

## Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen: 2. Mitbericht

Reiner Schmidt

### Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Schmidt, Reiner. 1978. "Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen: 2. Mitbericht." In *Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen / Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Basel vom 5. bis 8. Oktober 1977*, edited by Jochen Abr. Frowein, 65–109. Berlin: de Gruyter.  
<https://doi.org/10.1515/9783110921588.65>.

### Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

#### Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



2. Mitbericht von Professor Dr. *Reiner Schmidt*, Augsburg

## **Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen**

### **Inhalt**

|   | Seite |
|---|-------|
| A. Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Wirtschafts- und Währungsbeziehungen . . . . .            | 66    |
| I. Verfassung und Außenbeziehungen . . . . .  | 66    |
| II. Der internationale Wirtschafts- und Währungsverbund   | 68    |
| III. Verfassungsrecht und internationale Wirtschafts- und Währungsbeziehungen . . . . .                           | 71    |
| B. Nationale Wirtschafts- und Währungspolitik und internationale Interdependenz . . . . .                         | 74    |
| I. Verfassungsstaat und Wirtschaftspolitik . . . . .  | 74    |
| II. Verfassungsstaat und internationale Wirtschaftsorganisationen . . . . .                                       | 78    |
| 1. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft . . . . .  | 78    |
| 2. Andere internationale Wirtschaftsorganisationen . . . . .  | 79    |
| III. Verfassungsstaat und Weltwirtschaftsordnung . . . . .  | 83    |
| 1. „Alte“ und „Neue“ Ordnung, globale oder nationale Struktur . . . . .   | 83    |
| 2. Rechtliche Auswirkungen der universalistischen Tendenz . . . . .   | 87    |
| IV. Verfassungsstaat und Währungsbeziehungen . . . . .  | 89    |
| 1. Die Bedeutung des Rechts für die Währungsbeziehungen . . . . .   | 89    |
| 2. Binnenstaatliche Kompetenzverschiebungen . . . . .   | 92    |
| 3. Währungssystem und politisches System . . . . .  | 94    |
| C. Strukturverschiebungen im Verfassungsstaat durch internationale Wirtschafts- und Währungsbeziehungen . . . . . | 97    |
| I. Parlamentarismus . . . . .   | 97    |
| II. Verfassung, Verfassungsstaat und die Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .                         | 102   |
| D. Schlußbemerkung . . . . .  | 103   |

## **A. Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Wirtschafts- und Währungsbeziehungen**

### **I. Verfassung und Außenbeziehungen**

Mag auch im Grundgesetz „ein außenpolitisches Programm zur Verfassungsmaxime“<sup>1)</sup> geworden sein, mag sich auch der Verfassungsgeber für eine inhaltlich bestimmte „offene Staatlichkeit“ entschieden haben, welche die Tätigkeit von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zu steuern geeignet ist<sup>2)</sup>, so steht doch außer Frage, daß der Verfassungsstaat an die Grenze seiner Leistungsfähigkeit gerät, erwartet man von ihm für die Außenbeziehungen viel mehr als Normen, die die Verbindung zwischen der internationalen und der nationalen Rechtsordnung herstellen und regulieren. Deutlicher als im binnenstaatlichen Bereich reduziert sich hier Verfassung auf ihren Grundgedanken, auf die Begrenzung der Ausübung von Herrschaft durch Recht<sup>3)</sup>.

Andererseits soll keiner bloß formellen Betrachtung das Wort geredet werden; bestimmte materielle Ansätze sind in der Präambel, in den Art. 1 Abs. 2, 24 und 26 GG enthalten und sie können auch aus den Organisationsnormen der Art. 32, 59 und 73 Ziff. 1 GG entwickelt werden. Durch Art. 25 GG wurden zudem die allgemeinen Regeln des Völkerrechts<sup>4)</sup> für die innerstaatliche Rechtsordnung in flexibler und geräuschloser Weise erschlossen und gewiß lassen sich auch weit subtilere Auswirkungen der internationalen Rechtsentwicklung im binnenstaatlichen Bereich feststellen. Dies gilt beispielsweise für die gewandelte Interpretation von Staatsverträgen<sup>5)</sup> wie

<sup>1)</sup> *Herbert Kraus*, Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Bonner Grundgesetz, Göttingen 1950, S. 21.

<sup>2)</sup> *Klaus Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, Recht und Staat, Heft 292/293, Tübingen 1964, S. 46 f.

<sup>3)</sup> Vgl. *Peter Badura*, Verfassung und Verfassungsgesetz, in: Festschrift für *Ulrich Scheuner* zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 19 ff. (24).

<sup>4)</sup> Vgl. hierzu *Georgios Papadimitriou*, Die Stellung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Berlin 1972. Entscheidenden Einfluß haben die allgemeinen Regeln des Völkerrechts in der Bundesrepublik allerdings nicht erlangt, vgl. *Wilhelm Karl Geck*, Das Bundesverfassungsgericht und die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. 2, Tübingen 1976, S. 125 ff. (132).

<sup>5)</sup> Für Staatsverträge zum Internationalen Privatrecht vgl. *Erik Jayme*, *Karl Matthias Meessen*, Staatsverträge zum Internationalen Privatrecht, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 16, Karlsruhe 1975.

für ein Grundrechtsverständnis, das die internationale Entwicklung berücksichtigt<sup>6)</sup>.

