156, 159
 Infrastrukturpolitik 53 f., 68 f., 73 f., 78 ff.
 Input-Legitimation 124, 137
 Integritätsinteresse 115
 Interessenausgleich 20, 32, 35 f., 38, 91
 Interessengeflecht 32
 Interessenvertretung 90, 94
 Intergouvernementalität 60–64, 74, 78
 Interstate Commerce Commission (ICC) 46 f.
 Interventionsmöglichkeit (der Europäischen Kommission) 30

 Involution 42 f.

 Judikative 30, 41 f., 45

 Kaiserreich VI, IX, 170
 Kapitalismus (autoritärer, demokratischer, liberaler, Super-) V ff., 7, 89 f., 93 f., 144, 147
 Kartell 90, 96, 101, 166–168
 Kartellrecht 9
 Kartellverordnung 91
 Keynesianismus 176 f.
 Kleinstausschuss 8
 Koalitionsfreiheit 170
 Komitologie 32, 65
 Kommission, Europäische 10, 30–33, 39, 54, 65, 66 f., 175 f.
 Kompetenz (fachlich) 63 f.
 Kompetenz (rechtlich) 7, 11, 26, 35, 63, 67, 75, 79 f., 107
 Komplexität VIII, 19 f., 23 f., 27, 32, 36 f., 39, 41 f., 44–48, 56, 64
 Kompromiss V, 4, 77, 146
 Konditionalprogramm 22
 Konfiskation 115
 Konjunkturpolitik 177 ff.
 Konsens IX, 5, 22, 59, 94
 Konsumentendemokratie 7
 Konsumgenossenschaft 94
 Kontrolldichte, gerichtliche 36
 Kontrollmaßstab 21, 26
 Kooperation (zwischen Staaten, zwischen Behörden, zwischen Staaten und Privaten, zwischen Privaten) 21, 30, 32, 34, 36, 39, 54, 56, 60 ff., 64, 68, 74, 105
 Koordination 30 f., 34, 56 f., 73, 154
 Korporatismus 171, 173 ff.
 Kreditfinanzierung (der öffentlichen Haushalte) 116 f.
 Kriegswirtschaftsordnung VI

 Legislative 30, 41, 44, 174
 Legitimation (demokratische, fachliche, technokratische, System-) V–IX, 2, 6–8, 11, 25, 36 f., 47, 95, 103, 105 f., 108, 143 f., 148, 161
 Legitimität 1, 100, 143, 145 f., 148, 161, 172, 179
 Lehnswesen 119, 128

- Lenkung 3, 91, 93, 97, 105, 158, 171, 173, 175 f.
 Lenkungswirtschaft 172
 Letztentscheidungsbefugnis 22, 31, 37, 41, 46
 Letztverantwortung 37
 Liberty of Contract 99
 Lobbyist 96
 Lohn 100, 104, 154, 166 f., 179
- Machtpolitik 55, 166, 176
 Mann-Elkins-Act (USA) 46
 Marktanalyse 30 f.
 Marktdefinition 30, 41
 Marktergebnis 24, 35, 39
 Marktmacht 37, 101
 Marktordnung 59
 Marktversagen 10 f., 156, 157 f., 160
 Marktwirtschaft, Soziale 4, 12, 155, 172, 179
 Maßnahmegesetz 20
 Maßstäbengesetz 20
 Mediation VII
 Merkantilismus 118
 Mitbestimmung (unternehmerische, paritätische, politische, Arbeitnehmer-, der Gewerkschaften) VIII, 43, 92, 95, 98, 105, 144, 174
 Mitsprache 88, 98, 104
 Monopol, natürliches 5, 59
 Monopolverwaltung 64, 69
 Montanmitbestimmungsgesetz 175
- Nachfragepolitik 177
 Nachhaltigkeit 6 f., 26, 55, 146
 Netze, Transeuropäische 4, 56, 63, 65–67, 75 f., 79 f.
 Netzinfrastuktur 2, 4 f., 53 ff., 74, 76–81
 Neunergremium 8
 Neutralität, wirtschaftspolitische des Grundgesetzes 3, 12
 Nichtausschlussprinzip 158
 Non-Affektationsprinzip 119, 127 ff.
 Normbildungsmacht, faktische 23
 Notifizierung 31
- Objektivität 36, 39, 45
 Obrigkeitsstaat 92
 Öffentlichkeit VIII, 1, 92
- ökonomische Freiheit 119, 128
 Omnipotenz 43, 48
 Opfertheorie 119, 128
 Opposition 179
 Ordnungspolitik 55, 57, 64 f., 155, 173, 176
 Ordoliberalismus 176
 Orientierungsfunktion (des Gesetzes) 23
- Parlament 8, 20, 26, 43, 95 f., 169
 Parlament, Europäisches 11, 176
 Parlamentarisierung VI, 10, 19 f., 23 f.
 Parlamentsgesetz 19 f., 23 f.
 Partikularinteresse VIII, 105
 Partizipation IX, 87, 91, 96, 106, 147, 167, 169, 173
 Perspektivenpluralität 35
 Planifikation 175, 177
 Planung 4, 54, 65 f., 97, 171, 176
 Planungsgesetz 20, 22
 Planwirtschaft 97
 Pluralität IX, 7
 Policy 53
 Politisierung 10, 64, 68, 144 f.
 Polity 53
 Post 53, 57 f., 64 ff., 68
 Preiskartell 167
 Preußen VI f., 43, 48, 145, 166
 Privatisierung 76, 108, 145
 Privatrecht 22, 66, 92
 Produktionsmittel 93, 104, 169, 173
 Produktivität 55
 Produktivkapital 147
 Programmierung 48, 76, 176
- Rahmengesetz 20
 Raum, ministerialfreier 29
 Rechtfertigungszwang 35
 Rechtmäßigkeit 24 f.
 Rechtsangleichung 4, 60, 68, 79
 Rechtsbegriff, unbestimmter 9, 22, 24 f., 35, 37 f., 41
 Rechtsgeschichte 43, 48, 79, 88
 Rechtsgrundlagengesetz 21
 Rechtsstaat 2, 20, 22, 24 f., 42 ff., 47 f., 105, 154, 167, 171
 Rechtsvergleich 88
 Rechtswirklichkeit 38 f., 79
 Regal 58
 Regulation (USA) 46

