

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
----------------------	---

Teil I

Ausgangspunkt: Unabhängige Regulierungsbehörden – Verortung und Problemsicht im Spiegel der deutschen und französischen Rechtsprechung

Yoan Vilain

Demokratische Legitimität und Verfassungsmäßigkeit unabhängiger Regulierungsbehörden: Von den ursprünglichen Bedenken bis zur richterlichen Eingliederung in das französische Verwaltungssystem	9
I. Einführung	9
II. Die demokratische Legitimität der unabhängigen Regulierungs- behörden	13
1. Das Schweigen des Conseil constitutionnel zur demokratischen Legitimität von unabhängigen Behörden	14
2. Die Bestätigung der demokratischen Legitimität unabhängiger Behörden.	17
a) Die Pluralisierung der Ausdrucksformen der gesellschaftlichen Allgemeinheit.	18
b) Die Verstärkung der politischen Kontrolle	20
III. Die Verfassungsmäßigkeit der Befugnisse unabhängiger Regulierungsbehörden	22
1. Die verfassungsrechtliche Problematik der Rechtssetzungsbefugnis	22
a) Die Bestimmung und Normalisierung der Verordnungs- befugnisse	23
b) Die Übertragung von Streitschlichtungsbefugnissen und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit	27
2. Die Unterwerfung der Regulierungsbehörden unter die gerichtliche Kontrolle.	31
a) Die Rechtsweggarantie als Element des Rechtsstaats.	32

b) Der in der gerichtlichen Kontrolle verbleibende ministerielle Einfluss	34
---	----

Richard Wiedemann

Unabhängige Verwaltungsbehörden und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur demokratischen Legitimation	39
I. Einführung	39
II. Überblick	39
III. Legitimationssubjekt	41
IV. Gegenstand demokratischer Legitimation	42
V. Formen demokratischer Legitimation	43
1. Organisatorisch-personelle Legitimation	43
2. Sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation	44
VI. Herstellung demokratischer Legitimation	45
VII. Bewertung, Kritik und Ausblick	46

Teil II

Regulierungsbehörden in Frankreich und Deutschland – eine kritische Bestandsaufnahme

Georg Hermes

Abhängige und unabhängige Verwaltungsbehörden – ein Überblick über die Bundesverwaltung	53
I. Einführung	53
II. „Selbständige“ Bundesbehörden im Überblick	56
1. Die Bundesverwaltung außerhalb der Ministerien.	57
2. „Selbständige Bundesoberbehörden“ – föderaler Hintergrund	59
3. Ausgliederung fachspezifischer Aufgaben aus der Ministerial- verwaltung.	61
4. Gemeinsame Merkmale von Bundesoberbehörden	62
a) Aufgabenprofile und Beispiele	62
b) Rechtsgrundlage der Errichtung	64
c) Ausstattung (Haushalt).	65
d) Innere Organisation	66
e) Beziehung zwischen Ministerium und Behörde.	67
f) Personal	70
III. Einzelne Wirtschaftsaufsichtsbehörden	71
1. Allgemeine Wettbewerbsaufsicht (Bundeskartellamt).	71
2. Regulierung der Netzwirtschaften (Bundesnetzagentur)	75

3. Finanz- und Versicherungsaufsicht (BaFin)	78
4. Luftverkehrsaufsicht (Luftfahrt-Bundesamt und Deutsche Flugsicherung GmbH)	81
5. Rundfunkaufsicht (Landesmedienanstalten)	83
IV. Fazit: Der deutsche Sonderweg des Agency-Konzepts	85
Kommentar (<i>Gérard Marcou</i>)	87
 <i>Gérard Marcou</i>	
Verwaltungsbehörden und die Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die Wirtschaft. Eine Analyse ausgewählter Bereiche „abhängiger“ und „unabhängiger“ Verwaltungsbehörden	99
I. Einführung	99
II. Welche Unabhängigkeit für Verwaltungsbehörden?	105
1. Eine terminologische Klärung	105
2. Herkunft und Zweck der Unabhängigkeit der unabhängigen Verwaltungsbehörden	108
3. Der von der Rechtsprechung vorgegebene Rahmen	110
III. Welche Behörden?	115
1. Die unabhängigen Verwaltungsbehörden	115
2. Die unabhängigen öffentlichen Behörden	118
IV. Voraussetzungen und Grenzen der Unabhängigkeit	122
1. Die Voraussetzungen	123
2. Die Zusammensetzung der Regulierungsbehörden	127
3. Die Frage der Interessenvertretung	128
4. Rechtspersönlichkeit und finanzielle Autonomie	129
5. Die Kontrolle der unabhängigen öffentlichen Behörden und der unabhängigen Verwaltungsbehörden	131
Kommentar (<i>Georg Hermes</i>)	135