Der Konstitutionalismus hat die auswärtigen Beziehungen spät entdeckt. Auch deshalb sind die materiellen Bindungen hier noch wenig ausgeprägt und geraten in den unverbindlichen Bereich von „Bekenntnis, Ächtung, Deklamation und Pathos“<sup>7)</sup>. Aber schließlich hat eine Verfassung vielfältige Funktionen; auch ihre werbende Wirkung gehört zu den legitimen Gründen für die Selbstbindung in der erhöhten Bestandskraft einer Konstitution. Der Verfassungsstaat ist aber für unser Thema nicht nur daraufhin abzutasten, inwieweit er selbst Verfahrensweisen und Inhalte für die Gestaltung der Außenbeziehungen zur Verfügung stellt, vielmehr wird vornehmlich am Beispiel der Bundesrepublik zu prüfen sein, inwieweit das Geflecht der internationalen Beziehungen wiederum seine besonderen Strukturen erfaßt und verändert.

Nach der von unserem Vorstand empfohlenen Arbeitsteilung soll der Mitberichterstatte das Schwergewicht auf die Wirtschafts- und Währungsbeziehungen legen, eine Empfehlung, die sich mit der überspitzten Formulierung rechtfertigen läßt: Der europäische Staat kommt von der Wirtschaft her<sup>8)</sup>. Im übrigen ist im Bereich von Wirtschaft und Währung das zu durchdringende Geflecht der internationalen Beziehungen be-

<sup>6)</sup> So wird im Beschluß des BVerfG vom 29. Mai 1974 (BVerfGE 37, 271 ff.) sogar die Geltung der Grundrechte von der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts abhängig gemacht. Zur Auseinandersetzung um diese Entscheidung vgl. *Ulrich Scheuner*, Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft und die Verfassungsrechtsprechung, AöR Bd. 100, 1975, S. 30 ff. Zum neuesten Stand vgl. *Bodo Börner*, Deutsche Grundrechte und Gemeinschaftsrecht, NJW 1976, S. 2041 ff. und die dort angegebene Literatur. Zu neueren Tendenzen im Menschenrechtsschutz vgl. *Hans-Jürgen Bartsch*, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, NJW 1977, S. 474 ff. Zur Berücksichtigung internationaler Notwendigkeiten bei Auslegung des Grundgesetzes durch das BVerfG vgl. *Kudolf Bernhardt*, Das Bundesverfassungsgericht und die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. 2, Tübingen 1976, S. 154 ff. In der Spanier-Entscheidung hatte das BVerfG unter Berufung auf *Wengler* zu Recht festgestellt, daß bei Auslegung einer Verfassungsnorm jeweils festzustellen sei, „ob sie nach Wortlaut, Sinn und Zweck für jede denkbare Anwendung hoheitlicher Gewalt innerhalb der Bundesrepublik gelten will oder ob sie bei Sachverhalten mit mehr oder weniger intensiver Auslandsbeziehung eine Differenzierung zuläßt oder verlangt“, BVerfGE 31, 58 ff. (77).

<sup>7)</sup> So *Hans-D. Treviranus*, Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1966, S. 3.

<sup>8)</sup> Vgl. *Dagtolou*, Diskussionsbemerkung, in: VVDStRL 23, Berlin 1966, S. 127.

sonders dicht, fast perhorreszierend undurchdringlich. Um so dringender scheint der Versuch, hier etwas zu lichten; fast ist der Nationalstaat ökonomisch, auch rechtlich — der Bundesjustizminister sprach jüngst vom Weg zur Rechtsunion<sup>9)</sup> — kaum mehr zu sehen. Ja, es wird die Frage aufgeworfen, ob der Staat im internationalen System der Gegenwart überhaupt noch die zentrale Analyseeinheit sein kann; in diesem Problem finden sich sowohl Politikwissenschaft<sup>10)</sup> wie Verfassungsrechtslehre<sup>11)</sup>.

Vor meinem verfassungsrechtlichen Mitbericht sollen zunächst einige Schlaglichter auf den wirtschafts- und währungspolitischen Hintergrund geworfen werden.

## II. Der internationale Wirtschafts- und Währungsverbund

Das Netzwerk der wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den Nationalwirtschaften hat seine wichtigen Knotenpunkte in den Rohstoffen, im Kapital, in der Technologie und im Handel<sup>12)</sup>. Für die Situation der Bundesrepublik sind ein steigender Außenhandelsüberschuß, der vor allem im Fertigwarenaustausch mit den Industrieländern besteht, und eine relative Rohstoffarmut<sup>13)</sup> kennzeichnend. Wenn die gesamte deutsche Industrie etwa 25 % ihrer Produkte im Ausland absetzt und wenn andererseits die Nachfrage in der Bundesrepublik zu etwa 22 % vom Ausland bestimmt wird, dann wird allein aus diesen beiden Zahlen die Integration von Binnen- und Weltwirtschaft sinnfällig<sup>14)</sup>. Das deutlich höhere Wachstumstempo

<sup>9)</sup> *Hans-Jochen Vogel*, Die Europäischen Gemeinschaften auf dem Weg zur Rechtsunion, NJW 1977, S. 977 ff.