- Regulatory State 10
 Regulierung VII, 2, 5 f., 10, 19 ff., 24, 29 ff., 33 ff., 39, 41 f., 44–48, 54, 56–60, 74, 79 f., 105, 107, 145 f., 159, 168
 Regulierungsagentur 64
 Regulierungsbehörde 10 f., 25, 29 ff., 33–36, 38 f., 41 f., 44–48, 88, 101, 105 ff., 147, 167, (Energie-) 64
 Regulierungsermessens 25, 42, 47
 Regulierungsgerichtsbarkeit 47
 Regulierungsgrundsatz 34, 45
 Regulierungsstrategie 25, 35
 Regulierungsverbund 11, 64
 Regulierungsverfahren 25, 30–39
 Regulierungsverfügung 31
 Regulierungsverwaltung 11
 Regulierungsziel VII, 34 f., 39, 57, 59, 73
 Reichskaligesetz 166, 168
 Reichskalirat 91, 95
 Reichskanzler 167
 Reichskohlerat 91, 95
 Reichstag 95, 167 f.
 Relationierungsprogramm 23
 Repräsentation VII, 41, 95 ff., 104, 169
 Reproductivität (auch Reproduktivität) 122 ff., 136 ff.
 Reregulierung 4
 Richter 38, 43
 Richtigkeitsgewähr 32, 37 f.
 Rückkopplung 156, 158

 Sachkenntnis 43, 46
 Sachkunde 35, 38 f., 42
 Sachverstand VIII, 35, 38
 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung VIII, 8, 177
 Sachverständiger 38 f.
 Schuldendienst (Zinsaufwand) 117
 Schuldenkrise 108, 156
 Selbstbestimmung, (individuelle, kollektive) 2, 6, 67
 Selbstregulierung, regulierte 26
 Selbstverwaltung 99, 144
 Selbstverwaltungskörper 94
 Sherman Antitrust Act (USA) 91, 101
 Sicherheit und Ordnung 114

 Slaughter-House (Rechtssache, USA) 100
 Social Engineering 132 f., 138
 Soft Law 30, 39
 Sondergerichtsbarkeit 46 f.
 Souverän, der 168
 Souveränität 62 f., 69
 Sowjetisierung 169
 Sozialdemokratie 89 ff., 93, 97, 104, 144, 169–172, 174, 177
 Sozialgesetzgebung 94
 Sozialisierung 169
 Sozialismus 93 ff., 107, 145, 147, 171 f.
 Sozialordnung 173
 Sozialpartner 178
 Sozialstaat 106, 179
 Sozialstaatsprinzip 106
 Sozialzweck (von Steuern) 131 f., 135
 Staatsanleihe 9 f.
 Staatsbetrieb 92 f., 96, 105
 Staatseinnahme 145
 Staatsfinanzierung 114, 117 f., 122, 137
 Staatsgewalt 43, 96
 Staatshaushalt 146, 177 f.
 Staatsunternehmertum 146
 Staatsverständnis 43, 143, 145, 147
 Staatswirtschaft 117 f., 137
 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz 8, 22, 166, 176 ff.
 Standard 21, 55–58, 61, 63, 65–68
 Standardisierung 54, 65 f., 68
 Stände 124 f., 137, 167
 Steuerbewilligungsrecht 124 f., 137
 Steuereingriff (auch Besteuerungseingriff) 113 f., 122, 126, 137
 Steuereinnahmen 166
 Steuern 143, 145 f., 148
 Steuerprogression 117
 Steuerrecht 19, 148
 Steuerrechtfertigung 146, 148
 Steuerstaat 114, 119, 122, 137, 145
 Steuerstaatsprinzip 118, 120
 Steuersystem 146 f.
 Steuerung 4, 27, 29 f., 33, 35, 39, 59, 80, 168, 177
 Steuerungsinstrument 21 f., 34
 Steuerwiderstand 124, 126, 137
 Strukturregulierung 59
 Subsumtionsspielraum 22

