

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 175

**Stellung, Funktion und  
verfassungsrechtliche Problematik  
der Independent Regulatory Commissions  
in den Vereinigten Staaten von Amerika**

Von

**Gerd Albert**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**GERD ALBERT**

**Stellung, Funktion und verfassungsrechtliche Problematik der Independent  
Regulatory Commissions in den Vereinigten Staaten von Amerika**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 175**

**Stellung, Funktion und  
verfassungsrechtliche Problematik  
der Independent Regulatory Commissions  
in den Vereinigten Staaten von Amerika**

**Von**

**Dr. Gerd Albert**



**D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 02609 8**

## Vorwort

Die vorliegende Schrift hat als Dissertation der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Johannes Gutenberg Universität Mainz vorgelegen. Sie sollte ursprünglich als „allgemeiner Teil“ der Untersuchung eines Sonderbereichs der amerikanischen Verwaltung vorangestellt werden, wuchs dann jedoch zu einer selbständigen Abhandlung heran. Bei der Beschäftigung mit besonderen Bereichen der amerikanischen Verwaltung traten — vor dem Hintergrund einer verwirrenden Vielfalt von Behörden und Verwaltungstätigkeiten — immer wieder die komplexen Begriffe der unabhängigen Kommission und ihrer wirtschaftsregulierenden Funktionen in den Vordergrund. Es lag daher nahe, die Untersuchung nicht, wie der ganz überwiegende Teil des einschlägigen Schrifttums, auf einen Sonderbereich und die für ihn jeweils zuständige einzelne independent commission zu spezialisieren, sondern übergreifende Zusammenhänge und Grundstrukturen freizulegen und die allen wirtschaftsregulierenden Kommissionen gemeinsamen Eigenschaften und Probleme aufzuzeigen.

Dem Referenten, Herrn Professor Dr. H. *Armbruster* danke ich für zahlreiche, wertvolle Anregungen und Ratschläge, mit denen er meine Arbeit gefördert hat. Dem Direktor der Bibliothek des Max Planck Instituts für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, Herrn *Steiner* verdanke ich viele bibliographische Hinweise und Informationen, die mir die Benutzung der umfangreichen Institutsbibliothek wesentlich erleichtert haben. Mein besonderer Dank gebührt der Fakultät für die Verleihung eines Preises, der Senatskommission zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses für die Bewilligung eines Druckkostenzuschusses sowie Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. *Broermann*, der die Veröffentlichung in der Reihe ‚Schriften zum Öffentlichem Recht‘ des Verlages Duncker & Humblot ermöglicht hat.

Möge dieses Buch einen Beitrag zur vertieften Kenntnis des amerikanischen administrative law leisten und den Anstoß zu weiteren Untersuchungen geben.

15. Juli 1971

G. A.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>13</b>
<b>1. Kapitel</b>	
<b>Die Unabhängigkeit der Independent Commissions</b>	<b>21</b>
I. Die vom Präsidenten abhängigen Behörden .....	21
II. Die wichtigsten unabhängigen Kommissionen und ihre Kompetenzbereiche .....	22
a) Die Interstate Commerce Commission (ICC) .....	23
b) Der Board of Governors innerhalb des Federal Reserve System (früher Federal Reserve Board) .....	24
c) Die Federal Trade Commission (FTC) .....	24
d) Die Federal Power Commission (FPC) .....	24
e) Die Federal Communications Commission (FCC) .....	24
f) Die Securities and Exchange Commission (SEC) .....	25
g) Der National Labor Relations Board (NLRB) .....	25
h) Der Civil Aeronautics Board (CAB) .....	26
i) Der Federal Maritime Board .....	26
III. Vorteile und Gründe für die Errichtung der unabhängigen Kommissionen .....	27
1. Organisationsrechtliche Gründe .....	28
2. Ausschaltung der Einflüsse von Parteien- und Interessengruppen	29
3. Der Vorteil spezialisierter Fachbehörden .....	32
IV. Nachteile und Kritik an der Tätigkeit der unabhängigen Wirtschaftsverwaltungsbehörden .....	33
1. Bedenken gegen Gewaltenverbindung und Kollegialsystem .....	33
2. Regulated Regulators .....	34
3. Nachteile der Überspezialisierung .....	36