<sup>10)</sup> Vgl. etwa *Helga Haftendorn*, Bemühungen um eine Theorie internationaler Beziehungen. Eine wissenschaftstheoretische Einführung, in: *Haftendorn* (Hrsg.), Theorie der internationalen Politik, Hamburg 1975, S. 9 ff. (15). *Karl Kaiser* (Das internationale System der Gegenwart als Faktor der Beeinträchtigung demokratischer Außenpolitik, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2/1970, S. 340 ff. [353]) fordert deshalb, daß der Forschungsgegenstand von Anfang an multinational abgegrenzt sein müsse.

<sup>11)</sup> *Peter Badura*, Verfassung und Verfassungsgesetz (vgl. Fn. 3), S. 38.

<sup>12)</sup> Vgl. *Egon Bahr*, Geteilter Wohlstand ist doppelter Wohlstand, WSI-Mitteilungen 1976, S. 275 ff. (276).

<sup>13)</sup> Außer Stein- und Braunkohle, Kali, Salz, Holz, etwas Erdöl und Erdgas hat die Bundesrepublik keine nennenswerten Rohstoffe.

<sup>14)</sup> Vgl. *Werner Glastetter*, Die Entwicklung der außenwirtschaftlichen Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1950—1975 — Ein empirischer Befund, WSI-Mitteilungen 1976, S. 237 ff. (240). Zu Entwicklung und Struktur der Exporte und Importe im Jahr 1976 vgl. *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank* für das Jahr 1976, S. 31 ff.

des Auslandsumsatzes zeigt zudem, daß die Bundesrepublik die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung zu nutzen versteht, sie aber andererseits mit gesteigerter Abhängigkeit bezahlt.

Der Bedeutung der absolut und relativ hohen Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen in Höhe von etwa 300 Mrd. DM, was etwa 30 % des Bruttosozialprodukts ausmacht, und einer fast ebenso hohen entsprechenden Einfuhr<sup>15)</sup> genügt weder das zur Verfügung stehende wirtschaftspolitische noch etwa gar das rechtliche Instrumentarium. *Keynes*, in dessen Tradition Wirtschaftspolitik heute weitgehend immer noch lebt, war die Außenwirtschaft suspekt<sup>16)</sup>. Ein Defizit an nationalstaatlichen außenwirtschaftlichen Instrumenten und eine Sicht, welche die Weltwirtschaft — dem augenblicklichen Integrationsstand durchaus entsprechend — lediglich als die Summe souveräner nationalstaatlicher Aktivitäten begreift, sind die Folgen. Das Wissen über die internationale wirtschaftliche Interdependenz ist entsprechend bescheiden.

Während im binnenstaatlichen Bereich die Notwendigkeit der Konsistenz wirtschaftspolitischen Handelns wenigstens gesehen, wenn auch meistens mißachtet wird, wurden Konvergenzvorstellungen im weltwirtschaftlichen Rahmen noch nicht entwickelt<sup>17)</sup>. So wird bezeichnenderweise die Peinlichkeit des Widerspruchs zwischen Verplanung und Liberalisierung in der Bundesrepublik durch den Begriff der Strukturpolitik kaschiert, während in der weltwirtschaftlichen Diskussion integrierte Rohstoffabkommen und freier Warenaustausch zugleich als Rezepte angeboten werden<sup>18)</sup>.

<sup>15)</sup> Zahlen von 1975, vgl. *Statistisches Jahrbuch 1976* für die BRD, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, Stuttgart und Mainz 1976.

<sup>16)</sup> „Ich sympathisiere“, so schrieb er in der Krise der 30er Jahre, „eher mit denen, die die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Staaten auf ein Minimum reduzieren möchten, als mit denen, die sie in größtem Maß verstärken möchten... Laßt unsere Waren hausbacken sein“. Zitiert nach *Peter Hermes*, Außenpolitik und Außenwirtschaftsinteressen, Außenpolitik 1976, S. 247 ff. (255).

<sup>17)</sup> Dies liegt nicht zuletzt daran, daß sich der überwiegende Teil der Weltwirtschaft einerseits zwischen den westlichen Industrienationen und andererseits zwischen den Comecon-Staaten abspielt. Vgl. *Hans Bachmann*, Desintegration und Reintegration der Weltwirtschaftspolitik, in: Aktuelle internationale Wirtschaftsprobleme, Gedächtnisschrift für Wachter, Bern 1976, S. 9 ff. (18). Zu Recht beklagt *Ludwig Raiser* (Der Ordnungsrahmen des internationalen Wirtschaftsrechts, in: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für Franz Böhm, Tübingen 1975, S. 485 ff.) die fehlende „Ordnung des Ganzen“ durch das Weltwirtschaftsrecht (491).

<sup>18)</sup> Insbesondere zur Widersprüchlichkeit der Forderungen der „Gruppe der 77“ vgl. *Jürgen Gerhard Todenhöfer*, Wachstum für alle, Stuttgart 1976, S. 114 ff.

