

## § 83

# Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft

Reiner Schmidt

### Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Verfassungsrechtliche Grundfragen	1–26	B. Verfassungsgeleitete Gestaltung der staatlichen Verantwortung für die Wirtschaft	27–35
I. Staat, Recht und Wirtschaft in der Vergangenheit	1– 5	I. Die Verantwortung des Gesetzgebers	27–30
1. Der Wirtschaftsliberalismus	1– 2	1. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes	27
2. Der moderne Verfassungsstaat	3– 5	2. Wirtschaftsordnung und Wirtschaftslenkung durch den Gesetzgeber	28–30
II. Grundpositionen zum Verhältnis von Staat, Recht und Wirtschaft	6–11	II. Die Verantwortung von Regierung, Verwaltung und Gerichten	31–35
1. Das Recht in reinen Wirtschaftssystemen	6– 7	1. Regierung und Verwaltung als Gestalter der Wirtschaft	31–33
2. Das Recht in der praktizierten Marktwirtschaft	8–11	a) Die Regierung	31–32
III. Grundgesetz und Wirtschaftsgestaltung	12–26	b) Die Verwaltung	33
1. Staat und Wirtschaft in der Bundesrepublik seit 1945	12–14	2. Die Bedeutung der Rechtsprechung für die Gestaltung der Wirtschaft	34–35
2. Die Wirtschaftsverfassung in der Staatsrechtslehre	15–21	a) Das Bundesverfassungsgericht	34
a) Wirtschaftsverfassung ohne Wirtschaftssystem	17–19	b) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	35
b) Funktionsgarantie der Marktwirtschaft?	20–21	C. Der Staat der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wirtschafts- und Währungsverbund	36–38
3. Die Wirtschaftsverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	22–25	I. Der Wirtschaftsverbund	36
a) Die These von der „wirtschaftspolitischen Neutralität“	22–23	II. Der Währungsverbund	37
b) Die Einzelgrundrechte als Prüfungsmaßstab	24	III. Der Zwang zur Zusammenarbeit	38
c) Die Rechtfertigungsbedürftigkeit des Markteingriffs	25	D. Marktversagen und/oder Politikversagen	39
4. Europäische Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz	26	E. Bibliographie	

## A. Verfassungsrechtliche Grundfragen

### I. Staat, Recht und Wirtschaft in der Vergangenheit<sup>1</sup>

#### 1. Der Wirtschaftsliberalismus

- 1 Der geistesgeschichtliche Ausgangspunkt, an den eine Theorie des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft im westlichen Verfassungsstaat anknüpfen sollte, liegt im 19. Jahrhundert, nicht schon im Zeitalter des Merkantilismus. Während es dem absolutistischen Herrscher des 18. Jahrhunderts nämlich nur um die Methoden und Mittel der Machtsicherung und -erweiterung durch Staatseinkünfte ging, wurde erst mit dem Liberalismus und seinem naturrechtlich begründeten Prinzip der freien Entfaltung des Individuums die Lenkungsproblematik und damit auch die Frage nach der Begrenzung des Staatshandelns aufgeworfen. Nicht mehr die direkte Förderung der „Wohlfahrt“, sondern Sicherungen im Verhältnis von Bürger zu Bürger und gegenüber „auswärtigen Feinden“ (Wilhelm von Humboldt) mußten einer Theorie wichtig werden, die im freien Spiel der Kräfte einen leistungsfähigen naturgesetzlichen Funktionsmechanismus erkannt hatte. Die Verantwortlichkeit des Staates für die Wirtschaft konnte nach der Idee des Wirtschaftsliberalismus deshalb rechtlich nur die Sicherung der Wirtschaftsautonomie bezwecken – in Form eines bürgerlichen „Verkehrsrechts“ zum Schutze des Marktes und in Form eines öffentlichen „Polizeirechts“ zur Ahndung von Ordnungsverstößen.
- 2 Die Wirklichkeit des deutschen Liberalismus bestand aber keineswegs nur in der Gewährleistung der äußeren Ordnung des Marktgeschehens; vielmehr gab es im Jahrhundert der Gewerbefreiheit auch gegenläufige sozialpolitische Theorien und nationalwirtschaftliche Maßnahmen, in denen heute die Wurzeln einer Regelung der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Staat und Wirtschaft gesehen werden können. Zwar sind bei einer pauschalen und idealtypischen Betrachtungsweise die dem Liberalismus des bürgerlichen Verfassungsstaats und die dem Wohlfahrtsstaat der parlamentarischen Demokratie jeweils eigenen unterschiedlichen Grundprinzipien noch erkennbar; unverkennbar ist aber auch, daß das im Gefolge der bürgerlichen Revolution entwickelte individualistische, marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem, vor allem in seiner deutschen Variante eines „bürokratiegetragenen Liberalis-

Die freie Entfaltung  
des Individuums

1 Zur Wirtschaftsgeschichte vgl. *Hans Hausserr*, *Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit*, 1981; *Friedrich Lütge*, *Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 1966; *Wolfram Fischer* (Hg.), *Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg*, *Handbuch der Europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 5, 1985; *Wolfgang Zorn*, *Wirtschaftsgeschichte*, in: *HdWW IX*, S. 55f. Zur Geschichte des Wirtschaftsrechts vgl. *Wolfgang Fikentscher*, *Wirtschaftsrecht II*, 1983, S. 25–37; *Hans-Joachim Mertens/Christian Kirchner/Erich Schanze*, *Wirtschaftsrecht*, 1982, S. 55–70; *Fritz Rittner*, *Wirtschaftsrecht*, 1987, S. 1–15; *Walter Schmidt-Rimpler*, *Wirtschaftsrecht*, in: *HDSW XII*, S. 686–690. Zur Geschichte der Wirtschaftslenkung vgl. *Reiner Schmidt*, *Wirtschaftspolitik und Verfassung*, 1971, S. 43–56.

mus<sup>42</sup> spätestens seit der Bismarck'schen Schutzzollpolitik der Jahre nach 1879 durch Regulierungen abgelöst wurde, die sich unter den Begriff des Interventionismus einordnen lassen. Nach heutigem Verständnis handelt es sich dabei nicht um „Eingriffe“ des Staates in einen „an sich“ freien Bereich des Wirtschaftens, sondern um eine wechselseitige, eher unsystematische Beeinflussung, für welche die Wirtschaft als Teil der Gesellschaft seit Beginn der Industrialisierung vor allem durch Bildung von Interessenverbänden handlungsfähig wurde. Der Staat kann hierbei keineswegs nur als Agent der Wirtschaft<sup>3</sup> angesehen werden, sondern vor allem auch als Garant eines durch ihn repräsentierten, nicht durch eine bürgerliche Revolution abgestützten (im Gegensatz zu Frankreich und England) individualistischen Prinzips.

Anfänge des  
Interventionismus

## 2. Der moderne Verfassungsstaat

Mit den auf die Kriegsbedürfnisse zugeschnittenen, am 14. August 1914 erlassenen sechzehn Reichswirtschaftsgesetzen wurde der Bereich der Wirtschaft erstmals systematischer reglementiert. Hier kann der Ausgangspunkt eines modernen Wirtschaftsrechts gesehen werden<sup>4</sup>.

3

Kriegswirtschaft  
als Beginn des  
Wirtschaftsrechts

Ein verfassungsrechtlicher Niederschlag der Entwicklung staatlicher Verantwortung für die Wirtschaft findet sich im deutschen Rechtsraum erstmals in der Weimarer Reichsverfassung. Sie versuchte liberal-konservatives, kapitalistisches, sozialreformerisches und sozialistisches Gedankengut durch Verankerung klassisch-liberaler Grundrechte, durch die Möglichkeit zu entschädigungspflichtiger, aber auch zu entschädigungsloser Enteignung, durch Formen der Vergesellschaftung (Art. 156) und korporative Teilnahme (Reichswirtschaftsrat, Art. 165) miteinander zu verbinden. Eine arbeitsteilige Abgrenzung staatlicher und gesellschaftlicher Verantwortung für die Wirtschaft konnte durch den dilatorischen Formelkompromiß der Weimarer Verfassung nicht gelingen<sup>5</sup>.

4

Die Weimarer  
Reichsverfassung

Zur nachfolgenden Zeit des Nationalsozialismus gibt es in der Entwicklung des Interventionismus, also in der Frage der richtigen Zuordnung von Staat und Wirtschaft, keinen ideengeschichtlichen Übergang, sondern einen Bruch. Der Staat verstand sich nämlich nun als unumschränkter Herr und Verwalter der Wirtschaft<sup>6</sup>; ihm stand ein umfassendes Lenkungsinstrumentarium zur Verfügung. Daneben allerdings konnten „Formen individuellen Wirtschaftens“ einschließlich ihrer Rechtsgrundlage<sup>7</sup> bewahrt werden. Da aber jede interventionistische Maßnahme auf wirtschaftlichem Gebiet eine grundsätz-

5

Der National-  
sozialismus

2 Mertens/Kirchner/Schanze (N 1), S. 65.

3 Vgl. Reinhart Koselleck, Staat und Gesellschaft in Preußen 1815–1848, in: Hans-Ulrich Wehler (Hg.), Moderne deutsche Sozialgeschichte, 1968, S. 74ff.

4 Aus der damaligen Literatur vgl. Arthur Nussbaum, Das neue deutsche Wirtschaftsrecht, 1920.

5 → Bd. I, H. Schneider, § 3 Rn. 39.

6 So Justus Wilhelm Hedeman, Deutsches Wirtschaftsrecht, 1943, S. 145.

7 So Erich Preiser, Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung, in: FinArch 1941, S. 225ff. (226).

lich freie Wirtschaft voraussetzt und da diese nach der Ideologie des Nationalsozialismus durch eine „öffentliche, gebundene, völkische Wirtschaft“ abgelöst werden sollte, stellt sich rechtlich die Wirtschaftslenkungsfrage erst wieder nach Erlaß des Grundgesetzes. Zuvor aber ist den theoretischen Möglichkeiten einer Übernahme staatlicher Verantwortung für wirtschaftliches Geschehen nachzugehen.

## II. Grundpositionen zum Verhältnis von Staat, Recht und Wirtschaft

### 1. Das Recht in reinen Wirtschaftssystemen

- 6 Verantwortung bedeutet Aufgabe, Eigenständigkeit und Einstandspflicht<sup>8</sup>. In diesem Sinne kann der Staat seiner Verantwortung für die Wirtschaft entweder dadurch gerecht werden, daß er selbst wirtschaftet oder dadurch, daß er die Wirtschaft den Privaten überläßt. In idealtypischer Sicht sind es also die Formen der Zentralverwaltungswirtschaft bzw. der Marktwirtschaft, die zwar in der Realität nicht rein vorkommen, die aber die grundsätzlichen staatlichen Optionen aufzeigen<sup>9</sup>. Das Recht ist hierbei auf jeden Fall unverzichtbar, weil auch die Entscheidung für die grundsätzliche Autonomie der Wirtschaft – durchaus als arbeitsteilige Form staatlicher Verantwortungsübernahme verstehbar – sowohl rechtlicher Grundlegung wie normativer Absicherung bedarf<sup>10</sup>. In beiden Fällen kann also staatliche Verantwortung nur durch eine Verrechtlichung des jeweiligen Koordinationstyps (Zentralverwaltungswirtschaft, Marktwirtschaft) wahrgenommen werden.
- 7 Wäre die Behauptung richtig, zwischen beiden genannten Wirtschaftssystemen könne jede Art von Mischform nur als Entartung gewertet werden<sup>11</sup>, dann müßte dies konsequenterweise die rechtspolitische Forderung nach entsprechender Institutionalisierung der reinen Lehre nach sich ziehen. Die Wirklichkeit des modernen westlichen Verfassungsstaates macht hier allerdings skeptisch. Der Staat reguliert nämlich die gesamte Volkswirtschaft; er nimmt auf die wirtschaftlichen Prozesse Einfluß und er korrigiert erforderlichenfalls das Marktergebnis direkt. Andererseits wird nicht wie in der Zentralverwaltungswirtschaft der Wirtschaftsablauf umfassend geplant und gesteuert. Das Individualprinzip, die Planträgerschaft des Wirtschaftssubjekts, die Koordination der Einzelpläne durch den Markt, die Preisorientierung und das Privateigentum werden zumindest prinzipiell gewahrt, so daß das praktizierte interventio-

Die Modelle  
Zentral-  
verwaltungs-  
wirtschaft/  
Marktwirtschaft

Die praktizierte  
Mischform

<sup>8</sup> Zu diesem Begriffsgebrauch vgl. etwa Eberhard Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: VVDStRL 34 (1976), S. 227f. m. w. N. Als rechtliche Grundkategorie ist Verantwortung zu unbestimmt, um auch nur allgemeine Grundsätze ableiten zu können. Ähnlich wohl Peter J. Tettinger, *Rechtsanwendung und gerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 1980, S. 316ff. Zum Ganzen vgl. Peter Saladin, *Verantwortung als Staatsprinzip*, 1984.

<sup>9</sup> Zu diesen Grundtypen vgl. Egon Tuchtfeldt, *Wirtschaftssystem*, in: HdWW IX, S. 326ff.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch Peter Badura, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, in: Ingo v. Münch (Hg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1985, S. 258f.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. die Polemik von Fikentscher (N 1), S. 42, gegen „das simple – und falsche – Dreierschema“.

nistische System von den unterschiedlichen Erscheinungsformen der Zentralverwaltungswirtschaft abgrenzbar bleibt.

Es ist gleichgültig, ob der praktizierte Wirtschaftsstil als „mixed economy“, als Interventionismus, als gemischte Wirtschaftsverfassung oder als „organisierte Interdependenz“<sup>12</sup> zwischen Staat und Wirtschaft bezeichnet wird; wichtig ist, ob ihm ein bestimmtes System zugrunde liegt und welche Rolle dem Recht dabei zukommt.

Wirtschaftsrecht ist nichts anderes als ein Instrumentarium der Wirtschaftspolitik<sup>13</sup>. Für eine rechtliche Betrachtung ist deshalb mit entscheidend, im Dienste welcher wirtschaftspolitischen Grundsätze dieses Recht steht. Ob der Wirtschaftspolitik ein bestimmtes Wirtschaftssystem zugrunde liegt, beurteilt sich

Wirtschaftsrecht als  
Instrument der  
Wirtschaftspolitik

- nach der Verfassung,
- nach den Aktivitäten des einfachen Gesetzgebers sowie
- nach der praktischen Handhabung bzw. dem Selbstverständnis der wirtschaftspolitischen Akteure.