*2. Kapitel*

<b>Das Verhältnis der unabhängigen Kommissionen zum Präsidenten</b>	<b>38</b>
I. Das Ernennungsrecht des Präsidenten .....	38
II. Das Entlassungsrecht des Präsidenten .....	40
III. Andere Einwirkungsmöglichkeiten .....	47
IV. Versuche einer Reform des Verhältnisses zwischen Kommissionen und Exekutive .....	48

*3. Kapitel*

<b>Das Verhältnis der unabhängigen Kommissionen zum Kongreß</b>	<b>52</b>
I. Wirtschaftsregulierende, organisationsrechtliche und haushaltsrechtliche Gesetzgebungsbefugnisse des Kongresses und ihre Auswirkungen auf Exekutive und independent commissions .....	53
1. Die commerce clause .....	53
2. Die necessary and proper clause .....	55
3. Das Budgetbewilligungsrecht .....	58
II. Die Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse der Legislative .....	60
III. Die Mitwirkung des Senats bei der Ernennung höherer Beamter ....	63
IV. Amtsenthebung im Wege der Staatsanklage .....	63

*4. Kapitel*

<b>Die Regulierungsbefugnisse der Kommissionen unter dem Blickwinkel der Gewaltenteilung</b>	<b>65</b>
I. Die Ursprünge der Gewaltenteilungslehre .....	66
II. Die Gewaltentrennung bei John Locke .....	67
III. Montesquieu und die Dreiteilung der Gewalten .....	70
IV. Der Einfluß des Prinzips in den Vereinigten Staaten .....	73
1. Die Auffassungen der „founding fathers“ .....	74
2. Die Verfassung von Massachusetts als extremste Ausprägung der separation of powers .....	76
3. Die Bundesverfassung von 1787 .....	77
4. Der Bedeutungswandel der Gewaltenteilungsdoktrin und seine Spiegelung im amerikanischen Schrifttum .....	79
5. Die Rechtsprechung des Supreme Court .....	83

5. Kapitel

**Die Übertragung von Rechtsetzungs-  
befugnissen auf die Kommissionen und die Exekutive** 87

I. Die Entwicklung des Grundsatzes der Nichtübertragbarkeit von Legislativbefugnissen ..... 87

II. Das Problem der Abgrenzung der dem Kongreß vorbehaltenen Gesetzgebungsbefugnisse von den auf Exekutive und Kommissionen delegierbaren Rechtsetzungsbefugnissen ..... 91

    1. Der Begriff des Gesetzes ..... 91

    2. Der Begriff der Verordnung ..... 95

    3. Die verfassungskonforme Interpretation der legislative power als Aufstellung ausfüllungsbedürftiger policies, im Schrifttum ..... 98

    4. Die Abgrenzungskriterien der Rechtsprechung ..... 102

III. Policies und Standards als notwendige Beschränkungen administrativer Rechtsetzungsbefugnisse ..... 104

IV. Das Verfahren beim Erlaß von Verordnungen ..... 113

V. Die richterliche Nachprüfung von Gesetzen und Verordnungen ..... 116

    1. Die Entwicklung bis zur Entscheidung *Marbury v. Madison* ..... 116

    2. Die Regelung durch Abschnitt 10 APA ..... 122

VI. Zusammenfassung der Vor- und Nachteile administrativer Rechtsetzung ..... 123

6. Kapitel

**Die Übertragung von Einzelentscheidungs-  
befugnissen auf die Kommissionen und die Exekutive** 126

I. Contingent Delegation ..... 126

II. Tatsachenfeststellung und Rechtsanwendung ..... 129

III. Wirtschaftsregulierende Funktionen mit quasijudizieller Komponente 131

IV. Das Problem der Abgrenzbarkeit judizieller den Gerichten vorbehaltenen und quasijudizieller delegierbarer Befugnisse ..... 135