Der internationale wirtschaftliche Verbund reicht von der vergleichsweise unverbindlichen Forderung an die Industrieländer, 0,7 % ihres Sozialprodukts an die Entwicklungsländer abzuführen<sup>19)</sup>, über die Finanzierung sich immer mehr selbstständigender Haushalte supranationaler Organisationen wie dem der Europäischen Gemeinschaften, zu dem die Bundesrepublik im Jahr 1976 bereits 7 Mrd. DM beitrug, die nicht einmal mehr im Bundeshaushalt erscheinen<sup>20)</sup>, bis zu einer globalen, gigantischen, kaum mehr faßbaren internationalen Verschuldung. Nur bedenkenlose Solidarität kann das internationale Kreditgebäude vor dem Einsturz bewahren. Die Ausweitung der Euromärkte, die immer mehr zur Quelle von Reservekrediten werden, und die Schaffung und Belebung institutioneller Kreditquellen nach dem Zweiten Weltkrieg haben zu einer kaum mehr steuerbaren Situation geführt. So vergaben die Euromärkte in den Jahren 1974/75 ein Mehrfaches dessen an Zahlungsbilanzkrediten, was von offiziellen Institutionen geleistet wurde<sup>21)</sup>. Diese, wie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, und zusätzliche, informelle Kooperationsformen, wie der Beistandsmechanismus in der Europäischen Gemeinschaft und die Kreditfeuerwehr der zum „Baseler Club“ gehörenden Notenbanken, haben zu einer bedrohlichen Aufblähung der internationalen Liquidität geführt. Hinzu kommt die Kreditgewährung privater Banken, die bei der Frage nach der Bonität kreditsuchender Länder überfor-

---

<sup>19)</sup> Vgl. Jahresgutachten 1976/77 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucks. 7/5902, Rdn. 25. Das gesteckte Ziel wurde in den letzten zehn Jahren immer weniger realistisch. Im Jahr 1976 ist im Durchschnitt der OECD-Länder der Beitrag zur Entwicklungshilfe von 0,36 % auf 0,33 % des Bruttosozialprodukts gesunken, vgl. FAZ Nr. 147 vom 29. 6. 1977, S. 13. Im Jahr 1977 betrug der Anteil der Entwicklungshilfeleistungen am Bruttosozialprodukt in der Bundesrepublik rund 0,3 %, vgl. BT-Drucks. 8/879.

<sup>20)</sup> 7 Mrd. DM entsprechen 2 % des Haushaltsvolumens aller Gebietskörperschaften, vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1977, S. 15. Nach einem Verordnungsvorschlag der EG-Kommission über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten soll in Zukunft die Mehrwertsteuer direkt zur Regulierung der Einnahmen der Europäischen Gemeinschaft herangezogen werden. In der Bundesrepublik befürchtet man hiervon erhebliche und unzumutbare Mehrarbeiten für Unternehmen und Finanzverwaltung (BT-Drucks. 8/614).

<sup>21)</sup> So Otmar Emminger, Auf dem Wege zu einem neuen Währungssystem II, Kreditwesen 1976, S. 855 ff. (858). Schätzungen der BIZ und des IWF kommen für 1976 zum Ergebnis, daß durch Banken und Anleihen Auslandsfinanzierungen von netto 95 Mrd. Dollar getätigt wurden, vgl. Walter Trautmann, Grenzen der Zahlungsbilanzfinanzierung, Kreditwesen 1977, S. 7 f.

dert sind und die immer eindringlicher nach besseren Informationen, insbesondere durch die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, verlangen. Hier müssen noch Regeln für die Zusammenarbeit zwischen Privaten und internationalen Organisationen geschaffen werden<sup>22)</sup>.

Zinslose Kredite mit Laufzeiten bis zu 50 Jahren an Entwicklungsländer, deren Auslandsschulden sich innerhalb von nur vier Jahren auf 151 Mrd. Dollar mehr als verdoppelt haben<sup>23)</sup>, eine Gesamtverschuldung der Staatshandelsländer gegenüber dem Westen in Höhe von geschätzten 40 Mrd. Dollar und die Diskussion um Sonderfazilitäten beim Währungsfonds prägen die Szene<sup>24)</sup>. Auch bei hohem Autarkiestand kann sich deshalb heute kein Land mehr aus dem weltwirtschaftlichen Verbund lösen. Die Behauptung von Georg Erler aus dem Jahr 1955, wonach die souveräne Intaktheit staatlicher Entscheidungsfunktionen durch die Eigengesetzlichkeiten der Weltwirtschaft nicht in Frage gestellt sei<sup>25)</sup>, ist heute deshalb zunächst mit einem Fragezeichen zu versehen.

### III. Verfassungsrecht und internationale Wirtschafts- und Währungsbeziehungen

Mit Bedeutung und Dynamik des internationalen Wirtschafts- und Währungsgeschehens haben Wirtschafts-<sup>26)</sup> und Rechtswissenschaft, Politik und Normwirklichkeit nicht Schritt gehalten. Diese Aussage widerspricht allerdings der Behandlung der Außenbeziehungen in den Verfassungstexten europäischer Staaten und den Ergebnissen der Enquete-Kommission Verfassungsreform in der Bundesrepublik<sup>27)</sup>. Der festzu-

---

<sup>22)</sup> Mögliche Grundsätze eines Ordnungsrahmens über die internationale Kreditvergabe durch private Finanzierungsinstitute werden genannt von *Ernst-Joseph Pauw*, Die Verschuldung der Entwicklungsländer und die Rolle der Banken, Kreditwesen 1977, S. 301 ff.