## 2. Das Recht in der praktizierten Marktwirtschaft

Das Grundgesetz enthält zwar kein bestimmtes Wirtschaftssystem, aber doch eine vom einfachen Gesetzgeber und von der Wirtschaftspraxis abgestützte Vorgabe für einen grundsätzlich privaten Markt. Die eigentliche methodologische Kernfrage besteht deshalb darin, in welchem Umfang der Markt zu sichern und welche Abweichungen vom Marktprinzip zulässig, ja im Hinblick auf die Entscheidung für den Sozialstaat sogar geboten sind. Grundsätzlich sind zwei Arten von Regelungen denkbar, nämlich marktkonstituierende bzw. marktschützende einerseits und Marktergebnisse korrigierende andererseits.

8

Die Sicherung  
des Marktes

Das Problem der Marktkonstituierung sowie der Abwehr von Selbstgefährdungen der privatwirtschaftlichen Freiheit durch wettbewerbsschädliches Verhalten (Kartelle, Monopole u. a.) wurde durch die Gewährleistung der Vertragsfreiheit und durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufgegriffen und im wesentlichen bewältigt. Dies kann nicht von den planenden Eingriffen des Staats zugunsten von Interessentengruppen, zu denen sowohl mächtige Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände wie auch kaum konfliktfähige randständige sozialschwache Gruppen zählen, gesagt werden<sup>14</sup>. Auch dem Neoliberalismus der Freiburger Schule ist es nicht gelungen, eine plausible Planungstheorie zu entwickeln, die Marktfreiheit bewahrt, aber Planung zuläßt und sie zugleich begrenzt. Die Verlegenheitsvokabeln von der

9

Das Fehlen  
einer staatlichen  
Planungstheorie

<sup>12</sup> Mertens/Kirchner/Schanze (N 1), S. 59.

<sup>13</sup> So zutreffend Hans Herbert v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, <sup>1</sup>1985, S. 43.

<sup>14</sup> Man nehme nur als Beispiel die Subventionspraxis. Die Subventionsberichte der Bundesregierung bieten reiches Anschauungsmaterial für eine völlig konzeptionslose Förderungspolitik, vgl. z. B. den 10. Subventionsbericht, BTDrucks. 10/1279.

„inner- und außerwettbewerblichen Zielplanung“ und der „Marktentwicklungsplanung“<sup>15</sup> beschreiben letztlich nur das tatsächliche interventionistische Eindringen in den Markt, ohne die selbst gestellte Aufgabe der Begrenzung planerischer Elemente zu bewältigen.

Theorieansätze des  
Stabilitätsgesetzes

- 10** Insgesamt betrachtet stützt sich die Wahrnehmung staatlicher Verantwortung für die Wirtschaft der Bundesrepublik weder auf eine gefestigte Staatsaufgabenlehre<sup>16</sup> noch auf eine bestimmte Theorie des Interventionismus<sup>17</sup>. Die „general theory“ von John Maynard Keynes<sup>18</sup> wurde zwar teilweise durch das Stabilitätsgesetz des Jahres 1967 rechtlich instrumentalisiert, ebenso finden sich aber Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft mit ihrem Versuch der Unterscheidung zwischen marktkonformen und -inkonformen Mitteln<sup>19</sup> wie Elemente eines prinzipienlosen, diffusen Pragmatismus.

Das Verhältnis von  
Markt und Recht

- 11** Als vorrangiges Prinzip verbleibt die rechtliche Konstituierung und Umhegung der Marktfreiheit, die aber durch zahlreiche Subprinzipia durchbrochen wird, ohne daß damit jeweils verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen würden. Die teilweise auf hohem Abstraktionsniveau geführte Debatte über das Verhältnis von Markt und Recht, von Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaften<sup>20</sup> hat letztlich kaum mehr als die Erkenntnis gebracht, daß das Recht steuernde und redistributive Aufgaben übernimmt und daß das Marktprinzip (Gewährleistung der Vertragsfreiheit, Freizügigkeit, Gewerbefreiheit, Schutz vor Marktmißbrauch usw.) durch zahlreiche sozialstaatliche, ökologische und sonstige Zielsetzungen, durch interventionistische Maßnahmen und durch kooperative Formen durchbrochen wird. Ein Maßstab gesamtwirtschaftlicher Richtigkeit<sup>21</sup> ist weder zur Bestimmung der Qualität von Wirtschaftsrecht noch als durchgängiges Interpretationsprinzip für wirtschaftsrechtliche Normen<sup>22</sup> geeignet. Auch dirigistische Eingriffe können nämlich Ausdruck einer vom Recht akzeptierten Verantwortung für die Wirtschaft sein; nicht jede wirtschaftsrechtliche Norm läßt sich in einen die Interpretation erleichternden größeren wirtschaftssystematischen Zusammenhang einordnen.

<sup>15</sup> So *Fikentscher* (N 1), S. 50.

<sup>16</sup> Deshalb mag es beim augenblicklichen Entwicklungsstand sinnvoller scheinen, öffentliche Aufgaben nur zu beobachten, zu erklären oder normativ zu postulieren; so *Gunnar Folke Schuppert*, Die öffentlichen Aufgaben als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft, in: *VerwArch* 71 (1980), S. 309 ff.

<sup>17</sup> Der Staat interveniert ebenso in die Wirtschaft wie die Wirtschaft ihre Belange zu Staatsbelangen macht, vgl. *Mertens/Kirchner/Schanze* (N 1), S. 68.

<sup>18</sup> *John M. Keynes*, *General theory of employment, interest and money*, New York 1936.

<sup>19</sup> Zum Zusammenhang zwischen sozialer Marktwirtschaft, Globalsteuerung bzw. Keynesianismus vgl. *Klaus Siern/Paul Münch/Karl-Heinrich Hansmeyer*, *Komm. z. StabG*, 1972, S. 35 ff. und *Walter Adolf Jöhr*, *Wirtschaft und Politik*, in: *HdWW IX*, S. 6 ff.

<sup>20</sup> Vgl. z. B. den Rezensionssatz von *Norbert Reich*, *Zum Verhältnis von Markt und Recht als Gegenstand sozialökonomischer Theorienbildung*, in: *ARSP* 1977, S. 485 ff.

<sup>21</sup> So aber *Schmidt-Rimpler* (N 1), S. 686 ff. und die ihm folgenden Autoren.

<sup>22</sup> Zum politischen Bezug wirtschaftsrechtlicher Normen und den daraus ableitbaren interpretatorischen Konsequenzen vgl. *Ernst Steindorff*, *Politik des Gesetzes als Auslegungsmaßstab im Wirtschaftsrecht*, in: *FS für Karl Larenz*, 1973, S. 217 ff.

### III. Grundgesetz und Wirtschaftsgestaltung

#### 1. Staat und Wirtschaft in der Bundesrepublik seit 1945

Mit Ulrich Scheuner<sup>23</sup> lassen sich seit 1945 bis zur Änderung des Art. 109 GG und dem Erlaß des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes im Jahr 1967 drei Entwicklungsphasen unterscheiden.

12

In der ersten Phase, die bis in die Mitte der fünfziger Jahre reicht, ging es um die Konstituierung einer neuen wirtschaftlichen Ordnung. Entscheidend war hierbei, welche wirtschaftspolitischen Konzeptionen sich bei den Beratungen über das Grundgesetz innerhalb der Parteien und bei den Auseinandersetzungen der Parteien untereinander durchsetzen konnten. Am erfolgreichsten erwies sich der von den Neoliberalen vorgeschlagene „dritte Weg“ zwischen einem zusammengebrochenen historischen Liberalismus und einem drohenden Kollektivismus. Der „Nachwächter-Staat“ des Altliberalismus sollte durch einen starken Staat, der imstande wäre, eine wahrhaft freie Wirtschaft zu sichern, ersetzt werden. Während im Ahlener Programm der CDU/CSU noch die Vergesellschaftung der Grundstoffindustrien, die Entflechtung von Monopolen und Kartellen, eine staatliche Wirtschaftsplanung und neue Möglichkeiten der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Großbetrieben gefordert worden waren, akzentuierte die von Müller-Armack geprägte Formel von der „sozialen Marktwirtschaft“<sup>24</sup> deutlicher die Prinzipien des Wettbewerbs und des Privateigentums an den Produktionsmitteln<sup>25</sup>. Als das Bundesverfassungsgericht schließlich 1954<sup>26</sup> feststellte, daß die Wirtschafts- und Sozialordnung der sozialen Marktwirtschaft nach dem Grundgesetz möglich, dort aber nicht festgeschrieben sei, war ein vorläufiger Abschluß der Grundsatzdebatte um die Wirtschaftsordnung erreicht.

Die Konstituierung  
der sozialen  
Marktwirtschaft

Die zweite Phase ist durch die Auseinandersetzung um die Wirtschaftsverfassung und durch die Bestimmung der Grenzen staatlicher wirtschaftsgestaltender Tätigkeit durch die Grundrechte geprägt. Da sich die Auffassung von der sozialen Marktwirtschaft als der nach dem Grundgesetz allein möglichen Wirtschaftsordnung nicht hatte durchsetzen können, war es konsequent, in Einzeluntersuchungen das Ausmaß der Bindung des Gesetzgebers durch die Verfassungsordnung festzustellen<sup>27</sup>.

13

Die Frage  
nach den Grenzen  
staatlicher  
Wirtschafts-  
gestaltung

Ein neuer Akzent wurde dann in einer dritten Phase gesetzt, als sich die Planungsdiskussion vor dem Hintergrund der schweren Rezession der Jahre 1966/67 wirtschaftstheoretisch im Konzept der Globalsteuerung und der Neufassung von Art. 109 GG bzw. im Erlaß des Stabilitäts- und Wachstumsgeset-

Die Global-  
steuerung

<sup>23</sup> Ulrich Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Einführung, 1971, S. 9ff.

<sup>24</sup> → Bd. I, Zacher, § 25 Rn. 51ff.

<sup>25</sup> Vgl. zum Ganzen Karl Dietrich Bracher/Theodor Eschenburg/Joachim C. Fest/Eberhard Jäckel (Hg.), Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 6 Bde., 1981 ff., Bd. 1: Theodor Eschenburg (Hg.), Jahre der Besatzung 1945–1949, 1983, S. 421 ff.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 4, 7ff.

<sup>27</sup> Nachweise bei Scheuner (N 23), S. 11 Fn. 12.

zes niederschlug. Endgültig war damit dem Gedanken der Notwendigkeit einer Ingerenz des Staates in die Wirtschaft rechtlich zum Durchbruch verholten worden.

14  
Gegenströmungen  
zum  
Interventionismus

Inzwischen wird der Keynesianismus des Stabiliäts- und Wachstumsgesetzes eher kritisch gesehen. Friedmanns Plädoyer für einen Rückzug des Staates aus der Wirtschaft und für die Beschränkung der Wirtschaftspolitik auf eine Geldmengensteuerung, der wirtschaftspolitische Nihilismus der „rationalen Erwartungstheoretiker“ (Stigler u. a.), die auch bei Marktungleichgewichten staatliche Eingriffe wegen deren Antizipation durch die Individuen für wirkungslos halten, und andere jüngere Wirtschaftstheoretiker weisen darauf hin, daß eine neue Epoche der Wirtschaftstheorie begonnen hat. Die Wiederentdeckung der Arbeiten von Coase in den USA und die inzwischen weltweit diskutierte Lehre von den Handlungsrechten und Handlungsbeschränkungen der Wirtschaftssubjekte („property rights“)<sup>28</sup> zeigen, daß der private Sektor für effizienter als der staatliche Interventionismus gehalten wird.

## 2. Die Wirtschaftsverfassung in der Staatsrechtslehre

15  
Die „Offenheit“  
der Wirtschafts-  
verfassung

Der Streit um die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes ist bis in die jüngste Zeit immer wieder dargestellt worden<sup>29</sup>, so daß es genügt, die wesentlichen Ergebnisse zu referieren.

Auslösend für die Auseinandersetzung war vor allem die „Offenheit“ der Wirtschaftsartikel des Grundgesetzes, die sich aus deren Entstehungsgeschichte erklärt. Einmal konnte sich der Verfassungsgeber auf keine bestimmte wirtschaftspolitische Programmatik einigen, zum anderen verstand der Parlamentarische Rat das Grundgesetz als ein Provisorium. Erschwerend kam eine unklare Begrifflichkeit hinzu. Die in der Wirtschaftswissenschaft für „Wirtschaftsordnung“ verwendeten Definitionen besagen häufig nichts wesentlich anderes als die von der Rechtswissenschaft für „Wirtschaftsverfassung“ gebräuchlichen; vielfach wird nicht klar zwischen dem tatsächlichen Zustand des Wirtschaftslebens, einem idealtypischen Wirtschaftssystem und der normativen „Wirtschaftsverfassung“ unterschieden. Diese wird im folgenden als die Summe der verfassungsrechtlichen Gestaltungselemente der Ordnung der Wirtschaft begriffen.

16 Die Wirtschaftsverfassung als verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft kann entweder ein bestimmtes Wirtschaftssystem zu normieren suchen oder

<sup>28</sup> Vgl. *Peter Häberle*, Vielfalt der Property Rights und der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff, in: AöR 109 (1984), S. 36ff.

<sup>29</sup> Aus der zahlreichen Literatur vgl. *Hans F. Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: FS für Franz Böhm, 1965, S. 63ff.; *Peter Badura*, Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrechts, in: JuS 1976, S. 205ff.; *Hans Hablitzel*, Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz, in: BayVBl. 1981, S. 65ff., 100ff.; *Peter-Christian Müller-Graff*, Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung im Marktrecht, 1984, S. 246ff.



aber sich damit begnügen, einige Daten für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung zu setzen, ohne ein konkretes Wirtschaftssystem im Auge zu haben. Dabei sind zwei idealtypische Hauptfälle zu unterscheiden, die zentrale Lenkung durch den Staat (Zentralverwaltungswirtschaft) und die dezentrale Lenkung durch den Wettbewerb (Marktwirtschaft)<sup>30</sup>.