Teil III

Die Aufgaben unabhängiger Regulierungsbehörden

Martine Lombard

Warum bedient man sich im Bereich der Wirtschaft unabhängiger Behörden? Typologie ihrer Aufgaben	143
I. Einführung	143

II. Die Unabhängigkeit als Instrument zur Vermeidung von Interessenkonflikten	151
III. Die Unabhängigkeit als Garantie staatlicher Neutralität hinsichtlich des Marktes	157
IV. Die Unabhängigkeit als Garant eines langfristig beständigen Handelns der öffentlichen Hand	163
Kommentar (<i>Johannes Masing</i>)	171

Johannes Masing

Unabhängige Behörden und ihr Aufgabenprofil	181
I. Einleitung.	181
II. Ministerialunterworfenen Verwaltung als Normalfall der Wirtschaftsaufsicht.	182
1. Ministerialunterworfenen Verwaltung als Bedingung der ordnungsrechtlich geprägten Wirtschaftsaufsicht	182
2. Ministerialunterworfenen Verwaltung als adäquate Organisationsform für das ordnungsrechtlich geprägte moderne Wirtschaftsverwaltungsrecht	185
III. Bereiche traditionell reduzierter Regierungsaufsicht und unabhängiger Verwaltung	189
1. Das Bundeskartellamt	190
2. Die Deutsche Bundesbank	193
3. Die Organisation des Rundfunkrechts.	194
IV. Neue Diskussionen um unabhängige Regulierungsbehörden.	197
1. Netzregulierung durch die Bundesnetzagentur	197
a) Auflösung von innerstaatlichen Konflikten gegenläufiger Handlungsprogramme	197
b) Ermöglichung von Entscheidungen mit einer eindimensional wettbewerblichen Ausrichtung	199
2. Die Regulierung des Luftverkehrs	204
a) Luftverkehrsverwaltung als Ordnungsrecht	205
b) Verteilung knapper Ressourcen – Die Slotvergabe und der Zugang zu den Bodenabfertigungsdiensten	207
V. Effizienz, Schnelligkeit, Flexibilität und Unparteilichkeit als selbsttragende Gründe für die Schaffung unabhängiger Behörden?	211
VI. Unabhängige Behörden als organisatorische Antwort auf die Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen	214
VII. Schluss	217

Kommentar (<i>Martine Lombard</i>)	221
--	-----

Teil IV

Das materielle Recht unabhängiger Regulierungsbehörden

Christoph Möllers

Materiellrechtliche Bindungen unabhängiger Regulierungsbehörden	231
I. Einführung	231
II. Einrichtung und Aufgabenformulierung	233
1. Grundgesetz	233
2. Europarecht	234
3. Gesetzesrecht	235
a) Energierecht	236
b) Telekommunikationsrecht	237
c) Vergleich: Finanzdienstleistungsaufsicht	237
III. Materielle verfassungsrechtliche Bindungen	239
1. Gewährleistungsbindungen	239
a) Post und Telekommunikation	239
b) Sonstige Gebiete der Regulierung	241
2. Grundrechtliche Bindungen	241
a) Grundrechtsfähigkeit regulierter Unternehmen?	242
b) Konsequenzen der Berufung auf Wirtschaftsgrundrechte	243
IV. Einfachgesetzliche Bindungen	244
1. Regelungsziele und Verhältnismäßigkeitsmaßstäbe	244
2. Einzelbefugnisse der Regulierungsbehörde	245
a) Energierecht	246
b) Telekommunikationsrecht	248
3. Zwischenbilanz: Administrative Entscheidungsspielräume im Verfassungsrecht	251
V. Gerichtliche Überprüfbarkeit als Kontrastfolie materieller Bindung	253
1. Energierecht	254
2. Telekommunikationsrecht	255
3. Zwischenbilanz	257
VI. Thesen	257
Kommentar (<i>Bertrand du Marais</i>)	261
I. Die Unabhängigkeit <i>a priori</i>	261

II. Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden und gerichtliche Kontrolle	264
<i>Bertrand du Marais</i>	
Die Reichweite zwingenden materiellen Rechts für die Arbeit unabhängiger Regulierungsbehörden	267
I. Einleitung.	267
II. Der rechtliche Rahmen der Rechtssetzungsbefugnis der unabhängigen Regulierungsbehörden	268
1. Unabhängigkeit: Ein grundlegendes Kriterium des Begriffs der Regulierungsbehörde	268
2. Die organisationsrechtliche Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden.	270
3. Die funktionelle Unabhängigkeit	271
4. Die finanzielle Unabhängigkeit	271
III. Die Grenzen der rechtsetzenden und quasi-richterlichen Befugnisse unabhängiger Regulierungsbehörden.	272
1. Die entscheidende Rolle des Conseil constitutionnel bei der Anpassung des Begriffs der unabhängigen Regulierungsbehörden an das französische Recht	273
2. Die Anwendbarkeit des Rechtsregimes anderer Verwaltungsorgane auf die Rechtsetzung der unabhängigen Regulierungsbehörden.	277
3. Interaktionen zwischen sektorspezifischen Exekutivbefugnissen und der Regierung.	278
IV. Der Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Zielsetzungen durch unabhängige Regulierungsbehörden	284
1. Einleitende Hinweise	284
2. Ermessensspielraum oder gebundene Kompetenz?	286
a) Die Prozeduralisierung der Tätigkeit der unabhängigen Regulierungsbehörden	288
b) Die gerichtliche Kontrolldichte: Überprüfung auf offensichtliche Beurteilungsfehler oder normale Kontrolle?	290
Kommentar (<i>Christoph Möllers</i>)	293

Teil V

Das formelle Recht unabhängiger Regulierungsbehörden
und die Gewährleistung von Rechtsschutz*Jean-David Dreyfus*Die unabhängigen Regulierungsbehörden an der Schnittstelle
des Verwaltungs-, Zivil- und Strafrechts. Eine Untersuchung über
die Vorschriften zu Verfahren, richterlicher Kontrolle und

Sanktionsbefugnis	301
I. Einleitung.	301
II. Die Streitbeilegungskompetenz.	303
1. Verfahren der Streitbeilegung	303
2. Streitbeilegung und Billigkeitserwägungen	304
3. Streitbeilegung und Schiedsverfahren	307
4. Rechtsbehelf gegen Streitbeilegungsentscheidungen	308
a) Die Rolle der Regulierungsbehörde bei der Berufung	309
b) Die Natur der Berufung gegen Entscheidungen im Streitbeilegungsverfahren.	310
III. Anwendung des Artikels 6 Abs. 1 EMRK beim Streitbeilegungs- verfahren	311
1. Der Begriff des „fairen Verfahrens“ i. S. d. EGMR	311
a) Der Anwendungsbereich	311
b) Der Begriff des fairen Verfahrens i. S. d. EMRK	313
c) Die Möglichkeit der veränderten Anwendung des Artikels 6 Abs. 1 EMRK.	315
d) Der Begriff der „pleine juridiction“	317
2. Die Anwendbarkeit der Anforderungen aus Artikel 6 Abs. 1 EMRK auf das Streitbeilegungsverfahren	320
a) Hinsichtlich der Entscheidungen der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation ARCEP	320
b) Hinsichtlich der Entscheidungen der Regulierungsbehörde für Energie CRE	321
c) Hinsichtlich der Entscheidungen der Aufsichtsbehörde über den Rundfunk CSA.	322
IV. Die Sanktionen der unabhängigen Regulierungsbehörden und Artikel 6 Abs. 1 EMRK	324
1. Sanktionen der unabhängigen Regulierungsbehörden als Anklage strafrechtlicher Art	324
2. Unterschied zwischen Sanktionen und polizeirechtlichen Maßnahmen	324
a) Grundsätzliche Anmerkungen	324

b) Sanktionen auf dem Gebiet der installations classées	326
3. Gültigkeit der Sanktionen von unabhängigen Regulierungs- behörden nach nationalem Recht	327
4. Sanktionen der unabhängigen Regulierungsbehörden nach Nichtbeachtung einer Streitbeilegungsentscheidung.	330
5. Reichweite der Anforderungen von Artikel 6 Abs. 1 EMRK	331
a) Laut der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Verwaltungs- gerichtsbarkeit	331
b) Nach dem Sachgebiet.	333
c) Nach der Art des Verstoßes	333
V. Das für die unabhängigen Regulierungsbehörden geltende Verfahren: Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren? Welcher Kategorie sind die unabhängigen Regulierungsbehörden zuzuordnen?	338
1. (Nicht-justizförmiges) Verwaltungsverfahren	338
a) Begründungspflicht.	338
b) Kontradiktorisches Verfahren: Recht auf Gehör	339
c) Einzelfallprüfung.	340
2. Anwendung der Garantien eines fairen Verfahrens auf Verfahren vor den unabhängigen Regulierungsbehörden.	340
3. Überschneidungen der Verfahren vor den unabhängigen Regulierungsbehörden und der Verfahren vor anderen Einrichtungen, deren Einordnung unklar ist	342
4. Einfluss der Art des Rechtsmittels gegen Entscheidungen der unabhängigen Regulierungsbehörden auf ihre Natur	344
5. Folgerungen aus der Art ihrer Anrufung auf die Natur der unabhängigen Regulierungsbehörden	347
a) Die Befugnis der unabhängigen Regulierungsbehörden, ein Verfahren von Amts wegen einzuleiten.	347
b) Variiert die Art des Tätigwerdens der unabhängigen Regulierungsbehörden nach der Art der Verfahrenseinleitung?	351
VI. Das jeweilige Vorgehen von unabhängigen Regulierungsbehörden und Gerichten	352
Kommentar (<i>Matthias Ruffert</i>)	355
 <i>Matthias Ruffert</i>	
Unabhängige Behörden im Spannungsfeld von Verwaltungs-, Zivil- und Strafrecht – Verfahren, Entscheidungen und Rechtsschutz.	359
I. Unabhängige Behörden in der Staatsorganisation und Rechtsordnung	359
II. Unabhängigkeit durch Verfahren.	360