<sup>23)</sup> Vgl. *Weltbank*, Jahresbericht 1976, S. 16. Nach Schätzungen der OECD betrug die Gesamtverschuldung der Entwicklungsländer Ende 1976 etwa 209 Milliarden US-Dollar. Vgl. eine entsprechende Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drucks. 8/875.

<sup>24)</sup> Vgl. *Hans Röper*, Ein riesiger Berg von Schulden, FAZ Nr. 78 vom 2. 4. 1977, S. 13.

<sup>25)</sup> Staatssouveränität und internationale Wirtschaftsverflechtung, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 1, Karlsruhe 1957, S. 29 ff. (40).

<sup>26)</sup> An der Aussage von *Joan Robinson* (*Economic Philosophy*, Harmondsworth 1962, S. 117), die wahre Natur der Wirtschaftswissenschaften sei im Nationalismus verwurzelt, hat sich bis heute nichts geändert.



stellende Standard in Bezug auf die Normierung außenpolitischer Ziele, die Beteiligung der Staatsorgane an der Außenpolitik und die Aussagen zum Verhältnis Völkerrecht / nationales Recht ist zumindest bei pauschaler Betrachtung nicht nur weitgehend einheitlich<sup>28)</sup>, wenn man von der Behandlung der deutschen Frage<sup>29)</sup> im Grundgesetz absieht, er wird vielmehr auch im wesentlichen als ausreichend erachtet. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform begnügte sich deshalb mit Vorschlägen zu Detailkorrekturen an Art. 24 Abs. 1 GG und an den Abs. 1 und 3 von Art. 32 GG<sup>30)</sup>. Auch die Berücksichtigung wirtschaftlicher Sachverhalte in Verfassungsbestimmungen, die primär auf den binnenstaatlichen Bereich bezogen, aber auch außenpolitisch einschlägig sind, wie beispielsweise Art. 109 Abs. 2 GG, gibt kein anderes Bild. Der Normbestand ist dürftig, wird aber nicht für ergänzungsbedürftig gehalten<sup>31)</sup>.

---

<sup>27)</sup> Vgl. Schlußbericht der *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 228 ff.

<sup>28)</sup> Aufschlußreich ist es z.B., in welchem Umfang sich die Verfassungstexte europäischer Staaten westlich-demokratischer Prägung heute mit der Einordnung des Staates in internationale Organisationen befassen und diese Einfügung als außenpolitisches Ziel verfassungskräftig absegnen. Vgl. im einzelnen Belgien: Art. 25 bis; Dänemark: § 20; Bundesrepublik Deutschland: Art. 24; Frankreich: Abs. 12 (der Grundsätze der Präambel der Verfassung von 1946 i. V.m. Abs. 1 der Präambel der Verfassung von 1958); Griechenland: Art. 28 Para. 2 u. 3 (der Verfassung von 1975); Republik Irland: Art. 29 Abs. 4 Nr. 2 u. 3 (mit ausdrücklicher Erwähnung der EG); Italien: Art. 11 und 35 Abs. 3; Luxemburg: Art. 49 bis; Niederlande: Art. 67; Norwegen: § 93; Schweden: Kap. 10 § 5 (der am 1. 1. 1975 in Kraft getretenen Neufassung der Regierungsform); zitiert nach *Peter Cornelius Mayer-Tasch*, Die Verfassungen der nichtkommunistischen Staaten Europas, 2. Aufl., München 1975, sowie „Griechenland: Ein Jahr Demokratie“, Informationsschrift der Regierung Griechenlands, 1975. — Zutreffend hebt *Rudolf Bernhardt*, Verfassungsrecht und internationale Lagen, DÖV 1977, S. 457 ff., die niederländische und schwedische Verfassung hervor, die sich verhältnismäßig ausführlich mit den Fragen internationaler Beziehungen des Staates befassen (Niederlande: Art. 60 ff.; Schweden: Kap. 10 „Die Beziehungen zu anderen Staaten“). Aber auch dort, wo weniger eingehende Regelungen existieren, kann deshalb nicht eine geringere Internationalität der Staatspraxis angenommen werden.

<sup>29)</sup> Vgl. hierzu *Ingo v. Münch*, *Thomas Oppermann*, *Rudolf Stödter* (Hrsg.), *Finis Germaniae?* Symposium für *Herbert Krüger* Frankfurt 1977.

<sup>30)</sup> A. a. O., S. 228 f. Ein Ergebnis, das auf breiter Basis steht. Es ist durch einen frühzeitigen Austausch mit der interessierten Öffentlichkeit abgesichert, a. a. O., S. 6.