Der Begriff  
der Wirtschafts-  
verfassung

#### a) Wirtschaftsverfassung ohne Wirtschaftssystem

Mit dem Begriff der Wirtschaftsverfassung war vor allem in der Frühgeschichte der Bundesrepublik die Vorstellung von der normativen Einrichtung eines bestimmten Wirtschaftssystems verbunden. Nach der Auffassung von Nipperdey, der im Grundgesetz eine institutionelle Garantie der sozialen Marktwirtschaft verankert sah<sup>31</sup>, wurde die Verfassung mit einem bestimmten Wirtschaftssystem identifiziert. Zur Begründung stellte Nipperdey insbesondere auf eine wirtschaftsbezogene Interpretation des Freiheitsgrundrechts des Art. 2 Abs. 1 GG und auf das Sozialstaatsprinzip ab. Das Entscheidende seiner These lag nicht in der Summe der Interpretation von Einzelnormen, sondern in der Anhebung der sozialen Marktwirtschaft zu einem eigenständigen verfassungsrechtlichen Maßstab<sup>32</sup>. Nipperdeys These wurde allgemein als normative Garantie für die soziale Marktwirtschaft verstanden; ein Wirtschaftssystem avancierte zum verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab. Bereits die Eignung einer staatlichen Maßnahme zur Veränderung der Wettbewerbschancen sollte nämlich ausreichend sein, um als „Wettbewerbsverfälschung“ gegen Art. 2 Abs. 1 GG zu verstoßen<sup>33</sup>.

17

Systemgarantie  
für die soziale  
Marktwirtschaft?

Es erstaunt nicht, daß sich die Auffassung von der sozialen Marktwirtschaft als verfassungsrechtliche Systemgarantie nicht durchsetzen konnte – zuviel hatte sie gegen sich. Das wenig faßbare Konzept der sozialen Marktwirtschaft vermag zwar einen bestimmten Wirtschaftsstil zu beschreiben, läßt aber viele, für ein Rechtssystem unerläßliche Fragen offen, wie z. B. die der klaren Unterscheidung von marktkonformen und marktinkonformen Eingriffen<sup>34</sup>. Vor allem aber wurden die Konsequenzen gesehen, welche mit der Übernahme eines Wirtschaftssystems in die Verfassungsordnung verbunden gewesen wären, nämlich die Auslieferung von höchstrangigem Recht an die Ungewißheiten einer sozialen Ordnung und deren Theorie.

18

Rechtliche  
Unbestimmtheit  
marktkonformer  
Handlungsweisen

Insgesamt erbrachte die Diskussion um die auf der Verfassungsebene wahrzunehmende staatliche Verantwortung für die Wirtschaft im wesentlichen die Erkenntnis, daß der im Grundgesetz für wirtschaftspolitische Maßnahmen festgelegte Rahmen weder auf ein bestimmtes Wirtschaftssystem verengt noch allerdings auf Systemthaltbarkeit festgelegt werden kann. Die These, die

Kein verfassungs-  
rechtliches  
Neutralitätsgebot

30 Zur Begrifflichkeit vgl. *Artur Woll*, *Wirtschaftspolitik*, 1984, S. 77.

31 *Hans Carl Nipperdey*, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, 1961, S. 44.

32 Vgl. hierzu *Müller-Graff* (N 29), S. 254.

33 Näheres vgl. bei *R. Schmidt* (N 1), S. 128 ff.

34 Vgl. *Reinhard Blum*, *Marktwirtschaft, soziale*, in: *HdWW X*, S. 153 ff. (156).

Staatsgewalt sei gegenüber allen wirtschaftspolitischen Ideologien zu strikter Neutralität verpflichtet<sup>35</sup>, hat zu Recht keine Anhänger gefunden.

- 19 Auch die Belebung der Debatte um die Wirtschaftsverfassung, die mit der Änderung des Art. 109 GG<sup>36</sup> im Jahre 1967 einsetzte, führte zu keiner grundsätzlich neuen Einschätzung des Verhältnisses von Grundgesetz und Wirtschaftssystem. Die neu geschaffene Bindung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und dessen Instrumentalisierung durch eine mehrjährige Finanzplanung, durch Konjunkturausgleichsrücklagen und Kreditlimitierungsverordnungen sowie andere mit der Änderung des Art. 109 GG und dem gleichzeitig erlassenen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz<sup>37</sup> geschaffene Möglichkeiten, vermehrten zwar die auf den Sachbereich Wirtschaft bezogenen Normen wesentlich. Trotz dieser Ansätze zu einer globalgesteuerten, planerische Elemente einbeziehenden Marktwirtschaft<sup>38</sup> konnte aber von einer „echten Wende unseres wirtschaftsverfassungsrechtlichen Denkens“<sup>39</sup> nicht die Rede sein. Der neue Wirtschaftsstil, der sich als Globalsteuerung verstand, wollte weiterhin den Wettbewerb zur Regulierung der mikroökonomischen Größen einsetzen, während die Makrogrößen für den Staat handhabbarer werden sollten<sup>40</sup>.

Globalsteuerung in  
der Marktwirtschaft

#### b) Funktionsgarantie der Marktwirtschaft?

- 20 Erfolgreicher als die literarischen Bemühungen, welche die „ordnungspolitische Neutralität“ des Grundgesetzes<sup>41</sup> in eine Systemgarantie umzusetzen versuchten, waren Ansätze, die Grundrechte in den Wirkungs- und Ordnungszusammenhang der Wirtschaft zu stellen und so bestimmte Funktionsgarantien für ein dezentrales Wirtschaften zu begründen<sup>42</sup>. Die verfassungsrechtlichen Garantien des Privateigentums einschließlich seiner ökonomischen Nutzbarkeit (Art. 14 GG), die mit Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisteten Berufs-, Gewerbe- und Unternehmensfreiheiten und die Möglichkeiten der freien Wahl des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte, das mit Art. 9 GG geschaffene Recht der Gründung von Handelsgesellschaften sowie schließlich Art. 2 GG, in dem die herrschende Meinung die Garantie der Wettbewerbs- und Vertragsfreiheit verankert sieht, waren der Ausgangspunkt von Überle-

Die Entscheidung  
des Grundgesetzes  
für ein dezentrales  
Wirtschaften

<sup>35</sup> Herbert Krüger, Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, in: DVBl. 1951, S. 361 ff. (363).

<sup>36</sup> 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 581). → Bd. I, Hofmann, § 7 Rn. 69.

<sup>37</sup> BGBl. I S. 582.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu vor allem Elmar Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, 1970, S. 204 ff.

<sup>39</sup> So aber Rüdiger Zuck, Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung (Art. 3, 12, 14 GG), in: BB 1967, S. 805 ff. (807).

<sup>40</sup> Vgl. zum Ganzen R. Schmidt (N 1), S. 139 ff.

<sup>41</sup> So die herrschende Meinung, vgl. Hans-Jürgen Papier, Grundgesetz und Wirtschaftsordnung, in: HdbVerfR, S. 609 ff., m. w. N. in Fn. 2.

<sup>42</sup> So Papier (N 41), S. 615; Hans Heinrich Rupp, Grundgesetz und „Wirtschaftsverfassung“, 1974, S. 35; Walter Leisner, Privateigentum ohne privaten Markt?, in: BB 1975, S. 1 ff.; Rupert Scholz, Grenzen staatlicher Aktivität unter der grundgesetzlichen Wirtschaftsverfassung, in: Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft, 1976, S. 113 ff.; Helmuth C. F. Liesegang, Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft, 1977, S. 237 ff. und zusammenfassend Müller-Graff (N 29), S. 258 ff.

gungen, im Grundgesetz gerade nicht eine Neutralität gegenüber der Wirtschaft zu sehen, sondern zumindest den Koordinationstyp der Zentralverwaltungswirtschaft für ausgeschlossen zu halten. Der dem einzelnen mit den Grundrechten gewährte Anteil an der Wirtschafts- und Sozialgestaltung schliesse die absolute Herrschaft des politischen Systems über die Wirtschaft aus<sup>43</sup>. Dieser nicht ernsthaft bestreitbare Interpretationssatz<sup>44</sup> wird auch nicht durch die Sozialisierungsermächtigung des Art. 15 GG in Frage gestellt, weil diese schon wegen des Entschädigungsgebots eine die Eigentumsinstitutsgarantie ablösende Sozialisierung rechtlich und nicht nur faktisch verhindert<sup>45</sup>.

Während sich die am einzelnen Grundrecht und seinen Funktionsbedingungen ansetzenden Interpretationen im Rahmen herkömmlicher Grundrechtstheorie bewegen, wird der allgemein akzeptierte hermeneutische Ansatz aber dann verlassen, wenn Maßstab nicht mehr die einzelne Norm bleibt, sondern ein über diese hinausgehender „Systemzusammenhang“ als normativer Oberersatz konstruiert wird. Oder anders: Markt und Wettbewerb sind nach der Funktionstheorie nicht als solche grundrechtlich institutionell abgesichert, deren Beseitigung wird aber durch die Einzelgrundrechte verhindert<sup>46</sup>.

21

Keine  
institutionelle  
Sicherung  
von Markt und  
Wettbewerb

### 3. Die Wirtschaftsverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

#### a) Die These von der „wirtschaftspolitischen Neutralität“

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts liegt die wirtschaftspolitische Verantwortung nach dem Prinzip der „Neutralität des Grundgesetzes“ im wesentlichen beim Gesetzgeber. Der Verfassungsgeber habe sich nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden. Das ermögliche dem Gesetzgeber, die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachte<sup>47</sup>. Dieser bereits in der Investitionshilfeentscheidung<sup>48</sup> herausgestellte Grundsatz wird bis zum Mitbestimmungsurteil<sup>49</sup> nur unwesentlich verfeinert. Zusammengefaßt hält es das Gericht verfassungsrechtlich für irrelevant,

22

Die Auffassung  
des Bundesver-  
fassungsgerichts

- ob ein Gesetz im Einklang mit der bisherigen Wirtschafts- und Sozialordnung steht,
- ob das eingesetzte Mittel „marktkonform“ im Sinne der „sozialen Marktwirtschaft“ ist,

43 Zusammenfassend *Papier* (N 41), S. 615; *ders.*, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, in: *VVDStRL* 35 (1977), S. 82ff.

44 Zutreffend *Müller-Graff* (N 29), S. 259.

45 Vgl. *Leisner* (N 42), S. 1ff. (4f.); *ders.*, Das Eigentumssyndikat, in: *DVB1.* 1976, S. 125ff.; *Wolfgang Rübner*, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, in: *DVB1.* 1976, S. 689ff. (690 Fn. 15); *Papier*, Unternehmen und Unternehmer (N 43), S. 85; a. A. *Gunther Schwerdtfeger*, Unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Grundgesetz, 1972, S. 241f.

46 So zutreffend *Scholz* (N 42), S. 113ff. (125). → Bd. I, *Vogel*, § 27 Rn. 71.

47 BVerfGE 4, 7 (17f.); 7, 377 (400); 50, 290 (338).

48 BVerfGE 4, 7.

49 BVerfGE 50, 290.

- ob eine Maßnahme mit einer der jeweiligen Wirtschaftspolitik zugrunde liegenden volkswirtschaftlichen Lehrmeinung übereinstimmt,
- ob eine in dem Gesetz zutage tretende wirtschaftspolitische Auffassung vom Richter gebilligt wird,
- ob ein Gesetz im Interesse einzelner Gruppen erlassen wurde,
- ob ein Gesetz wettbewerbsneutral ist<sup>50</sup>.

Auch besteht nach Auffassung des Gerichts kein Zwang, gleiche Wettbewerbschancen herbeizuführen<sup>51</sup>.

- 23** Diesen Freiheiten stellt das Gericht Bindungen gegenüber, die zu den Essentialien jedes Verfassungsstaates gehören und die kaum mehr als Selbstverständlichkeiten enthalten. Gebunden sei der Gesetzgeber nämlich an das Grundgesetz, insbesondere an die Grundrechte. Jede Wirtschaftslenkungsmaßnahme greife gestaltend in den Ablauf des sozialen Lebens ein und korrigiere damit das freie Spiel der Kräfte. Solche Gesetze müßten durch das öffentliche Interesse geboten sein und dürften nicht willkürlich die schutzwürdigen Interessen anderer vernachlässigen<sup>52</sup>. Die Betonung der grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers<sup>53</sup> hat nicht zuletzt angesichts fehlender ausdrücklicher Aussagen des Grundgesetzes zum Wirtschaftssystem weitgehend Zustimmung gefunden<sup>54</sup>. Sie darf keinesfalls als Inhalts- oder Entscheidungslosigkeit des Grundgesetzes in bezug auf die Wirtschaft mißverstanden werden<sup>55</sup>. Das Grundgesetz ist eben nur von „relativer Offenheit“; die normative Kraft der Verfassung darf nicht aufs Spiel gesetzt werden<sup>56</sup>.

#### b) Die Einzelgrundrechte als Prüfungsmaßstab

**24**  
Das Einzelgrundrecht als Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts

Die vielfach totgesagte Auseinandersetzung um die „Wirtschaftsverfassung“ kehrt in gewandelter Form bei der Frage nach einem besonderen Maßstab für die Beurteilung wirtschaftspolitischer Gesetzgebung wieder. Hier wird sich dann letztlich erweisen, in welchem Umfang dessen „weitgehende Gestaltungsfreiheit“<sup>57</sup> im Bereich der Wirtschaft beschränkt ist. Der eigentliche Ertrag der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Diskussion ist deshalb auch in der Rückbesinnung auf das interpretatorische Problem zu sehen, während sich die Ablehnung der Absonderung eines Wirtschaftsverfassungssystems spätestens seit 1971 durchgesetzt hat<sup>58</sup>. Bezeichnenderweise setzt die wichtigste

<sup>50</sup> BVerfGE 12, 341 (347).

<sup>51</sup> BVerfGE 14, 19 (23).

<sup>52</sup> BVerfGE 4, 7 (18f.).

<sup>53</sup> Vgl. außer den genannten Urteilen auch BVerfGE 25, 1 (19f.); 30, 292 (317).

<sup>54</sup> Vgl. u. a. *Peter Badura/Fritz Rittner/Bernd Rütters*, Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz, 1977, S. 249 m. w. N. in Fn. 225.

<sup>55</sup> Vgl. *Badura/Rittner/Rütters* (N 54).

<sup>56</sup> BVerfGE 50, 290 (338).

<sup>57</sup> BVerfGE 7, 377 (400); 25, 1 (19f.); 30, 292 (317, 319); 50, 290 (338).