- Supranationalität 26, 62 f., 74, 79 f.,
107 f.
- Supreme Court (USA) 46, 99, f.
- Tarifbeziehung 144
- Tarifvertrag 167
- Technikrecht 24
- Teilenteignung 146
- Telegrafie 56 ff., 66, 68
- Telekommunikation 25, 53, 68, 74, 78,
156
- Telekommunikationsrecht 5, 25 f., 29 f.,
32 ff., 41, 44, 63 f., 79
- Totalitarismus 161, 171
- Transparenz 10, 45
- Treuhandgesetz 22
- Trust 90, 166
- Überkapazität 91, 166
- Umweltrecht 21
- Unabhängigkeit (behördliche, gerichtliche) 10 f., 26, 29, 39, 42 ff., 48, 60
- Unbundling 60
- Universaldienst 80
- Unparteilichkeit 36, 39
- Unternehmen, öffentliches 53, 57 ff.,
64, 67, 76, 145
- Verbraucher 7, 101, 154,
- Verbraucherschutz 55, 101, 167 f.
- Verfahrensgarantie 35 f.
- Verfahrensvorschrift 7, 33
- Verhaltensregulierung 59 f.
- Verkehr 53–56, 63, 68, 158 ff.
- Vermögenssteuer 146
- Verordnungsgeber 29, 33, 35 f.
- Verstaatlichung 58, 102, 145
- Verteilungspolitik 58
- Verteilungsunion 58
- Vertragsfreiheit 22, 99, 155, 169
- Verwaltungsabkommen 66, 68
- Verwaltungsführung, gute 36
- Verwaltungsgericht 46
- Verwaltungsgerichtsbarkeit 36, 41, 43,
48
- Verwaltungshandeln, informelles 21
- Verwaltungskonferenz 63, 66
- Verwaltungspraxis (experimentelle/nationale) 22, 30
- Verwaltungsverfahren 32, 36
- Verwaltungsvorschrift 21
- Viereck, magisches 177
- Volksabstimmung 7
- Volksaktie 104, 147
- Volkssouveränität 125
- Volksvertreter V, 96
- Volksvertretung 41, 43, 88, 95 f., 167
- Volkswillen 143
- Volkswirtschaft 58, 168 f.
- Volkswirtschaftsrat VIII
- Volonté de tous 161
- Volonté générale 161
- Vorkonstitutionalismus 24
- Wachstum 54, 145, 176, 178
- Wachstumspolitik 175, 178
- Währungsreform 172
- Wandlungspflicht 26
- Weimarer Reichsverfassung 94, 97, 144,
168
- Weimarer Republik VI, VIII, 143, 148,
166, 170–173
- Weisung 9, 29
- Wesentlichkeitslehre 21, 24
- Wettbewerb 4 f., 9, 10 f., 26, 48, 55,
58 ff., 90 f., 96, 103, 105–108, 143,
147 f., 153 f., 156 f., 160, 161, 166,
172, 176
- Wettbewerbsfähigkeit 4, 12, 148
- Wettbewerbsordnung 154 f.
- Wettbewerbspolitik, Europäische 35,
177
- Wettbewerbsrecht 4, 79 f.
- Wirtschaftsdemokratie 87 ff., 146, 164
- Wirtschaftsfreiheit 100, 102, 106
- Wirtschaftsordnung 59, 93, 98 f., 107,
145 ff., 155, 171 ff., 179 f.
- Wirtschaftspolitik 4, 6 ff., 11 f., 76 ff.,
87, 92, 95, 155, 175 ff.
- Wirtschaftsrat (Bezirks-, Bundes-, Landes-, (vorläufiger) Reichs-) VIII, 89,
91 f., 96, 144, 169, 172, 174
- Wirtschaftsverfassung 3 f., 12, 59, 91,
105, 169, 174
- Wirtschaftsverwaltung 172
- Wohlfahrtstheorie 157 ff.
- Wohlstand 54, 102
- Zensit 120, 125 f.
- Zentralbank, Europäische 9 f.

- Zielkonflikt 8, 146, 178
- Zugangsregulierung 80
- Zusammenhalt, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer 5, 75, 80
- Zusammenschaltung 79
- Zwangskartell 166–169
- Zwangsmonopol 96
- Zwangsverband 91 f., 96, 102 f.
- Zwangswirtschaft 171 f.
- Zweckmäßigkeit 43, 46
- Zweckprogramm 22
- Zwecksteuer 119