1. Sicherung der Unabhängigkeit durch besondere Verfahrensformen im Kartellrecht und bei der Regulierung der Netzwirtschaften . . .	360
2. Aufsicht über den Luftverkehr und Finanzmarktaufsicht als klassische Wirtschaftsaufsicht.	363
3. Das immissionsschutzrechtliche Verfahren als klassisches Verwaltungsverfahren.	364
4. Folgerungen für die Unabhängigkeit der Verwaltung	364
III. Entscheidung	365
1. Entscheidungstypen im Wettbewerbs- und Regulierungsrecht . . .	365
2. Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Entscheidungsstruktur der Luftverkehrs- und Finanzmarktaufsicht.	367
3. Entscheidungen im Immissionsschutzrecht	367
4. Folgerungen für die Unabhängigkeit der Verwaltung	368
IV. Rechtsschutz	368
1. Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten im Kartellrecht: Usurpation des Zivilrechts.	368
2. Der Streit um den Rechtsweg im Regulierungsrecht.	369
3. Rechtsschutzfragen der Wirtschaftsaufsicht.	370
4. Folgerungen für die Unabhängigkeit der Verwaltung	370
V. Schlussfolgerungen	371
Kommentar (<i>Jean-David Dreyfus</i>)	373

Teil VI

Ausblick: Schlaglichter aus der Perspektive anderer Rechtsordnungen

Giovanni Biaggini

Unabhängige Regulierungsbehörden – aus schweizerischer Sicht . . .	379
Einleitung.	379
I. Unabhängige Regulierungsbehörden im Überblick.	379
1. Eidgenössische Bankenkommission als Prototyp	379
2. Weitere Behördenkommissionen.	380
II. Charakteristika von Behördenkommissionen	382
1. Allgemeines	382
2. Personelles.	383
3. Organisatorisches	384
4. Verfahren und gerichtliche bzw. parlamentarische Kontrolle . . .	385
5. Fazit	386
III. Neuere Tendenzen	387
1. Die Familie der Behördenkommissionen wächst	387

2. ... zugleich aber auch der „zoo administratif“	387
IV. Bemerkungen zu den französischen und deutschen Beiträgen	389
1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Überblick	389
2. Forschungsdesiderate	393
V. Schlussbemerkungen	395

Domenico Sorace

Einige Anmerkungen zur Wirtschaftsregulierung und zu den unabhängigen Verwaltungsbehörden aus italienischer Sicht	397
I. Der Begriff der Verwaltungsregulierung	397
II. Die Wirtschaftsregulierung.	397
III. Die Sozialregulierung.	398
IV. Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit sowohl der Wirtschafts- als auch der Sozialregulierung	399
V. Die Legitimation der Umsetzung von Wirtschaftsregulierung	399
VI. Die Legitimation der Umsetzung von Sozialregulierung	401
VII. Die Vermischung beider Arten der Regulierung und die „Schnabeltiere“	402
VIII. Der Bezug zwischen politischen Zielen und fachlich- wissenschaftlichen Regeln als allgemeines Kernproblem des Verwaltungsrechts	402

Daniel Halberstam

„Unabhängige Behörden“ als Verfassungsergänzung in Deutschland, Frankreich und den USA	405
I. Einführung	405
II. Verfassungsrecht oder Verwaltungsrecht? Worin liegt der Unterschied?	407
1. Die praktischen Folgen des Verwaltungsdenkens	408
2. Die theoretischen Grundlagen des Verwaltungsdenkens	410
a) Unabhängige Behörden und die Ausführung vorgegebener Politikrichtlinien	411
b) Wer ist der Auftraggeber einer unabhängigen Behörde?	412
III. Die Grundwerte des Konstitutionalismus	416
IV. Unabhängige Behörden und die Verfassungsangst	419
V. Ergebnis	425
Autorenverzeichnis	427
Glossar I	429
Glossar II	434