<sup>58</sup> Vgl. statt vieler *Scheuner* (N 23), S. 21 ff. und *Hermann H. Hollmann*, Rechtsstaatliche Kontrolle der Globalsteuerung, 1980, S. 87 ff. jeweils m. w. N.

einschlägige Entscheidung, das Mitbestimmungsurteil<sup>59</sup>, bei den Maßstäben verfassungsrechtlicher Prüfung an, während die wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundfrage eher beiläufig und routinemäßig abgehandelt wird<sup>60</sup>. Als Maßstab seiner Prüfung verwendet das Bundesverfassungsgericht „diejenigen Einzelgrundrechte, welche die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Einführung einer erweiterten Mitbestimmung markieren“<sup>61</sup>. Mit dieser Aussage ist durch die Bezugnahme auf das Mitbestimmungsgesetz die Bedeutung der jeweiligen Sachmaterie als interpretationsleitender Gesichtspunkt herausgestellt; außerdem und vor allem aber wurde den Bestrebungen eine Absage erteilt, welche mit dem Begriff der „Wirtschaftsverfassung“ eine die Grundrechte überhöhende Systemvorstellung verbinden. Andererseits konnte sich das Gericht aber nicht dem von ihm selbst zuvor gelegentlich herangezogenen Gedanken verschließen, wonach die Grundrechte nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus ausgelegt werden könnten. Jede Verfassungsbestimmung stehe nämlich in einem Sinnzusammenhang mit den übrigen Vorschriften der Verfassung, die eine innere Einheit darstelle<sup>62</sup>. Ohne ausdrückliche Anknüpfung an diese seine Rechtsprechung betont das Gericht im Mitbestimmungsurteil, daß sich Einzelgrundrechte „nicht ohne Berücksichtigung der Überschneidungen, Ergänzungen und Zusammenhänge zwischen ihrem Schutzbereich und dem anderer Grundrechte und nicht ohne Rücksicht auf die das Grundgesetz tragenden Prinzipien auslegen“<sup>63</sup> ließen. Mit diesen Formulierungen gerät das Gericht in kaum mehr trennbare Nähe zu dem von ihm selbst mehrfach deutlich abgelehnten Ansatz des „Kölner Gutachtens“, das die „Interdependenzen des Wirtschaftszusammenhangs und dessen rechtliche Regelungen“<sup>64</sup> für die verfassungsrechtliche Betrachtung herausarbeitet. Der schwer feststellbare Unterschied besteht in der deutlicheren Akzentuierung der Einzelgrundrechte als individuelle Abwehrrechte durch das Gericht, welches deren Funktion als objektive Prinzipien unter Anknüpfung an seine frühere Rechtsprechung<sup>65</sup> nur „in der prinzipiellen Verstärkung ihrer Geltungskraft“<sup>66</sup> sieht.

Die Bedeutung des Mitbestimmungsurteils

Die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des Mitbestimmungsurteils liegt deshalb nicht in der erneuten Negation eines von der Verfassung festgelegten Wirtschaftssystems, sondern in der Konkretisierung der im Investitionshilfeurteil noch sehr vage angesprochenen Grundgesetzbindung<sup>67</sup>. Diese wird nämlich nicht nur deutlicher auf die Grundrechte bezogen, sondern

59 BVerfGE 50, 290.

60 BVerfGE 50, 290 (336 ff.). Zum Mitbestimmungsurteil siehe auch *Reiner Schmidt*, Das Mitbestimmungsrecht auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, in: *Der Staat* 19 (1980), S. 235 ff.

61 BVerfGE 50, 290 (336).

62 BVerfGE 1, 14 (32); 34, 165 (183); 39, 334 (368).

63 BVerfGE 50, 290 (336).

64 *Badural/Rittner/Rüthers* (N 54), S. 248.

65 BVerfGE 7, 198 (205).

66 BVerfGE 50, 290 (337).

67 Zur Bedeutung des Mitbestimmungsurteils insgesamt vgl. *R. Schmidt* (N 60), S. 235 ff. m. w. N.

Die Wirtschafts-  
grundrechte  
als Abwehr-  
grundrechte

gleichzeitig auf eine bestimmte Grundrechtstheorie, auf eine gemischte Grundrechtstheorie zwar, bei klarer Akzentuierung allerdings der Grundrechte als subjektive Abwehrrechte und bei gleichzeitiger Zurückdrängung von deren institutioneller oder objektiv-rechtlicher Sicht<sup>68</sup>. Die Auseinandersetzung um die „Wirtschaftsverfassung“ wurde vom Bundesverfassungsgericht damit auf die Auslegung der einzelnen Wirtschaftsgrundrechte zurückverwiesen.

### c) Die Rechtfertigungsbedürftigkeit des Markteingriffs

25

Für das Bundesverfassungsgericht ist die Wirtschaft der Bundesrepublik grundsätzlich frei; eine Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit durch eine Marktordnung etwa sei nur zulässig, soweit sie durch überwiegende Gründe des Gemeinwohls geboten ist<sup>69</sup>. Wirtschaftslenkende Maßnahmegesetze, die wegen augenblicklicher Krisensituationen erforderlich werden, seien nach ihrer Zweckerfüllung wieder aufzuheben. „Dann muß grundsätzlich wieder Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung herrschen“<sup>70</sup>. Obwohl es das Gericht immer wieder abgelehnt hat, im Grundgesetz eine Systemgarantie für die Wirtschaft zu sehen, scheut es sich nicht, von der „bestehenden Wirtschaftsverfassung“ zu sprechen, die als Grundlage den „grundsätzlich freien Wettbewerb der als Anbieter und Nachfrager auf dem Markt auftretenden Unternehmer als eines ihrer Grundprinzipien“<sup>71</sup> enthalte. Allerdings darf der Zusammenhang, in dem diese allgemeineren Aussagen vorkommen, nicht übersehen werden – es ist jeweils das speziell einschlägige Freiheitsrecht wie z. B. das der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG), dessen Freiheitshorizont so eröffnet und dessen Beschränkung damit einem Rechtfertigungsgebot unterstellt wird. Andererseits, so wäre einzuwenden, kann es gleichgültig sein, auf welchem Weg das Gericht zu wirtschaftsverfassungsrechtlichen Systemaussagen kommt; ob etwa aus einer Gesamtschau der Verfassung oder etwa induktiv aus einem einzelnen Grundrecht. Aber auch diese ergebnisorientierte Betrachtung griffe zu kurz, weil sie das entscheidende Prioritätsproblem verdeckt. Es kommt nämlich darauf an, ob das Grundrecht nach Maßgabe eines bestimmten Wirtschaftssystems gilt oder aber, ob das Grundrecht zwar bestimmte Systemwirkungen zur Folge hat, im übrigen aber primär aus seinem speziellen Schutzbereich heraus zu interpretieren ist. Das Gericht hat sich dafür entschieden, beim einzelnen Grundrecht anzusetzen, gleichzeitig aber – und hierdurch ist es Mißverständnissen ausgesetzt – nicht nur akzeptiert, daß der Gesetzgeber die Wirtschaft „grundsätzlich marktwirtschaftlich“<sup>72</sup> geordnet hat; es sieht in der Verfassung einen Vorrang für die

Das Freiheits-  
prinzip

Der Vorrang  
des Marktes

68 Zur Identität des „Institutionellen“ mit der objektiv-rechtlichen Funktion der Grundrechte vgl. *Jürgen Schwabe*, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977, S. 286; zur beschränkten Leistungsfähigkeit des institutionellen Rechtsdenkens a.a.O., S. 133 ff. und *R. Schmidt* (N 1), S. 240 ff.

69 BVerfGE 18, 315 (327).

70 BVerfGE 25, 1 (23). → Bd. I, *Vogel*, § 27 Rn. 71.

71 BVerfGE 32, 305 (317).

72 BVerfGE 30, 292 (312); 38, 348 (361).

Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung<sup>73</sup>. Dieser darf aber nicht zu einer Systemgarantie für einen freien Markt uminterpretiert werden<sup>74</sup>. Das Gericht arbeitet vielmehr jeweils nur den Schutzbereich des einzelnen Grundrechts heraus, wobei den Artikeln 12 Abs. 1 GG und 14 Abs. 1 GG wegen ihrer enger umgrenzten Einschränkungsmöglichkeit größere freiheitsschützende Bedeutung zukommt als der mit Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet, die Einschränkungen durch den Gesetzgeber, insbesondere im Rahmen der „verfassungsmäßigen Ordnung“ ausgesetzt ist. Aber immerhin hält das Gericht „einen angemessenen Spielraum zur Entfaltung der Unternehmerinitiative“ auch hier für unantastbar<sup>75</sup>. Im Ergebnis wird so jedes gesetzgeberische Handeln im Bereich der Wirtschaft als Intervention in einen an sich freien Markt gewertet und einem Legitimationsdruck ausgesetzt. Auch wenn die Anforderungen an den Gesetzgeber hierbei nicht allzu hoch anzusetzen sind, auch wenn ein „vertretbares und verfassungsrechtlich zulässiges wirtschaftspolitisches Ziel“<sup>76</sup> angesichts des Fehlens einer normativen Staatsaufgabenlehre jeweils unschwer ins Feld geführt werden kann, ist durch das so begründete Regel-Ausnahme-Verhältnis das private staatsfreie Wirtschaften zusätzlich abgesichert. Auch den Plänen zur Einführung einer Investitionslenkung sind dadurch verfassungsrechtliche Schranken gezogen<sup>77</sup>.

Unterschiedliche  
Schutzbereiche  
einzelner  
Grundrechte

Gewiß, eine Systemgarantie für den Markt ist nicht gegeben. Das Regel-Ausnahme-Prinzip in Verbindung mit einer aus dem jeweiligen Grundrecht entwickelten Funktionsgarantie<sup>78</sup> hat aber doch für den freien Markt verfassungsrechtlichen Schutz entstehen lassen, obwohl nach Auffassung des Gerichts Schutzgut nicht dieser, sondern das einzelne Grundrecht ist.

Das Regel-  
Ausnahme-Prinzip

#### 4. Europäische Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz

Die staatliche Verantwortung für die Wirtschaft wird durch die Stellung der Bundesrepublik im Geflecht internationaler Beziehungen relativiert. Besonders bedeutsam ist dabei die Einbindung durch die EG-Verträge, die allerdings durch eine weitgehende Systemkonvergenz abgemildert wird.

26

Konvergenzen  
zwischen  
EG-Verträgen  
und Grundgesetz

Der Gemeinsame Markt, genutzt als dynamisches politisches Integrationsprinzip, gekennzeichnet durch gleiche Wettbewerbsbedingungen, durch die

73 BVerfGE 25, 1 (23); 50, 290 (366).

74 So aber *Leisner* (N 42), S. 5; wie hier auch *Matthias Schmidt-Preuß*, Verfassungsrechtliche Zentralfragen staatlicher Lohn- und Preisdirigismen, 1977, S. 99f.

75 BVerfGE 29, 260 (267); 50, 290 (366).

76 BVerfGE 19, 101 (114f.); 21, 292 (299).

77 Zu den verschiedenen Modellen (Investitionsabgaben-, Branchenausschuß-, Bundesentwicklungsplan- und Bedarfsrangskalamodell) vgl. *Klaus Wiegel*, Verfassungsrechtliche Probleme einer staatlichen Investitionslenkung, 1982, S. 76ff.; zur Investitionslenkung insgesamt vgl. *Müller-Graff* (N 29); zur Rechtslage in Österreich vgl. *Karl Korinek*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung im B-VG, in: ders./Heinz Peter Rill (Hg.), Grundfragen des Wirtschaftslenkungsrechts, Wien 1982, S. 83ff.

78 Für die Vereinigungsfreiheit vgl. z. B. BVerfGE 50, 290 (352, 357, 376).

Ausschluß der  
Zentral-  
verwaltungs-  
wirtschaft

vier Grundfreiheiten und nicht zuletzt durch das Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV als spezifischem Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes<sup>79</sup> und nur partiell durch Marktorganisationen durchbrochen, stimmt nämlich im wesentlichen mit der im Rahmen des Grundgesetzes praktizierten Marktwirtschaft überein. Sowohl die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften wie die des Grundgesetzes lassen den Gemeinschaftsorganen bzw. dem Gesetzgeber weite Spielräume, schließen aber den Koordinationstyp der Zentralverwaltungswirtschaft aus<sup>80</sup>. Das primäre Gemeinschaftsrecht sagt das in den Art. 2 und 3 EWGV und in den Art. 1 und 2 EGKSV deutlicher als das Grundgesetz, dem dies nur aus einzelnen Grundrechten, organisatorischen Bestimmungen und allgemeinen Verfassungsprinzipien entnommen werden kann. Während die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem in der Herausarbeitung der freiheitsschützenden Funktion der Grundrechte gegenüber einem interventionistischen Gesetzgeber liegt, hat der Gerichtshof erst allmählich gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsgehalte aus einzelnen Rechtsgrundsätzen entwickelt. Besondere Bedeutung mißt er dabei einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu, in deren Rahmen die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung, die Entfaltungs- und Dispositionsfreiheit sowie die Wirtschaftsfreiheit als grundrechtliche Werte gelten<sup>81</sup>. In mehreren Fällen wurde die Berufsfreiheit als Prüfungsmaßstab verwendet<sup>82</sup>.

Kein subjektives  
Recht einer  
„Marktfreiheit“

Die Systematik der Verträge und die bisherige Entwicklung des Gemeinschaftsrechts durch den Gerichtshof verbieten es, von der Existenz einer „Marktfreiheit“ als subjektives öffentliches und privates Recht auszugehen<sup>83</sup>. Schon allein die Folgen eines solchen Rechts wie z. B. die Nichtigkeit von Verträgen und die möglichen Schadensersatzansprüche nach nationalem Recht<sup>84</sup> zeigen, daß durch dieses normative Danaergeschenk die beabsichtigte „schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ (Art. 2 EWGV) zunichte gemacht würde.

79 Vgl. EuGH, Slg. 1977, 1753ff. (1770).

80 Zu dieser umstrittenen Frage zusammenfassend und klärend *Manfred Zuleeg*, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: Ernst Dürr u. a. (Hg.), Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften, 1978, S. 73ff. Vgl. auch *Christoph Eiden*, Die Rechtsangleichung gemäß Art. 100 des EWG-Vertrages, 1984.

81 Vgl. EuGH, Slg. 1970, 1125ff. (1134ff.).

82 „Nold“, Slg. 1974, 491ff. (507f.) und „Hauer“, Slg. 1979, 3727ff. (3750).

83 So aber *Fikentscher* (N 1), S. 550.

84 *Fikentscher* (N 1), S. 550, will diese aber zugestehen.