<sup>31)</sup> Allenfalls soll die Verteilung der Folgekosten der europäischen Integration im Verhältnis zwischen Bund und Ländern durch Er-

Dieser Befund steht in starkem Kontrast zu der enormen quantitativen Vermehrung internationaler Interaktionen und zu der stärkeren Verschränkung politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Problembereiche<sup>32</sup>). Er ließe sich mit der notwendigen Offenheit und Flexibilität erklären, mit der die innerstaatliche Rechtsordnung den Verkehr mit Völkerrechtssubjekten regeln muß<sup>33</sup>). Der Verfassungsstaat wäre damit in seinem materiellen Gehalt weitgehend schutzlos der internationalen Entwicklung ausgeliefert. Eine jüngere politökonomische Richtung sieht hier auch ihre Chance, um dem Staat endgültig zum „Absterben“ zu verhelfen; Staatensystem und Weltmarkt schrumpfen zur Konkurrenz von vorläufig noch national organisierten Kapitalen zusammen<sup>34</sup>).

Es ist nicht zu bestreiten, daß ein großer Teil des Verkehrs zwischen den Gesellschaften, der von erheblicher politischer Bedeutung ist, heute weitgehend ohne staatliche Kontrolle stattfindet<sup>35</sup>). Die Vernachlässigung des Themas „Recht und internationale Beziehungen“ hat vor allem bei transnationalen Interaktionen, also bei den Beziehungen zwischen nichtstaatlichen Akteuren, zu bedenklichen Kontrolllücken geführt. Zumindest in der Völkerrechtswissenschaft tritt aber diese Problematik inzwischen stärker ins Bewußtsein, auch wenn hier die Mitte zwischen der Forderung, das Völkerrecht müsse sich zu einem internationalen öffentlichen Recht entwickeln und dem Beharren auf einem rein staatszentrischen, nur auf das zwischenstaatliche System konzentrierten Weltbild, noch nicht gefunden scheint<sup>36</sup>). Entsprechende staatsrechtliche Untersuchungen fehlen, obwohl gerade die Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen die Grenzen zwischen Innen- und Außen-

---

gänzung des Art. 104 a GG geregelt werden. Vgl. Schlußbericht der *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, a. a. O., S. 196.

<sup>32</sup>) Vgl. *Helga Haftendorn*, Bemühungen um eine Theorie internationaler Beziehungen. Eine wissenschaftstheoretische Einführung, in: *Haftendorn* (Hrsg.), *Theorie der internationalen Politik*, Hamburg 1975, S. 9 ff. (13).

<sup>33</sup>) Vgl. *Albert Bleckmann*, *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin 1975, S. 202.

<sup>34</sup>) So etwa *Ekkehart Krippendorff*, *Ökonomische Notwendigkeit und internationale Politik*, in: *Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns*. 10 Thesen, hrsg. von *Pozzoli*, Frankfurt 1976, S. 115 ff. (119 f.).

<sup>35</sup>) Vgl. *Joseph S. Nye jr.*; *Robert O. Keohane*, *Transnationale Beziehungen und Weltpolitik*, Abdruck aus *International Organization*, Bd. 25, 1971, S. 329 ff., in: *Haftendorn*, a. a. O., S. 69 ff. (69).

<sup>36</sup>) Vgl. den Tagungsbericht von *Albrecht Randelzhofer*, *Völkerrecht und internationale Beziehungen*, *Die Friedens-Warte* 1975, S. 252 ff. und *Otto Kimminich*, *Völkerrecht und internationale Beziehungen*, *Archiv des Völkerrechts*, 16. Bd., 1974/75, S. 129 ff.

politik, zwischen Staatsrecht und Völkerrecht verwischen läßt.

Im Bereich von Wirtschaft und Währung wird die Fragwürdigkeit einer ausschließlich auf den Staat oder auf die Völkergemeinschaft gerichteten Sicht besonders deutlich<sup>37)</sup>. Nach UN-Expertenberichten war im Jahr 1972 die Wertschöpfung der zehn größten multinationalen Unternehmen größer als das Bruttosozialprodukt von über 80 Staaten<sup>38)</sup>. Unzweifelhaft können die Finanzmittel in der Hand von zwei Dutzend Banken heute die Währungspolitik sowohl großer Staaten wie großer internationaler Organisationen durchkreuzen. Trotzdem scheint eine Themenstellung berechtigt, die primär am Einzelstaat anknüpft. Der Staat ist weiterhin der wichtigste Akteur im internationalen System<sup>39)</sup>, was nicht daran hindern sollte, „die Verschmutzung zwischenstaatlicher Beziehungen durch transnationale Beziehungen“<sup>40)</sup> und die Multinationalität verstärkt als juristischen Forschungsgegenstand zu betrachten. Die Erfahrung des Verfassungsstaates mit der Disziplinierung politischer Faktoren kann auch für die Bewältigung neuer, weit über den nationalen Rahmen hinausreichender Phänomene nutzbar gemacht werden.

## **B. Nationale Wirtschafts- und Währungspolitik und internationale Interdependenz**

### **I. Verfassungsstaat und Wirtschaftspolitik**

Die Frage nach der Bewältigung internationaler Interdependenz durch die Wirtschaftspolitik des Verfassungsstaats hat bei

---

<sup>37)</sup> Zur Fragwürdigkeit des Innen-Außen-Schemas im Staats- und Völkerrecht allgemein vgl. *Peter Häberle*, Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität, AöR Bd. 92, 1967, S. 257 ff. (269).