    1. Constitutional und Legislative Courts ..... 135

    2. Die Frage des Ausmaßes der Übereinstimmung judizieller und quasijudizieller Elemente ..... 138

    3. Public interest und public policy als Unterscheidungsmerkmale.. 142

V. Exekutive und quasijudizielle Befugnisse als Grundlagen für den Erlaß von „orders“ ..... 145

VI. Die Bedeutung des Grundsatzes „due process of law“ ..... 152

    1. Due process und Magna Charta ..... 152

2. Procedural due process .....	155
3. Substantive due process .....	157
4. Die durch due process bedingten Voraussetzungen eines förmlichen hearing .....	160
VII. Die wesentlichen Elemente eines förmlichen Verwaltungsverfahrens	165
1. Die Benachrichtigung der Beteiligten .....	165
2. Die Anhörung der Beteiligten und ihre sonstigen Rechte in einem fairen hearing .....	168
3. Der hearing examiner als Leiter des Verfahrens. Status und Funktionen .....	171
4. Die Entscheidung durch die Behörde. „Institutional“ und „personal“ decision .....	175
VIII. Die richterliche Nachprüfung administrativer Einzelentscheidungen	180
1. Die Möglichkeiten nach common law und equity .....	180
a) Habeas corpus .....	180
b) Certiorari .....	180
c) Mandamus .....	180
d) Prohibition .....	181
e) Injunction .....	181
2. Formen der richterlichen Nachprüfung kraft Gesetzes .....	183
a) Review de novo .....	183
b) Statutory bill in equity .....	184
c) Petition for review .....	184
d) Appeal .....	184
3. Einschränkungen der gerichtlichen Nachprüfung .....	185
a) Die beschränkte Wirksamkeit gesetzlicher Ausschlußregelungen	185
b) Die Ausschlußklauseln in Sec. 10 APA .....	186
4. Primäre Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und vorherige Erschöpfung aller administrativen Rechtsbehelfe .....	188
5. Die Klagebefugnis (standing) .....	190
6. Der Umfang der richterlichen Nachprüfung .....	196
a) Die Nachprüfung von Tatsachenfeststellungen .....	196
b) Die Nachprüfung von Rechtsfragen .....	201
<b>Schlußbetrachtung</b> .....	206
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	214
I. Schrifttum .....	214
II. Reports .....	225
III. Gerichtsentscheidungen .....	226

## Abkürzungsverzeichnis

A. 2d	Atlantic Reporter. Second Series
a.a.O.	am angeführten Ort
A. B. A. J.	American Bar Association Journal
a. E.	am Ende
AEC	Atomic Energy Commission
A. F. L.	American Federation of Labor
Am. Jur.	American Jurisprudence
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APA	Administrative Procedure Act
Am. Pol. Sci.	American Political Science
Bd.	Band
C. F. R.	Code of Federal Regulations
Cong.	Congress
Cranch	Cranch
Doc.	Document
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Ed.	Editor
F. 2d	Federal Reporter. Second Series
FCC	Federal Communications Commission
Fed.	Federal Reporter
FPC	Federal Power Commission
FTC	Federal Trade Commission
GG	Grundgesetz
h. M.	herrschende Meinung
ICC	Interstate Commerce Commission
lat.	lateinisch
L. Ed.	Lawyer's Edition, U. S. Supreme Court Reports
L. J.	Law Journal
L. R.	Law Review
N. E.	Northeastern Reporter

N. J.	New Jersey
N. L. R. B.	National Labor Relations Board
N. M.	New Mexico
N. W.	Northwestern Reporter
N. Y.	New York (state)
P.	Page
P. 2d	Pacific Reporter, Second Series
Rep.	Report
Rev.	Review
Ry.	Railway
S.	Seite
S. Ct.	Supreme Court Reporter (U. S.)
S. E.	Southeastern Reporter
Sec.	Section
SEC	Securities and Exchange Commission
Sen.	Senate
Stat. at. L.	Statutes at Large
u. a.	unter anderem
U. S.	United States Supreme Court Reports
U. S. C.	United States Code
v.	versus (= gegen)
vgl.	vergleiche
vol.	volume