## B. Verfassungsgeleitete Gestaltung der staatlichen Verantwortung für die Wirtschaft

### I. Die Verantwortung des Gesetzgebers

#### 1. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes

Für den gesamten Aufgabenbereich wirtschaftlicher Staatstätigkeit, nämlich die optimale Abstimmung privater und kollektiver Bedürfnisbefriedigung (allokative Funktion), die Förderung stetigen Wachstums (stabilisierende Funktion) und die Korrektur der Markteinkommen, wenn die Marktverteilung dem politischen Willen widerspricht (distributive Funktion)<sup>85</sup>, hat der Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz<sup>86</sup>. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Art. 74 GG steht nicht nur das Recht der Wirtschaft (Nr. 11) und das der Landwirtschaft (Nr. 17) zur Verfügung, die Bundeskompetenz erstreckt sich u. a. auch auf die Kernenergie (Nr. 11a), das Arbeitsrecht (Nr. 12), die Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln (Nr. 15) und die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung (Nr. 16)<sup>87</sup>. Die in Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG statuierte Wirtschaftseinheit, vor allem aber die extensive Interpretation des Rechts der Wirtschaft (Nr. 11) durch das Bundesverfassungsgericht<sup>88</sup>, ermöglicht es dem Bundesgesetzgeber, alle das wirtschaftliche Leben regelnden Normen, einschließlich konjunkturlenkender Maßnahmen, zu erlassen. Hinzu kommen wichtige Bereiche wie das Währungs-, Geld- und Münzwesen, für die dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 73 Nr. 4 GG) zusteht<sup>89</sup>, und Gesetzgebungsbefugnisse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, Art. 91a Nr. 2, 3 GG). Das

27

Die Verantwortung  
des Bundes-  
gesetzgebers

85 Vgl. Ulrich Teichmann, Der Entwicklungsprozeß in der Wirtschaftspolitik, 1983, S. 24, der sich bei dieser Funktionsbeschreibung an Musgrave anlehnt.

86 Vgl. die sorgfältige Auflistung bei Rolf Stober, Wirtschaftsverwaltungsrecht I, 1987, Rn. 166–191 und den Abschnitt „Gesetzgebung und Regierung“ bei Rittner (N 1), S. 70–100.

87 Vgl. auch Theodor Maunz in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 74 Rn. 41, der das Recht der Wirtschaft in den Nrn. 11, 17, 11a, 15, 16 und zum Teil auch 12 des Art. 74 GG zu einem der großen fünf Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit rechnet.

88 Das BVerfG zählt zum Recht der Wirtschaft von Art. 74 Nr. 11 GG u. a. organisatorische, branchenbezogene, ordnende, lenkende, berufsregelnde und konjunkturpolitische Gesetze. Vgl. BVerfGE 4, 7 (13); 5, 25 (28); 28, 119 (146); 29, 402 (409); 41, 344 (352) und 55, 274 (309). Diese „weitgefäßte Sachgebietszuständigkeit“ (so BVerfGE 55, 274 (301)) warf in der Praxis vor allem Abgrenzungsprobleme zum Bereich der Sicherheit und Ordnung (BVerfGE 13, 367 (371 f.); 8, 143 (148 ff.) und 28, 119 (146)) und zu dem der Steuern (BVerfGE 14, 76 (98 f.) und 38, 61 (79 ff.)) und der Abgaben (BVerfGE 36, 66 (70); 37, 1 (16 ff.); 55, 274 (292 ff.) und 57, 139 (166 ff.)) auf. Zu letzteren vgl. Josef Isensee, Nichtsteuerliche Abgaben, ein weißer Fleck in der Finanzverfassung, in: Hans Herbert v. Arnim/Konrad Littmann (Hg.), Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, 1983, S. 435 ff.

89 Zum Währungswesen ist auch die Währungspolitik zu rechnen, BVerfGE 4, 60 (73). → Oben R. Schmidt, § 82 Rn. 8.

Haushaltsrecht<sup>90</sup> und die Haushaltsgestaltung (Art. 109 Abs. 3, Art. 110 GG)<sup>91</sup>, welche die Entscheidung über einen Großteil der Subventionen einschließt<sup>92</sup>, liegen ebenso beim Bund wie die Gesetzgebung über die wichtigsten Steuern (Art. 105 Abs. 2 GG) und Abgaben<sup>93</sup>. Trotz teilweise umfangreicher Bestimmungen zum Wirtschaftsleben in den Landesverfassungen<sup>94</sup> spielen die Landesparlamente für die Gestaltung der Wirtschaft eine untergeordnete Rolle<sup>95</sup>. Die unter föderativem Aspekt nahezu grenzenlose Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Gestaltung der Wirtschaft wird eingeschränkt einerseits durch Verfassungsrecht, wobei die Grundrechte und allgemeinen Verfassungsgrundsätze wie die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Übermaßverbot und das Abwägungsgebot<sup>96</sup> in ihrer letztverbindlichen Ausgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht von besonderer Bedeutung sind, und andererseits durch den Sachzwang zu exekutivischem Handeln im Bereich der Konjunkturpolitik<sup>97</sup>.

Als wenig wirksam hat sich die verfassungsrechtliche Bindung des Haushaltsgesetzgebers durch Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG erwiesen. Die auf die Investitionsausgaben beschränkte Kreditaufnahme des Bundes konnte nicht zuletzt wegen der unklaren Rechtslage unsolides Haushalten nicht verhindern<sup>98</sup>.

Grenzen der  
Staatsverschuldung

- 90 Auf Grund der Ermächtigung des Art. 109 Abs. 3 GG sind das Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. 8. 1969 (BGBl. I S. 1273, geänd. durch G. vom 21. 12. 1974 (BGBl. I S. 3656)) und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vom 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 582, zuletzt geänd. durch G. vom 18. 3. 1975 (BGBl. I S. 705)) erlassen worden.
- 91 Vgl. hierzu auch die Bundeshaushaltsordnung vom 19. 8. 1969 (BGBl. I S. 1284, zuletzt geänd. durch G. vom 6. 8. 1986 (BGBl. I S. 1275)). → Bd. IV, Der Staatshaushalt.
- 92 Die Rechtsprechung hat bisher den Gesetzesvorbehalt im Subventionsrecht noch nicht ernst genommen; sie hält das Haushaltsgesetz oder „jede andere parlamentarische Willensäußerung“ für eine ausreichende Grundlage. Vgl. BVerwGE 6, 282 (287); 58, 45 (48) und OVG Münster in: NVwZ 1982, S. 381. Kritisch hierzu zu Recht *Harmut Bauer*, Der Gesetzesvorbehalt im Subventionsrecht, in: DÖV 1983, S. 53ff. Vgl. auch *Hans D. Jarass*, Der Vorbehalt des Gesetzes bei Subventionen, in: NVwZ 1984, S. 473ff. und *Carl-Eugen Eberle*, Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt, in: DÖV 1984, S. 485ff.
- 93 Die finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern müssen strikt gewahrt bleiben (BVerfGE 55, 274 (300f.)); deshalb ist zwischen steuerrechtlichen und wirtschaftsrechtlichen Gesetzen zu unterscheiden. Letztere können sich nur auf Gebühren (BVerfGE 20, 257 (269)), Beiträge (BVerfGE 42, 223 (228)) und nichtfiskalische Abgaben (BVerfGE 55, 274 (301)) erstrecken. → Bd. IV, Finanzhoheit und Finanzausgleich.
- 94 Vgl. *Hans-Jürgen Papier*, Die wirtschaftlichen Freiheitsrechte der Landesverfassungen in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, in: Christian Starck/Klaus Stern (Hg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 3, 1983, S. 319ff.
- 95 So auch *Badura* (N 10), S. 274.
- 96 Der Prognosepielraum des Gesetzgebers ist groß. Die Verfassung ist erst dann verletzt, wenn das eingesetzte Mittel „schlechthin ungeeignet“ ist (BVerfGE 30, 250 (263)). Auch das Abwägungsgebot kann nur im Sinne einer rechtsstaatlichen Mindestanforderung verstanden werden; vgl. *Papier* (N 41), S. 639ff.
- 97 Hierzu kritisch *Thomas Würtenberger*, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, 1979, S. 222f.
- 98 Der Schuldenstand der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik ist in den Jahren von 1950 bis 1970 kontinuierlich gewachsen. Er vervierfachte sich dann in den zwölf Jahren von 1970 bis 1982. Im Fünfjahreszeitraum von 1977 bis 1982 verdoppelte er sich sogar annähernd. Vgl. *Herbert Fischer-Menshausen* in: v. Münch III, Art. 115 Rn. 19, und die dort aufgeführten statistischen Übersichten I und II. Diese Entwicklung könnte rechtlich nur gebremst werden, wenn der Begriff der „Ausgaben für Investitionen“ in Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG eng ausgelegt würde. So richtig *Maunz* (N 87), Art. 115 Rn. 32. Zum Interpretationsstand der Begriffskombinationen „Ausgaben für Investitionen“ insgesamt vgl. *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, 1980, S. 1279ff. Weiterführend *Paul Kirchhof*, Grenzen der Staatsverschuldung in einem demokratischen Rechtsstaat, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hg.), Staatsfinanzierung im Wandel, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik NF 134 (1983), S. 271ff. → Bd. IV, Der Staatshaushalt.

Im ganzen gesehen sind der Ausuferung eines „Maßnahme-Gesetzgebers“<sup>99</sup> allerdings faktisch durch Sachverstand und Planungskapazität der Bürokratie und durch die erwähnten Sachzwänge Grenzen gesetzt.

## 2. Wirtschaftsordnung und Wirtschaftslenkung durch den Gesetzgeber

Aus den zahlreichen wirtschaftsordnenden und wirtschaftslenkenden Gesetzen des Bundes sind im vorliegenden Zusammenhang diejenigen von besonderem Interesse, welche die Entscheidung für die Marktwirtschaft besonders deutlich erkennen lassen. Dies ist einmal das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von 1957<sup>100</sup>, das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, welches in § 1 eine Verfolgung der Ziele des sogenannten magischen Vierecks nur im Rahmen der „marktwirtschaftlichen Ordnung“ zuläßt, zum anderen wird in § 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates von 1963<sup>101</sup> eine marktwirtschaftliche Ordnung ausdrücklich vorausgesetzt.

28

Die Bedeutung  
des GWB und  
des StabG  
für den Markt

Die Entscheidung des einfachen Gesetzgebers für die Marktwirtschaft ist durch die Verfassung nicht deutlich genug abgesichert, um ungefährdet zu bleiben. Dabei sind es im modernen Verfassungsstaat weniger politisch-soziale Gegengewalten außerhalb des Volkes<sup>102</sup>, sondern die Interessengegensätze innerhalb des Volkes selbst, die das Gesetzgebungsverfahren im Sinne einzelner Gruppen, Parteien und Verbände vom ordnungs- und wirtschaftspolitischen Tugendpfad abbringen<sup>103</sup>. Wirtschaftswissenschaftliche Anregungen zur Erarbeitung von Konzepten zur wirtschaftspolitischen Rollenverteilung, etwa in der Form, daß für eine gegebene Anzahl makroökonomischer Ziele (Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung, Wachstum und Zahlungsbilanzausgleich) entsprechende Instrumente zu schaffen seien und daß diese Instrumente den Trägern zugeordnet werden, die vergleichsweise den größten Einfluß haben<sup>104</sup>, sollten aufmerksam verfolgt werden. Die berechtigte Kritik an diskretionären konjunkturpolitischen Einzelmaßnahmen macht auch Vorschläge zur konjunkturpolitischen Regelbindung<sup>105</sup> interessant, deren Ver-

29

Bedrohungen der  
Marktwirtschaft

99 Das auf einen konkreten Sachverhalt abgestellte „Maßnahmengesetz“, das verfassungsrechtlich irrelevant ist (BVerfGE 25, 371 (396)), weil es keiner strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze unterliegt, spielt im Bereich der Wirtschaft, der Flüchtigkeit der Materie entsprechend, eine besonders wichtige Rolle.

100 I. d. F. d. Bekanntmachung vom 24. 9. 1980 (BGBl. I S. 1761).

101 Vom 14. 8. 1963 (BGBl. I S. 685).

102 Vgl. *Rolf Grawert*, Gesetz und Gesetzgebung im modernen Staat, in: Jura 1982, S. 247 ff. (254).

103 Zur Tätigkeit der Interessenverbände vgl. *Hans Herbert v. Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 284 ff.

104 Zur Kombination von *Tinbergens* Regel der Zuordnung von Instrumenten und Trägern mit *Mundells* Prinzip der Verknüpfung von Politiken mit den Zielen vgl. *Joachim Starbatty*, Zur Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik, in: ORDO 35 (1984), S. 151 ff. (152). Zu den Trägern vgl. *Burkhard Röper*, Zur Frage nach den Trägern der Wirtschaftspolitik, in: ZStW 1968, S. 741 ff. und *Manfred E. Streit*, Theorie der Wirtschaftspolitik, 1982, S. 209 ff.

105 Zu deren rechtlicher Seite vgl. *Ulrich Rehhahn*, Die verfassungsrechtliche Problematik konjunkturpolitischer Regelbindungen, 1981. Näheres bei *Reiner Schmidt*, Das Instrumentarium der Wirtschaftslenkung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Korinek/Rill (N 77), S. 160.

wirklich die konjunkturpolitischen Sünden eines auf Wiederwahlinteressen fixierten Gesetzgebers reduzieren könnte.