<sup>38)</sup> Vgl. The Impact of Multinational Corporations on Development and on International Relations, UN Document E/5500/Rev. 1, St/ESA/6, New York 1974, und The Impact of Multinational Corporations on the Development Process and on International Relations. Report of the Group of Eminent Persons to Study the Role of Multinational Corporations on Development and on International Relations, UN Document E/5500/Add. 1 (Part I), 24. 5. 1974, S. 9. Bereits im Jahr 1965 gab es etwa 85 Wirtschaftsunternehmen mit einem größeren Umsatz als dem Bruttosozialprodukt von etwa 57 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, vgl. *Nye, Keohane*, a. a. O., S. 79 f.

<sup>39)</sup> „Akteur“ ist hier im weitesten Sinn zu verstehen. Bei Kontroll- und Verrechtlichungsprozessen, die notwendig werden, um den transnationalen und internationalen Wildwuchs in den Griff zu bekommen, haben die Staaten sogar ein Monopol.

<sup>40)</sup> So *Evans* bei einer Tagung im Center for International Affairs, zitiert nach *Nye, Keohane*, a. a. O., S. 82.

der Überlegung anzusetzen, ob und inwieweit Wirtschaftspolitik überhaupt rechtlich faßbar ist. Anders als in sozialistischen Staaten enthalten Verfassungen, die eine privatwirtschaftliche Ordnung voraussetzen, über Wirtschaft und Arbeit „nur wenig und nur verhältnismäßig Allgemeines“<sup>41)</sup>. Mehr als bestimmte Individualrechtspositionen, wie sie in den Grundrechten normiert sind, und viel mehr als die ihnen auch entnehmbaren objektiven verbindlichen rechtlichen Leitmaximen<sup>42)</sup>, ist nicht auffindbar. Eine Bestimmung wie Art. 109 Abs. 2 GG, wonach Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben, liegt nahe an der Grenze zur politischen Absichtserklärung<sup>43)</sup>, und selbst für das konkretisierende Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG)<sup>44)</sup> und dessen durchaus handfestes Instrumentarium zur Bewahrung und Herstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist die Frage der Justitiabilität nur für Fälle krasser Fehlgriffe und auch da nicht unumstritten lösbar<sup>45)</sup>.

Den im Rechtsstaat unverzichtbaren Bestimmtheitsanforderungen an Gesetze kann bei der rechtlichen Fassung von Kon-

---

<sup>41)</sup> *Peter Badura*, Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrechts, JuS 1976, S. 205 ff. (205). Die Landesverfassungen (z. B. die Verfassungen Bayerns, Bremens und Hessens) gehen teilweise weiter.

<sup>42)</sup> Diese werden insbesondere von *Hans H. Rupp*, Grundgesetz und „Wirtschaftsverfassung“, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Heft 47, Tübingen 1974, herausgestellt, teilweise wohl interpretatorisch überdehnt. An der Grenze zur Verfassungspolitik liegt auch *Hans Jürgen Papiers* „Systementwurf der Wirtschaftsfreiheiten“ (Unternehmer und Unternehmen in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, VVDStRL 35, Berlin 1977, S. 105 ff.) und dessen institutionell-ökonomische Grundrechtsinterpretation, wobei die enge Verbindung von Auslegung und Rechtsfortbildung durchaus nicht verkannt werden soll. Vgl. hierzu grundlegend *Josef Esser*, Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, Tübingen 1956, und *ders.*, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, Frankfurt 1972.

<sup>43)</sup> Vgl. die Nachweise aus den Beratungen bei *Alex Möller* (Hrsg.), Kommentar zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, 2. Aufl., Hannover 1969, Art. 109 Abs. 2 GG, Rdn. 10. Man verzichtete auf eine Erläuterung des Begriffs im Grundgesetz, um Raum für neue volkswirtschaftliche Erkenntnisse zu lassen. Vgl. auch *Reiner Schmidt*, Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971, S. 154 ff. Zu Recht warnt *Ulrich Scheuner* (Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft. Einführung, Frankfurt 1971, S. 68) vor einer Überschätzung der rechtlichen Festlegung in § 1 StabG.

<sup>44)</sup> Vom 8. Juni 1967 (BGBl. III 707—3).

<sup>45)</sup> Vgl. *Reiner Schmidt* (Fn. 43), S. 160 ff.

junkturpolitik kaum genügt werden<sup>46)</sup>. Normierungsversuche gar über den nationalen Rahmen hinaus müssen wohl zwangsläufig so farblos ausfallen wie § 4 StabG, durch den die Bundesregierung dazu verpflichtet wird, bei außenwirtschaftlichen Störungen alle Möglichkeiten der internationalen Koordination zu nutzen. Der gesetzgeberische und interpretatorische Aufwand um diese Bestimmung<sup>47)</sup> ist wohl nur mit teutonischem Perfektionismus und ebensolcher Theorienwut erklärbar. Eine Rechtspflicht zu außenpolitischer Koordination steht nämlich auf dem Papier<sup>48)</sup>; auch hängt sie von der Koordinationsbereitschaft der möglichen Partner ab. Es kann sich deshalb nur um einen Erinnerungsposten für die Bundesregierung handeln, für den die Festschreibung auf Gesetzesebene überflüssig war. Wird in Individualrechte eingegriffen, dann muß ohnehin der Gesetzgeber bemüht werden<sup>49)</sup>.