## Einleitung

Das Entstehen einer Verwaltung und ihrer Behörden wurde in den Vereinigten Staaten weitgehend von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes bestimmt, dessen Anfänge nach Erreichung der Unabhängigkeit durch eine noch unentwickelte, in einfachen und überschaubaren Formen verlaufende Wirtschaft, eine verhältnismäßig dünne Besiedlung und einen überwiegend agrarischen Status gekennzeichnet waren. Die jährlichen Ausgaben des jungen Staates beliefen sich im Jahre 1790, ein Jahr, nachdem George Washington erster Präsident der Vereinigten Staaten geworden war, auf 4 200 000 Dollar. Die Funktionen des Bundes beschränkten sich im wesentlichen auf die auswärtigen Beziehungen, die nationale Verteidigung, Vollziehung der bereits bestehenden Gesetze, Erhebung von Zöllen und Steuern, Post-, Bank- und Münzwesen, Landzuteilungen, Versorgung der Kriegsveteranen und Indianerangelegenheiten<sup>1</sup>. Seit etwa 1850 jedoch machte die Industrialisierung und in ihrem Gefolge die Automatisierung der Werksausrüstung, die Standardisierung der Produkte sowie die Rationalisierung der Betriebsvorgänge immer größere Fortschritte. Das investierte Kapital und der Wert der hergestellten Produkte wuchsen in dem Zeitraum von 1850 bis 1880 um rund 400 Prozent<sup>2</sup>. Diese Entwicklung wurde begünstigt durch den Überfluß an Rohstoffen, wie Kohle, Öl, Eisen, Holz, Blei, Kupfer, Silber und Gold — den Bau von Eisenbahnen, die ihrerseits Kohle und Eisen verbrauchten, der Industrie neue Absatzmärkte erschlossen und die alten vergrößerten —, das durch Einwanderung begünstigte Wachstum der Bevölkerung und damit der potentiellen Arbeitskräfte —, weiter durch die unternehmerische Initiative und das Bestehen von Schutzzöllen. Technologische Fortschritte und wachsende Mechanisierung der Fabrikationsvorgänge machten den Weg frei für Massenproduktion und steigende Arbeitsproduktivität. Hand in Hand hiermit vollzog sich eine Änderung der organisatorischen Wirtschaftsstrukturen. An die Stelle des individuell geleiteten Einzelbetriebes trat in zunehmendem Maße die Form der Gesellschaft. Diese wiederum begünstigte die Entstehung von Großbetrieben, deren Vorteile in der rationelleren, billigeren Herstellung

---

<sup>1</sup> Merle Fainsod - Lincoln Gordon, *Government and the American Economy*, S. 3.

<sup>2</sup> Fainsod - Gordon, S. 5.

größerer Warenquantitäten sowie in einer weitgehenden Arbeitsteilung und Spezialisierung lagen. Die Entstehung großer Gesellschaften führte zu einer erheblichen wirtschaftlichen Konzentration und zu einer verstärkten Kontrolle anderer für die Ergänzung des Produktionsprogrammes wichtiger Industriezweige. So verband Carnegie die Herstellung von Eisen und Stahl mit dem Besitz von Kohlengruben, Eisenerzlagern und Kokereien. Standard Oil kontrollierte Erdölfelder, Ölraffinerien und Pipelines. Es bildeten sich kartellähnliche Interessengemeinschaften mit dem Zweck, bestimmte Preise einzuhalten und Absatzmärkte aufzuteilen (pools). Nach 1880 entstanden die ersten Trusts<sup>3</sup> und Holding Gesellschaften. 1890 wurde jedoch bereits der Sherman Antitrust Act, der sich gegen die Bildung von Trusts, und 1887 der Interstate Commerce Act, der sich gegen Mißbräuche auf dem Gebiet des Transportwesens richtete, erlassen. Beide sollten dem Staat ein regulierendes Eingreifen ermöglichen, konnten jedoch die Konzentrationsbewegung nicht aufhalten. Diese wurde noch gefördert durch den steigenden Einfluß der „investment bankers“. Deren Hauptaufgabe war, der Industrie durch den Verkauf von Aktien und Obligationen das für ihre Investitionen benötigte Kapital zu beschaffen, erweiterte sich aber allmählich zu einer Kontrolle der Kreditgewährung überhaupt. Letztere verschaffte den Banken einen wachsenden Einfluß auf die Industrie. So wurde das Bankhaus Morgan nach der finanziellen Sanierung des Eisenbahnwesens ein dominierender Faktor auf diesem Gebiet und spielte eine beherrschende Rolle im Hinblick auf die ebenfalls von ihm finanzierte United States Steel Corporation. Dies ist ein besonders eklatantes Beispiel für die enge Wechselwirkung zwischen der Konzentration im Bereich des Bankwesens und der auf dem industriellen Sektor.