30

Die über die Haushaltspolitik hinausreichende staatliche Verantwortung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht<sup>106</sup> wurde auf der Ebene des Gesetzgebers durch Erlaß des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wahrgenommen. Mit der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Art. 109 Abs. 2 GG durch § 1 dieses Gesetzes auf die vier Teilziele der Stabilität des Preisniveaus, den hohen Beschäftigungsstand, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht und das Wachstum wurde erstmals über den Sozialstaatsgrundsatz hinaus eine allerdings nicht operationable Zielvorgabe für wirtschaftspolitisches Handeln geschaffen. Von der Tätigkeit des Haushaltsgesetzgebers abgesehen<sup>107</sup>, liegt nunmehr der Schwerpunkt des konjunkturpolitischen<sup>108</sup> Gestaltungsauftrags bei der Regierung, weil das Instrumentarium des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes auf den Erlaß von Rechtsverordnungen durch diese zugeschnitten ist. Nach der derzeitigen Gesetzeslage kann sie in Partnerschaft, gelegentlich allerdings auch in Gegnerschaft<sup>109</sup> mit und zu der Bundesbank die wesentlichen konjunkturpolitischen Entscheidungen treffen. Die verfassungsrechtliche Grundbeziehung zwischen Parlament, Regierung und Bundesbank ließe auch eine andere Gewichtung zu. Einmal ist nämlich die Stellung der Bundesbank als mögliche Gegenspielerin der Bundesregierung verfassungsrechtlich nur schwach abgesichert<sup>110</sup>, zum anderen sind Eingriffe in Grundrechte, die ein Handeln des Gesetzgebers unausweichlich machen, wegen der globalen Wirkung konjunkturpolitischer Maßnahmen nicht die Regel. Die Verantwortung des Gesetzgebers, durch seinen Vorrang nach Art. 20 Abs. 3 GG gewährleistet, besteht deshalb auch darin zu entscheiden, welchem der in Betracht kommenden wirtschafts- und konjunkturpolitischen Akteure Kompetenzen zuzuweisen sind.

Das gesamt-  
wirtschaftliche  
Gleichgewicht

106 Art. 109 Abs. 2 GG soll zur Verstetigung des gesamten Wirtschaftsablaufs beitragen, vgl. *Fischer-Menshausen* (N 98), Art. 109 Rn. 10.

107 Die Bedeutung des Haushalts kann allerdings kaum überschätzt werden. Sie liegt nicht nur in der Programm-, Bedarfsdeckungs-, Kontroll- und finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion. Die Haushaltspolitik erfüllt vielmehr eine wirtschaftspolitische Lenkungsufgabe. Vgl. *Stern/Münch/Hansmeyer* (N 19), S. 99f. m. w. N. → Bd. IV, Der Staatshaushalt.

108 Das StabG ist konjunktur-, nicht *allgemein* wirtschaftspolitisch ausgerichtet. Unter Wirtschaftspolitik werden alle Maßnahmen zur Beeinflussung des volkswirtschaftlichen Geschehens im Hinblick auf bestimmte Ziele verstanden, während Konjunkturpolitik prozeß- bzw. ablaufpolitisch orientiert ist, vgl. *Tuchfeldt* (N 9), S. 179 und *Hans Karl Schneider*, Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik, in: *HdWWI*, S. 478ff. → Bd. I, *Vogel*, § 27 Rn. 45.

109 Zu den Konflikten zwischen Bundesregierung und Bundesbank vgl. *Rolf Caesar*, Der Handlungsspielraum von Notenbanken, 1981, S. 167ff. → Oben *R. Schmidt*, § 82 Rn. 21 ff.

110 Nach überwiegender Meinung verpflichtet Art. 88 GG den Gesetzgeber nur zur Ausstattung der Bundesbank mit den nötigsten Instrumenten, nicht zur Institutionalisierung von deren Autonomie. → Oben *R. Schmidt*, § 82 Rn. 24.

## II. Die Verantwortung von Regierung, Verwaltung und Gerichten

### 1. Regierung und Verwaltung als Gestalter der Wirtschaft

#### a) Die Regierung

Die der Regierung zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Wirtschaft zur Verfügung stehenden Möglichkeiten beschränken sich nicht auf die Nutzung des konjunkturpolitischen Instrumentariums<sup>111</sup> des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes. Die Ausübung des Gesetzesinitiativrechts (Art. 76 Abs. 1 GG), wegen der Zuarbeit der Ministerialbürokratie zu Gesetzesentwürfen durchaus bedeutend, eine durch das Bundesverfassungsgericht kaum gebremste Rechtsverordnungspraxis<sup>112</sup>, ein umfangreiches Richtlinien(un)wesen, das, durch Rechtsprechung und Rechtswissenschaft legitimiert, an die Stelle von Rechtssätzen getreten ist<sup>113</sup>, und nicht zuletzt eine Stärkung der Exekutive über die Europäische Gemeinschaft, bei der die Bundesregierung über den Ministerrat vertreten ist, tragen dazu bei, diese zum wichtigsten Verantwortungsträger gegenüber der Wirtschaft zu machen.

31

Die Rolle  
der Regierung

Insgesamt sind hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken wegen einer Gewichtsverschiebung im Verhältnis von Regierung und Parlament im Hinblick auf die dem Gesetzgeber entglittene internationale Integration<sup>114</sup> angebracht; weniger einschneidend ist die gelegentlich überschätzte Abwanderung von Planungsfunktionen vom Parlament zur Regierung und zur Ministerialbürokratie<sup>115</sup> schon deshalb, weil die Grenzen einer längerfristigen Planung im Bereich der Wirtschaft heute deutlicher erkannt werden als zur Blütezeit der juristischen Rezeption des Keynesianismus in den sechziger Jahren.

32

Gewichts-  
verschiebungen  
zwischen Parlament  
und Regierung

Für Verlagerungen innerhalb der für die Wirtschaft übernommenen Verantwortung zwischen Regierung und Parlament läßt das Grundgesetz viel Spielraum. Die sich dennoch stellenden verfassungsrechtlichen Abgrenzungsfragen, etwa die zwischen einem Wirtschaftspolitik betreibenden Gesetzgeber,

111 Das StabG enthält Informationsinstrumente (Vorlage eines Jahreswirtschaftsberichts durch die Bundesregierung, § 2 StabG; Vorlage eines Subventionsberichts, § 12 Abs. 2 StabG), Planungsinstrumente (eine auf 5 Jahre angelegte Finanzplanung, §§ 9, 10, 14 StabG; §§ 50ff. HGrG), Koordinationsinstrumente (die Konzertierte Aktion, § 3 StabG; den Konjunkturrat, § 18 StabG) und Eingriffsinstrumente (Variationsmöglichkeit der öffentlichen Ausgaben durch Konjunkturausgleichsrücklagen und Kreditaufnahmen, §§ 5–8, 13, 14, 15 StabG; Veränderung des Steuersatzes der Einkommen- und Körperschaftsteuer, §§ 26, 27 StabG; Kreditlimitierung zu Lasten der öffentlichen Haushalte, §§ 19ff. StabG).

112 Die großzügige Handhabung der Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG durch das BVerfG ist wegen mancher Schwankungen und Unsicherheiten schlecht kalkulierbar. Vgl. BVerfGE 8, 274 – Preisgesetz – einerseits und BVerfGE 58, 283 – VO über Architekten- und Ingenieurleistungen – andererseits. So auch *Horst Hasskarl*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, in: AöR 94 (1969), S. 85 ff. (103) und *Siegfried Magiera*, Allgemeine Regelungsgewalt („Rechtsetzung“) zwischen Parlament und Regierung, in: Der Staat 13 (1974), S. 1ff. (18).

113 Grundlegend zu den Verwaltungsvorschriften *Fritz Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968. Zur Vergabe von Subventionen aufgrund von Richtlinien vgl. BVerwGE 58, 45.

114 Näheres bei *Reiner Schmidt*, Der Verfassungsstaat im Geflecht internationaler Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), S. 65ff.

115 Die Frage ist dadurch entschärft, daß die Parlamentsmehrheit die Regierung trägt; so auch *Würtenberger* (N 97), S. 329. Vgl. auch *Wolfgang Graf Vitzthum*, Parlament und Planung, 1978.

„Gestaltungsfreiheit“ des Gesetzgebers?

der sich hier der Typenvielfalt von „Maßnahme-, Plan-, Richtlinien- oder Ermächtigungsgesetzen“<sup>116</sup> bedient, der Exekutive und dem Wirtschaftsbürger werden von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die bis an die Grenze der Rechtsverweigerung reicht, regelmäßig im Sinne der Gestaltungsfreiheit des wirtschaftspolitischen Gesetzgebers gelöst<sup>117</sup>.

### b) Die Verwaltung

33

Handlungsbefugnisse der Bundesexekutive

Obwohl nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung die Wirtschaftsverwaltung überwiegend den Ländern obliegt (Art. 30, 83, 84 GG), verbleibt der Bundesexekutive durch organisationsrechtliche Maßnahmen, wie die Gründung und den Betrieb von selbständigen Bundesoberbehörden, Körperschaften und Anstalten nach Art. 87 Abs. 3 GG, der sich immer mehr als offene Flanke der Länderverwaltung erweist<sup>118</sup>, durch Wahrnehmung ungeschriebener Finanzierungszuständigkeiten<sup>119</sup>, vor allem aber auch durch Einsatz wirtschaftslenkender Maßnahmen (Subventionen, Bundesbürgschaften usw.) und durch die Ausübung einer vom Gesetzgeber nur zurückhaltend eingegrenzten Wirtschaftsaufsicht<sup>120</sup>, ein großes Betätigungsfeld, ganz zu schweigen von den Möglichkeiten wirtschaftspolitischer öffentlicher Äußerungen<sup>121</sup>.

## 2. Die Bedeutung der Rechtsprechung für die Gestaltung der Wirtschaft

### a) Das Bundesverfassungsgericht

34

Die Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts

Die primär von der Regierung und vom Gesetzgeber zu verantwortende Wirtschaftspolitik wird vom Bundesverfassungsgericht keiner Richtigkeitskontrolle unterzogen. Das Gericht läßt vielmehr einen weiten „Raum freier politischer Gestaltung“<sup>122</sup>, was freilich nicht zu einer Verkürzung der individuellen Freiheitsrechte<sup>123</sup> führen dürfe. Fehlprognosen des Gesetzgebers<sup>124</sup> werden ebenso in Kauf genommen wie untaugliche Maßnahmen, es sei denn, sie

<sup>116</sup> So *Badura* (N 10), S. 273.

<sup>117</sup> Vgl. *Peter Badura*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, in: AöR 92 (1967), S. 382 ff. Nach *Hans D. Jarass*, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht, <sup>2</sup>1984, S. 93, hat das BVerfG bei der Wirtschaftsgesetzgebung deutlicher als in anderen Bereichen Zurückhaltung geübt.

<sup>118</sup> In der Wirtschaftsverwaltung spielen diese Organisationseinheiten (z. B. das Bundesamt für Finanzen, das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, das Bundesamt für die gewerbliche Wirtschaft; die Bundesaufsichtsämter für das Versicherungswesen und für das Kreditwesen) eine wichtige Rolle. Vgl. *Bernd Becker*, Zentrale nichtministerielle Organisationseinheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung, in: *VerwArch* 69 (1978), S. 149 ff. Gefahren für den Föderalismus sieht hier auch *Siegfried Broß* in: v. Münch III, Art. 87 Rn. 31.

<sup>119</sup> Diese werden, in engen Grenzen, auch heute noch für möglich gehalten. Vgl. *Peter Lerche* in: *Maunz/Dürig*, Komm. z. GG, Art. 83 Rn. 15, 89.

<sup>120</sup> Vgl. *Reiner Schmidt*, Wirtschaftsaufsicht, in: HdWW IX, S. 34 ff.

<sup>121</sup> Vgl. z. B. *Michael Kloepfer*, Information als Intervention in der Wettbewerbsaufsicht, in: *Recht und Staat* 427 (1973).

<sup>122</sup> So für die Deutschlandpolitik BVerfGE 36, 1 (14).

<sup>123</sup> BVerfGE 50, 290 (338).

<sup>124</sup> BVerfGE 25, 1 (12 f.).

seien „schlechthin ungeeignet“<sup>125</sup>. Die Zielsetzungen des wirtschaftspolitischen Gesetzgebers werden generell akzeptiert<sup>126</sup>, wodurch eine Kontrolle der eingesetzten Mittel sehr erschwert wird. Die Sanierung der Bundesbahn muß dann beispielsweise ausreichen, um die Einschränkung der Berufsausübung zu legitimieren<sup>127</sup>.

Die in ständiger Rechtsprechung eingeübte Zurückhaltung gegenüber dem wirtschaftspolitischen Gesetzgeber kann aber dann nicht mehr als tugendhafte richterliche Selbstbescheidung akzeptiert werden, wenn in fragwürdiger Anlehnung an die „Political-Question-Doctrine“ des Supreme Court der USA die Argumentationsfigur einer „Economical-Question-Doctrine“<sup>128</sup> dazu dienen soll, im wichtigen Lebensbereich Wirtschaft die Verteilung von Chancen dem Gesetzgeber und der Verwaltung zu überlassen, während sich beispielsweise die Bildungspolitik einer weit dichteren verfassungsgerichtlichen Kontrolle ausgesetzt sieht<sup>129</sup>. Die grundgesetzliche Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG) liefe in die Leere, würde dieser zentralen Norm vom Bundesverfassungsgericht im Ernstfall jegliche Justitiabilität abgesprochen<sup>130</sup>. Selbst nach der bisherigen Rechtsprechung müßten zumindest „objektiv untaugliche“<sup>131</sup>, „objektiv ungeeignete“<sup>132</sup> wirtschaftspolitische Maßnahmen, zwar „nur selten und nur in ganz besonders gelagerten Fällen“<sup>133</sup>, für verfassungswidrig erklärt werden können.

Justitiabilität  
wirtschafts-  
politischer  
Chancenverteilung

#### b) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Trotz der von Art. 19 Abs. 4 GG geforderten vollständigen richterlichen Rechtskontrolle der Verwaltung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht<sup>134</sup> läßt die Grundbeziehung von Gesetz, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>135</sup> gerade bei wirtschaftsgestaltender und -verwaltender Tätigkeit administrative Letztentscheidungen zu. Die Verantwortung der Verwaltungsge-

35

125 BVerfGE 19, 119 (126f.).

126 Vgl. BVerfGE 13, 97 (110); 25, 1 (13); 30, 292 (311f.); 37, 1 (19f.); 38, 61 (86f.); 39, 210 (225f.); 46, 246 (257); 51, 193 (208); 53, 135 (145).

127 BVerfGE 38, 61 (86f.).

128 So aber *Horst Ehmke*, *Wirtschaft und Verfassung*, 1961, S. 467f. und *Hans Spanner*, *Zur Verfassungskontrolle wirtschaftspolitischer Gesetze*, in: *DÖV* 1972, S. 217ff. Zu Recht kritisch gegen die simple Einbeziehung der Unterschiede zwischen amerikanischer und deutscher Verfassungsgerichtsbarkeit *Tettinger* (N 8), S. 333.

129 Vgl. z. B. das Numerus-clausus-Urteil (BVerfGE 33, 303), wonach der Teilhabanspruch an Bildungseinrichtungen „nicht von vornherein auf das jeweils Vorhandene beschränkt“ sei (a.a.O., S. 333).