Während der präkapitalistische Gewerbetreibende seine Arbeit selbst ausführte, eigenes Gerät dafür benutzte, eigenes Kapital verwendete und seinen Betrieb selbst managte und kontrollierte, fiel diese Verbindung der Funktionen im Verlauf der späteren Entwicklung auseinander. Der Eigentümer stellte bezahlte Arbeitskräfte an. Der Dualismus Arbeitgeber - Arbeitnehmer, die „separation of labor from ownership“ begannen sich auszuwirken. Die ersten lokalen Arbeitervereinigungen und Gewerkschaften entstanden mit dem Ziel, Löhne und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Im Jahre 1886 wurde die größte amerikanische Gewerkschaftsvereinigung, welche die Geschichte der Arbeiterbewegung bis zu den Anfängen des New Deal bestimmte, gegründet: die American Federation of Labor (A.F.L.). 1938 folgte mit dem Congress of Industrial Organisations (C.I.O.) ein weiterer Gewerk-

---

<sup>3</sup> 1879 entstand als erster der Standard Oil Trust. Vgl. *Fainsod - Gordon*, S. 8.

schaftsverband. Im Zuge einer Gegenbewegung, des „antiunionism“, wurden von den Unternehmern die National Association of Manufacturers und die League for Industrial Rights gegründet, die eine gewerkschaftliche (Pflicht-)Bindung der Arbeitnehmer ablehnten.

Nachdem es zunächst zu einer Trennung von Werkseigentum und Werksarbeit gekommen war, löste sich im weiteren Verlauf der industriellen Entwicklung auch das Management vom Eigentum ab. Während früher der Inhaber sein Unternehmen, dessen Produktion und Absatz selbst gelenkt hatte, wurden diese Funktionen von einer bestimmten Größenordnung ab zunehmend von einer soziologisch neuen Gruppe höherer Angestellter, der Manager, wahrgenommen.

Eine weitere Phase im Wachstum der großen gesellschaftlich strukturierten Betriebe wurde dadurch eingeleitet, daß deren Eigentümer auch ihre Funktion, die Richtlinien der Unternehmenspolitik zu bestimmen, verloren. Diese Funktion ging auf sogenannte „control groups“, aus Managern, Banken oder beiden zusammengesetzte Wirtschaftsgruppen über, die einen beherrschenden Einfluß auf den Kurs der großen Gesellschaften auszuüben begannen. Dies wurde durch die Zulässigkeit der Vertretung in Gesellschafterversammlungen und den Handel mit Aktien, die je nach Gattung das Stimmrecht ausschlossen oder aber ihrem Inhaber unverhältnismäßig weitreichende Befugnisse einräumten, ermöglicht. Während der Status des durchschnittlichen Aktienbesitzers lediglich der eines Geld anlegenden Sparers ohne Einfluß auf die wichtigen unternehmerischen Entscheidungen war, konzentrierte sich in den Händen eines verhältnismäßig kleinen Personenkreises eine erhebliche wirtschaftliche Macht. Die Möglichkeit ihres Mißbrauchs lag auf der Hand, nachdem, wie ein Mitglied des Obersten Gerichtshofs es ausdrückte, viele der Sicherungen entfallen waren, die sich aus der Kongruenz von Eigentum, Kontrolle und verantwortungsbewußter Leitung eines Unternehmens ergeben hatten. Zudem bestand die Gefahr, daß weite Bevölkerungskreise, insbesondere Verbraucher, Investoren, Arbeitnehmer und Farmer, jeglichen Einflusses auf die Entwicklung großer Industrien beraubt wurden, an denen sie ein lebenswichtiges und wirtschaftlich gerechtfertigtes Interesse hatten<sup>4</sup>. Dieser Stand der Dinge machte staatliche Schutzmaßnahmen, ein regulierendes Eingreifen in das Wirtschaftsgeschehen zwingend notwendig. Der laissez-faire-Liberalismus der Gründerjahre mußte dem Prinzip der vom Staat geförderten sozialen Sicherheit und volkswirtschaftlichen Stabilität weichen. Die staatliche Aufsicht wurde im öffentlichen Interesse über immer neue Wirtschaftssektoren ausgedehnt. Der Staat trat außerdem als Leistungsträger und öffentlicher Unternehmer auf.

---

<sup>4</sup> *Fainsod - Gordon*, S. 10, 11. Vgl. auch S. 4 und 20.