130 Wohl überwiegend wird eine grundsätzliche Überprüfbarkeit bejaht, vgl. zum Meinungsstand *Hollmann* (N 58), S. 136ff.

131 BVerfGE 16, 147 (181).

132 BVerfGE 17, 306 (307).

133 BVerfGE 30, 250 (263f.).

134 So das BVerfG in st. Rspr., vgl. BVerfGE 51, 304 (312) m. w. N.; *Tettinger* (N 8), S. 359ff. und *ders.*, Überlegungen zu einem administrativen „Prognosespielraum“, in: *DVBl.* 1982, S. 421ff. → Bd. VI, Rechtsschutzgarantie.

135 Vgl. *Rupert Scholz/Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: *VVDStRL* 34 (1976), S. 145ff.

Die Kontrolldichte  
der Verwaltungs-  
gerichte

richtbarkeit besteht dann darin, die richtige Kontrolldichte in dem vom Gesetzgeber nur unvollkommen geregelten Bereich der Wirtschaft<sup>136</sup> zu finden, wobei die bisherigen Kontrollansätze und Kontrollmaßstäbe fortzuentwickeln sind. *Verfassungsrechtlich* ist hierfür inzwischen mit der normativen Ermächtigungslehre<sup>137</sup> der richtige Ansatzpunkt gefunden, wonach die grundsätzlich umfassende gerichtliche Überprüfung dann Modifikationen zuläßt, wenn der Gesetzgeber im Rahmen des Art. 19 Abs. 4 GG hierzu ermächtigt. Entsprechend der Eigenart wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Normen sind von den bisher entwickelten Typen administrativer Letztentscheidungsermächtigungen<sup>138</sup> neben dem Verwaltungsermessen insbesondere die Beurteilungsermächtigungen<sup>139</sup>, Einschätzungsprärogativen<sup>140</sup> und Prognosespielräume<sup>141</sup> und, im Umweltbereich, Rezeptionsbegriffe<sup>142</sup> wichtig geworden. Auch das Planungsermessen<sup>143</sup> kommt im Wirtschaftsverwaltungsrecht (z. B. § 30 Abs. 1 PBefG) vor.

Die bisherige einschlägige Präjudizienbildung wird im wesentlichen dem komplexen Verhältnis von parlamentarischer Entscheidung, administrativer Regelungsgewalt und richterlicher Kontrollaufgabe gerecht.

136 Die Schwächen liegen nicht nur in der mangelnden Bestimmtheit wirtschaftslenkender Gesetze, sondern vor allem auch in einer allzu anlaßbezogenen Gesetzgebung und deren negativen Folgen. Zu letzteren vgl. *Christoph Degenhart*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: DÖV 1981, S. 477ff. (483).

137 Zu diesem in der „Sasbach-Entscheidung“ des BVerfG (BVerfGE 61, 82) näher entwickelten Dogma weiterführend *Eberhard Schmidt-Aßmann* in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 19 Abs. IV Rn. 185–187. Zu den von der „Sasbach-Entscheidung“ ungelösten Fragen zutreffend *Michael Kloepfer*, Rechtsschutz im Umweltschutz, in: VerwArch 76 (1985), S. 371 ff. (391 f.).

138 Es handelt sich um die sich teilweise überschneidenden Orientierungspunkte des Verwaltungsermessens, der Beurteilungsermächtigungen, der Einschätzungsprärogativen, der Prognoseermächtigungen, der Rezeptionsbegriffe, des Planungsermessens und des Normsetzungsermessens. Vgl. *Schmidt-Aßmann* (N 137), Art. 19 Abs. IV Rn. 188. Zum Umfang selbständiger Entscheidungsbefugnisse im Wirtschaftsverwaltungsrecht siehe auch *Peter Badura*, Gestaltungsfreiheit und Beurteilungsspielraum der Verwaltung, bestehend aufgrund und nach Maßgabe des Gesetzes, in: FS für Otto Bachof, 1984, S. 169 ff. (181) und die in N 8 und N 134 erwähnten Arbeiten von *Tettinger*.

139 Vgl. BVerwGE 62, 330 – Saatgutverwertung, Entscheidung des Bundessortenamts über landeskulturellen Wert einer Sorte – und BVerwGE 59, 213 – Eintragung in Architektenlisten.

140 BVerwG in: DVBl. 1972, S. 895 mit Anm. v. *Redeker* – Mengenbegrenzung bei Import von Schafen; BVerwG in: DVBl. 1979, S. 877 – Vermahlungsplafond für Mühlen – und BVerwGE 64, 238 – Taxizulassung nach Personenbeförderungsgesetz. Für die Feststellung der Aufnahme eines Krankenhauses in den Krankenhausbedarfsplan sprach das BVerwG der Behörde einen Beurteilungsspielraum ab (BVerwGE 62, 86); ebenso für die Handhabung der Förderungskriterien des InvestitionszulagenG (BVerwGE 48, 211; BVerwG in: DVBl. 1978, S. 635 ff.). Umstritten ist die Anerkennung einer Einschätzungsprärogative bei den Tarifierhöhungen nach dem EnWG, vgl. *Peter Badura/Werner Kern*, Maßstab und Grenzen der Preisaufsicht nach § 12a der Bundestarifordnung Elektrizität (BTO Elt) aus rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Sicht, 1983. Zur umstrittenen „Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklung“ nach § 70 Abs. 5 S. 2 GWB vgl. *Karsten Schmidt*, Kartellverfahrensrecht – Kartellverwaltungsrecht – Bürgerliches Recht, 1977, S. 550 ff.

141 Bei den meisten Prognosen ist die gerichtliche Überprüfung allerdings nicht eingeschränkt. Dies gilt nach h. M. insbesondere für die gewerberechtliche Zuverlässigkeitsprüfung, vgl. *Tettinger* (N 134), S. 427. Keinen Prognosespielraum läßt die h. M. auch bei immissionschutzrechtlichen Tatbeständen zu, vgl. *Schmidt-Aßmann* (N 137), Art. 19 Abs. IV Rn. 198 m. w. N.

142 Diese kommen vor allem im Recht der Technik („Stand der Technik“, § 3 BImSchG) vor. Die dabei ausgeübte gerichtliche Kontrolle gibt der Verwaltung eine „Rezeptionsermächtigung“, Näheres bei *Schmidt-Aßmann* (N 137), Art. 19 Abs. IV Rn. 204–207.

143 Zu dem hierzu entwickelten Abwägungsschema vgl. BVerwGE 34, 301 und 45, 309. Zur rechtsstaatlichen Absicherung des Abwägungsgebots vgl. BVerwGE 64, 270.



Der weiterreichenden Frage, in welchem Umfang die den Gesamtbereich der Wirtschaft maßgeblich mitgestaltende Zivil-, Arbeits-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit im Vergleich zu den anderen Gewalten Verantwortung übernommen hat, läßt sich hier nicht nachgehen. Das Bundesverfassungsgericht jedenfalls stellte bisher nur in der Entscheidung zu den Sozialplanabfindungen des Konkursrechts eine richterliche Grenzüberschreitung (Verletzung von Art. 20 Abs. 3 GG) durch das Bundesarbeitsgericht fest<sup>144</sup>.

Andere  
Gerichtsbarkeiten

## C. Der Staat der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wirtschafts- und Währungsverbund

### I. Der Wirtschaftsverbund

Die staatliche Verantwortung für Währung und Wirtschaft wird mehr als in jedem anderen Politikbereich durch die internationale Verflechtung tangiert<sup>145</sup>. In der Politikwissenschaft wurde sogar die Frage aufgeworfen, ob der Staat im internationalen System noch die zentrale Analyseeinheit sein soll<sup>146</sup>. Selbst bei hohem Autarkiestand kann sich heute kein Land mehr aus dem weltwirtschaftlichen Verbund lösen<sup>147</sup>.

36

Internationale  
Verflechtung  
von Währung und  
Wirtschaft

Nationaler wirtschaftspolitischer Kompetenzverlust ist am augenfälligsten mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verbunden, nach deren Gründungsvertrag zwar nur die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik Gemeinschaftsaufgabe sein, nicht aber eine gemeinsame Politik betrieben werden soll<sup>148</sup>. Art. 24 GG, der nach dem Willen des Verfassungsgebers einerseits eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Form der Supranationalität fördern wollte<sup>149</sup>, aber andererseits eine Übertragung von Hoheitsbefugnissen nur für sachlich bestimmte Integrationsvorhaben bezweckte, ist kaum geeignet, die Abkoppelung der Europäischen Gemein-

Nationaler  
Kompetenzverlust

144 BVerfGE 65, 182.

145 Zum Ganzen vgl. *Christian Tomuschat/Reiner Schmidt, Der Verfassungsstaat im Geflecht internationaler Beziehungen*, in: VVDStRL 36 (1978), S. 7ff.; 65ff.

146 Vgl. *Helga Haftendorn, Bemühungen um eine Theorie internationaler Beziehungen*, in: dies. (Hg.), *Theorie der internationalen Politik*, 1975, S. 9ff. (15).

147 Die Exporte von Waren und Dienstleistungen der Bundesrepublik machen etwa ein Drittel des Bruttosozialprodukts aus. Der Dienstleistungsimport überstieg im Jahr 1983 den des Dienstleistungsexports; insbes. die Importe der Investitionsgüterindustrie sind seit 1960 stark gestiegen. Vgl. *Heinz Lampert, Bundesrepublik, IV. Wirtschaft*, in: StL<sup>7</sup> I, Sp. 980ff. Die internationale Abhängigkeit der Bundesrepublik wird durch ihre Rohstoffarmut vergrößert.

148 Die „Grundsätze“ im Ersten Teil des EWGV (Art. 2, 3 lit. g, 6 Abs. 1) wollen keine Vergemeinschaftung der zentralen wirtschafts- und währungspolitischen Materien der Konjunktur-, Geld- und Kreditpolitik, sondern sie geben nur globale Ziele vor, die durch Koordination erreicht werden sollen. Vgl. *Bernhard Molitor* in: *Hans v. der Groeben/Hans v. Boeckh/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann, Komm. z. EWG-Vertrag*, 1983, Vorbem. z. Art. 103–109 Rn. 3ff. → Bd. VII, Die Übertragung von Hoheitsgewalt.

149 Vgl. JöR NF 1 (1951), S. 222f.

schaft von den nationalen Grundlagen zu verhindern. Dies gilt ebenfalls für das mit Art. 59 Abs. 2 GG gebotene Zustimmungserfordernis des Parlaments zu Gründungsverträgen internationaler Wirtschaftsorganisationen<sup>150</sup>, die häufig dazu berechtigen, daß sie von den Organen der Organisation selbst geändert werden können<sup>151</sup>. Darüber hinaus ist seit der Wende von regional und gegenständlich begrenzten internationalen Wirtschaftsorganisationen zu universalistischen Ansätzen, wie sie beispielsweise von den Welthandels- und Entwicklungskonferenzen der Vereinten Nationen (UNCTAD) und deren Resolutionen unternommen wurden<sup>152</sup>, ein Zug zu umfassender Kodifikation<sup>153</sup>, vor allem aber zur Sprengung der herkömmlichen Rechtsquellenlehre festzustellen<sup>154</sup>. Das nationale Rechtsetzungs- und Interpretationsmonopol, formal zurückführbar auf eine Entscheidung zu internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit, wird von den kooperativen Zwängen überlagert<sup>155</sup>.

## II. Der Währungsverbund

- 37 Deutlicher noch wird die staatliche Souveränität im Währungswesen an die Peripherie gedrängt. In der Reihenfolge der Wichtigkeit der Akteure für die Gestaltung der Währung finden sich die Regierungen und Parlamente erst nach den Notenbanken<sup>156</sup>, die bei ihrer internationalen Zusammenarbeit (beispielsweise im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich) einen besonderen Korpsgeist mit der Tendenz zur Loslösung von den nationalen Ressourcen entwickeln. Dies gilt auch für die Handhabung des Europäischen Währungssystems (EWS)<sup>157</sup>, mit dem die zur Währung neigende<sup>158</sup> Rechnungseinheit „ECU“ (European Currency Unit) eingeführt wurde, und das zum – von den Notenbanken gesteuerten – wirtschaftspolitischen Integrationsfaktor ersten Ranges geworden ist. Selbst fundamentale Verstöße gegen die ohnehin großzügig änderbaren Statuten des internationalen Währungsfonds werden von der Praxis sanktioniert<sup>159</sup>.

Verselbständigungstendenzen des Währungswesens

150 Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur Mitglied der unter dem Begriff EG zusammengefaßten drei Gemeinschaften von EGKS, EWGV und EAVG, sondern auch wichtiger internationaler Wirtschaftsorganisationen wie GATT, OECD und IWF. Vgl. hierzu allgemein *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, *Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften*, 1979.

151 Ein Musterbeispiel ist die im Jahr 1973 erfolgte Aufgabe fester Währungsparitäten durch die Mitgliedstaaten des IWF-Abkommens, die der Fonds im Juni 1974 sanktionierte; vgl. IMF, *Annual-Report*, 1974, No. 4232 – (74/67), S. 112.

152 Vgl. *Günter Heiduk*, *Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD*, 1973.

153 So auch *Peter Häberle*, *Der kooperative Verfassungsstaat*, in: ders. (Hg.), *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, 1978, S. 407 ff. (426 f.).

154 Näheres bei *R. Schmidt* (N 114), S. 81 ff.

155 Vgl. *Häberle* (N 153), S. 436 f.

156 Zu dieser Reihenfolge *Uwe Andersen*, *Das internationale Währungssystem zwischen nationaler Souveränität und supranationaler Integration*, 1977, S. 436 ff.

157 Eingeführt durch Entschließung des Europäischen Rates vom 5. 12. 1978, abgedruckt bei *Michael Schweitzer/Waldemar Hummer*, *Textbuch zum Europarecht*, 1984, S. 390 ff. → Bd. VII, *Europäische Gemeinschaften*.

158 Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1983, S. 73 f.

159 Vgl. oben N 151. Näheres zum Währungsbereich → oben *R. Schmidt*, § 82.

### III. Der Zwang zur Zusammenarbeit

Bedeutung und Eigendynamik des internationalen wirtschaftlichen Verbundes bedrängen den Nationalstaat bei Wahrnehmung seiner Verantwortung für die Wirtschaft, ersetzen ihn aber nicht<sup>160</sup>. Durch internationale Wirtschafts- und Währungsbeziehungen entstandene Strukturverschiebungen wie der verminderte parlamentarische Einfluß, Gewichtsverlagerungen zugunsten der Regierungen, eine schwindende Bedeutung der Bundesländer, die Verlagerung von Regierungsverantwortung auf die Deutsche Bundesbank, wie ganz allgemein die Schwächung rechtsstaatlicher Grundsätze<sup>161</sup>, nötigen zur Wahrnehmung neuer Formen der Zusammenarbeit im Sinne „staatsübergreifender Verantwortung“<sup>162</sup>, um normative Defizite in Grenzen zu halten. Insofern ist staatliche Verantwortung für die Wirtschaft noch nicht auf internationale Institutionen übergegangen, sondern sie hat sich vor allem in der Zusammenarbeit mit diesen zu bewähren.

38

Kooperations-  
zwänge

### D. Marktversagen und/oder Politikversagen

Spezielle strukturelle Schwächen des demokratisch verfaßten Staates (breitere Beteiligung der Öffentlichkeit, periodische Aktionsbehinderungen der Regierung, schwerfälliges Gesetzgebungsverfahren u. a.), die sich bei Optimierung der internationalen Wirtschafts- und Währungsbeziehungen störend bemerkbar machen<sup>163</sup>, wurden inzwischen ganz allgemein zu Theorien des Politikversagens für den Gesamtbereich der Wirtschaft verarbeitet<sup>164</sup>. Wirtschaftliche Fehlentwicklungen werden überwiegend nicht mehr auf „Marktversagen“, sondern auf „Politikversagen“ zurückgeführt, obwohl doch angesichts der Wirklichkeit eines Staates, der in allen westlichen Wirtschaftssystemen in den Markt interveniert, sowohl der Markt als auch die Politik für Wohlfahrtseinbußen verantwortlich gemacht werden könnten<sup>165</sup>. Die unter-

39

Politikschwächen

160 Den unzureichenden Entwicklungsstand des Völkerrechts für die Lösung internationalwirtschaftlicher Probleme hat jüngst zu Recht wieder hervorgehoben *Karl M. Meessen*, Zu den Grundlagen des internationalen Wirtschaftsrechts, in: *AöR* 110 (1985), S. 398 ff.

161 Vgl. *R. Schmidt* (N 114), S. 97 ff.

162 So *Häberle* (N 153), S. 442.

163 Vgl. *Hans D. Treviranus*, Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat, 1966, S. 151 ff.

164 Aus der umfangreichen Literatur vgl. *Christian Watrin*, Grenzen der Staatstätigkeit: Das Beispiel der vorausschauenden und der lenkenden Strukturpolitik, in: *Hans Besters* (Hg.), *Strukturpolitik wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftliche Ordnungspolitik*, 1978, S. 108 ff.; *ders.*, Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben, in: *Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz* (Hg.), *Regierbarkeit*, Bd. 2, 1979, S. 233 ff.; *Fritz W. Scharpf*, Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung, in: *Carl Chr. v. Weizsäcker* (Hg.), *Staat und Wirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 102 (1979), S. 15 ff. m. w. N.

165 Vgl. *Scharpf* (N 164), S. 15.

schiedlichen demokratie- und bürokratiekritischen Krisentheorien<sup>166</sup>, die teilweise auf traditionsreiche Argumente zurückgreifen können<sup>167</sup>, münden letztlich in eine Kritik an staatlich-bürokratischen Interventionen. Zunehmend wird bewußt, daß die vom Staat für den wirtschaftlichen Ablauf übernommene Gesamtverantwortung, die sich in einer kaum mehr durchdringbaren wirtschaftsrechtlichen Regelungsdichte niedergeschlagen hat, individuelle Freiheitsräume bis zur Unkenntlichkeit schrumpfen läßt. Therapievorschlage, soweit sie nicht systemimmanent bleiben<sup>168</sup> oder soweit sie sich nicht in Hoffnungen auf einen Kultur- und Gesellschaftswandel erschöpfen, sondern neue Modelle für Politik und Wirtschaft entwickeln<sup>169</sup>, werfen verfassungsrechtliche Fragen insbesondere insoweit auf, als die wirtschafts- und konjunkturpolitischen Akteure an zuvor festgelegte Regeln gebunden werden sollen<sup>170</sup>, als gesellschaftlicher wirtschaftswissenschaftlicher Sachverstand zu nahe an politische Entscheidungsinstanzen herangerückt werden soll<sup>171</sup>, als unabhängige Institutionen wie Bundesbank und Bundesrechnungshof mit

166 Beklagt werden Unregierbarkeit bzw. die Überlastung des Staats, der Abbau von Leistungsmotivation, die Hebung des Anspruchsdenkens, die Abwehrschwäche des Staats, mangelnde Flexibilität der Bürokratie u. a. Begründet wird dies mit einem allgemeinen Säkularisierungsprozeß, strukturellen Schwächen der demokratischen Staatsform und kulturellen Widersprüchen des Kapitalismus selbst. Zu letzteren vgl. *Daniel Bell*, *The cultural contradictions of capitalism*, New York 1976; im übrigen vgl. etwa die Beiträge von *Ulrich Matz*, *Kurt Eichenberger*, *Peter Graf Kielmansegg*, *Friedrich H. Tenbruck*, *Wilhelm Hennis*, *Joachim Starbatty*, *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, *Ulrich Scheuner*, *Hans-Peter Schwarz* und *Otto B. Roegel* in: *Hennis/Graf Kielmansegg/Matz* (N 164), Bd. 1, 1977, und Bd. 2.

167 Neben englischen Klassikern wie *Robert Malthus*, *John Stuart Mill*, *Adam Smith*, *David Ricardo* ist hier vor allem *Joseph Schumpeter* zu erwähnen, für den die Begrenztheit des politischen Entscheidungsbereichs eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie ist.

168 Hier wären etwa zu nennen die Präferenzen für private statt für staatliche Leistungen, für politische statt für prozeßsteuernde Instrumente, für globale statt für selektive Maßnahmen, für positive bzw. negative Anreize anstelle imperativer Verbote und Gebote.

169 Siehe vor allem die Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie mit ihrer Hypothese, das Regierungshandeln sei allein von Wiederwahlinteressen bestimmt. Vgl. *Bruno S. Frey*, *Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, in: *Kyklos* 31 (1978), S. 208 ff. und *ders.*, *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, 1981. Der im wesentlichen richtigen, aber zu einseitigen Hypothese wäre die empirisch noch näher auszulotende Wirksamkeit der normativen Vorgaben des Grundgesetzes (Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes, Staatszielbestimmungen der Sozialstaatlichkeit, des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts usw.) entgegenzusetzen. Zum Unterschied von ökonomischen und politischen Märkten schon *James M. Buchanan*, *Individual choice in voting and the market*, in: *Journal of Political Economy* 62 (1954), S. 334 ff.

170 Zu den rechtlichen Fragen der Regelmechanismen siehe *Rehhahn* und *R. Schmidt* (N 105). Vgl. auch *Joachim Starbatty*, *Was kann der Marktmechanismus leisten?*, in: *Hennis/Graf Kielmansegg/Matz* (N 166), Bd. 1, S. 196 ff., der dem Vorwurf, mit den Regelbindungen sei eine undemokratische Entpolitisierung verbunden, zu Recht den Einwand entgegenhält, daß die Entscheidung über den konjunkturpolitischen Kurs nur vorverlegt wird (S. 220); außerdem *Harald Albuschkar*, *Globalsteuerung und Regelmechanismen als alternative stabilisierungspolitische Lenkungsmöglichkeiten in der Marktwirtschaft*, in: *Die Verwaltung* 11 (1978), S. 173 ff.

171 Die mögliche Usurpation staatlicher Entscheidungsmacht durch gesellschaftliche Gruppen und sachverständige Gremien ist u. a. am Beispiel der konzertierten Aktion und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung diskutiert worden. Vgl. *Erich Hoppmann* (Hg.), *Konzertierte Aktion – Kritische Beiträge zu einem Experiment*, 1971 und *Manfred Kern*, *Konzertierte Aktion als Versuch einer Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden*, 1973. Zur Stellung des Sachverständigenrats, von seinen Kritikern als „Teilgegenregierung“ bezeichnet, vgl. *Gunnar Folke Schuppert*, *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten*, 1981, S. 12 ff. und dort zum Beiratswesen allgemein S. 259 ff., jeweils m. w. N.

genuin politischen Aufgaben betraut werden sollen<sup>172</sup> und als kooperative Formen zwischen Staat und Wirtschaft zu Verantwortungsverschiebung und Verantwortungsvermischung führen können<sup>173</sup>. Zweifelhaft ist auch, ob der Staat, der mit dem GWB zur Konstituierung und Sicherung des Wettbewerbs tätig wurde, diesen inzwischen durch Überregulierung etwa selbst bedroht<sup>174</sup>. Solche Zweifel werden dadurch genährt, daß dem GWB des Jahres 1957 bis heute kein allgemein anerkanntes Leitbild zugrunde liegt, weshalb einer regelungswütigen Bürokratie kein Gegenmodell entgegengesetzt werden kann. Weder der vollkommene Wettbewerb der Ordoliberalen noch die Idee des funktionsfähigen Wettbewerbs, ebensowenig der neoklassische Ansatz, der den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren versteht, konnten sich durchsetzen<sup>175</sup>. Unter den Instrumenten zur Verhinderung eines mißbilligten wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens war insbesondere die im Jahr 1973 mit der zweiten Kartellnovelle eingeführte Zusammenschlußkontrolle (§ 23 GWB) heftig umstritten<sup>176</sup>. Die nunmehr getroffene Regelung, wonach das Bundeskartellamt, und nicht etwa der Bundesminister für Wirtschaft, zur Untersagung eines Zusammenschlusses berechtigt ist (§ 24 Abs. 2 GWB), kann in Verbindung mit der Tätigkeit der unabhängigen Monopolkommission (§ 24b GWB) als geglückter Versuch der partiellen Abkoppelung wirtschaftsrelevanter Entscheidungen von den Aufgeregtheiten des politischen Tagesgeschehens angesehen werden. Eine umfassend verstandene staatliche Verantwortung für die Wirtschaft hat, wie im Beispiel, überprüfte neuere Erkenntnisse aus Wirtschafts- bzw. Politikwissenschaft aufzugreifen und im Rahmen der rechtlichen Präferenzentscheidungen für den Markt und für den Sozialstaat zum Gegenstand der (Rechts-)Politik zu machen.

Sicherung des  
Wettbewerbs durch  
Fusionskontrolle

172 → Oben R. Schmidt, § 82. Zur staatsrechtlichen Problematik der Rechnungsprüfung vgl. Klaus Grupp, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung, 1972 und Eberhard Menzel, Der staatsrechtliche Standort der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik und im Ausland, in: DÖV 1968, S. 593 ff.

173 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlicher Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. Ein Beitrag zum Problem der Regierbarkeit, in: Der Staat 15 (1976), S. 457 ff.; Ernst-Hasso Ritter, Der kooperative Staat, in: AöR 104 (1979), S. 389 ff. und Christoph Gusy, Vom Verbändestaat zum Neokorporatismus, 1981.

174 Vgl. hierzu Ernst-Joachim Mestmäcker, Der verwaltete Wettbewerb, 1984.

175 Siehe Ernst Steindorff, Einführung in das Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1985, S. 67 ff. Zur Geschichte des GWB vgl. die kritischen Bemerkungen von Gerhard Braun, Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht, in: ORDO 35 (1984), S. 297 ff.

176 Zur Entstehungsgeschichte und zu den Grundzügen der Fusionskontrolle vgl. statt vieler Ernst-Joachim Mestmäcker in: Ulrich Immenga/Ernst-Joachim Mestmäcker (Hg.), Kommentar zum GWB, 1981, S. 772 ff.

## E. Bibliographie

- Hans Herbert v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteresse, 1977.  
*Peter Badura*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Ingo v. Münch (Hg.),  
Besonderes Verwaltungsrecht, <sup>1</sup>1985, S. 255–328.  
*Horst Ehmke*, Wirtschaft und Verfassung, 1961.  
*Wolfgang Fikentscher*, Wirtschaftsrecht, Bde. 1 und 2, 1983 (Lit.).  
*Bruno S. Frey*, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, 1981.  
*Fritz Gygi*, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981.  
*Görg Haverkate*, Rechtsfragen des Leistungsstaats, 1983 (Lit.).  
*Hermann H. Hollmann*, Rechtsstaatliche Kontrolle der Globalsteuerung, 1980.  
*Ernst Rudolf Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, <sup>1</sup>1953; Bd. 2, 1954.  
*Hans D. Jarass*, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht, <sup>2</sup>1984  
(Lit.).  
*Karl Korinek/Heinz Peter Rill* (Hg.), Grundfragen des Wirtschaftslenkungsrechts,  
Wien 1982.  
*Friedrich Lütge*, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, <sup>3</sup>1966, Nachdr. 1976.  
*Hans-Joachims Mertens/Christian Kirchner/Erich Schanze*, Wirtschaftsrecht, <sup>2</sup>1982.  
*Peter-Christian Müller-Graff*, Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung  
im Marktrecht, 1984 (Lit.).  
*Hans-Jürgen Papier*, Grundgesetz und Wirtschaftsordnung, in: HdbVerfR, S. 609 bis  
652.  
*Gerd Rinck/Eberhard Schwark*, Wirtschaftsrecht, <sup>6</sup>1986.  
*Fritz Rittner*, Wirtschaftsrecht, <sup>2</sup>1987.  
*Ulrich Scheuner* (Hg.), Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, 1971.  
*Reiner Schmidt*, Wirtschaftspolitik und Verfassung, 1971.  
*Ernst Steindorff*, Einführung in das Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland,  
<sup>2</sup>1985.  
*Klaus Stern/Paul Münch/Karl-Heinrich Hansmeyer*, Gesetz zur Förderung der Stabili-  
tät und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, <sup>2</sup>1972.  
*Rolf Stober*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bde. 1 und 2, <sup>5</sup>1987 (Lit.).  
*Peter J. Tettinger*, Rechtsanwendung und gerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsverwal-  
tungsrecht, 1980.  
*Robert Weimar/Peter Schimikowski*, Grundzüge des Wirtschaftsrechts, 1983 (Lit.).  
*Hans F. Zacher*, Bericht über das in der Bundesrepublik Deutschland geltende  
Wirtschaftsrecht, Brüssel 1973.