Rechtsstaatliche Maßstäbe geraten in der Wirtschaftspolitik offensichtlich in Fluß. Die fragwürdige Zielbestimmung des „magischen Vierecks“ in § 1 StabG<sup>50)</sup> verschwimmt bei Erweiterung des nationalen zu einem internationalen Bezugsrahmen mühelos zum nicht mehr greifbaren „magischen Zehn- oder Fünfeck“.

Die Verlagerung der Zuständigkeiten vom Parlament zur Regierung im Bereich der Wirtschaft wird mit deren Sachlogik

<sup>46)</sup> Deutlich zeigt sich dies z. B. in der regionalen Strukturpolitik. Vgl. *Reiner Schmidt*, Rechtsfragen der regionalen Strukturpolitik, AöR, Bd. 99, 1974, S. 529 ff. (552 f.).

<sup>47)</sup> Vgl. z. B. die Kommentierung von *Paul Münch* und *Klaus Stern*, in: *Stern, Münch, Hansmeyer*, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1972.

<sup>48)</sup> *A. A. Markus Wiebel*, Zur verwaltungsrechtlichen Bedeutung des Stabilitätsgesetzes, DVBl. 1968, S. 899 ff. (903 f.).

<sup>49)</sup> Er setzte im Jahr 1968 das Kuriosum mit dem Titel „Gesetz über die Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung gem. § 4 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (AbsichG)“ in die Welt, so als ob das StabG ein höherrangiges, durch den Gesetzgeber ausfüllbares Gesetz sei, so als ob in Erfüllung der Rechtspflicht der Bundesregierung nach § 4 StabG nunmehr der Gesetzgeber handeln könne (G. v. 29. November 1968 (BGBl. I S. 1255), durch Änderungsgesetz vom 8. April 1969 (BGBl. I S. 1081) auf unbestimmte Zeit verlängert und am 24. Oktober 1969 durch Verordnung gem. § 9 Abs. 2 aufgehoben (BGBl. I S. 2045)). Das StabG ist kein Supergesetz. Allenfalls könnte im Hinblick auf dessen verstärkten Verfassungsbezug ein Abgehen von seinem Standard als Willkürindiz gewertet werden. So *Christoph Degenhart*, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, München 1976, S. 111.

<sup>50)</sup> § 1 StabG enthält weder einen vollständigen Zielkatalog noch sind die in ihm enthaltenen Zielkonflikte lösbar. Vgl. *Karl Heinrich Hansmeyer*, in: *Stern, Münch, Hansmeyer* (Fn. 47), S. 135 ff.

begründet<sup>51</sup>). Als Beleg lassen sich großzügige Verordnungs-ermächtigungen im StabG anführen<sup>52</sup>), die aber weit in den Schatten gestellt werden von § 27 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG)<sup>53</sup>), der den gesamten außenwirtschaftlichen Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehr zur Disposition der Bundesregierung als Verordnungsgeber stellt<sup>54</sup>). Die vom AWG anerkannten Beschränkungsmotive wie die Erfüllung der Verpflichtung aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen, der Schutz vor schädlichen Folgen von Maßnahmen in fremden Wirtschaftsgebieten und die Sicherheit der Bundesrepublik<sup>55</sup>) sind zu allgemein, als daß sie eine wirksame Begrenzung für den Verordnungsgeber bilden könnten.

Dem entsprechenden Kompetenzverlust des Parlaments ist aber das abgestufte System von Vorlage-, Begründungs- und Informationspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament<sup>56</sup>) und das der parlamentarischen Kassations- und Zustimmungsmächte<sup>57</sup>) entgegenzuhalten. Die Nutzung dieser Rechte und die bisher durchaus praktizierte Möglichkeit parlamentarischen Handelns an Stelle der Regierung<sup>58</sup>) sind geeignet, den Kompetenzzuwachs der Regierung im Bereich der

---

<sup>51</sup>) Vgl. *Karl Heinrich Friauf*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27, Berlin 1969, S. 1 ff. (24) m. w. N.

<sup>52</sup>) Selbst die Befürchtung, das StabG könne eine Verordnungspraxis im Stile des Art. 48 WRV in Gang bringen, wurde schon laut. Vgl. *Klaus Stern*, in: *Stern, Münch, Hansmeyer* (Fn. 47), S. 73 m. w. N.

<sup>53</sup>) AWG v. 28. April 1961 (BGBl. I S. 481, 495, 1555), zuletzt geändert durch G. v. 23. Juni 1976 (BGBl. I S. 1608, 2902).

<sup>54</sup>) Die Problematik der Ermächtigungsgrundlagen des AWG wird exemplarisch verdeutlicht von *Hans Peter Ipsen*, Außenwirtschaft und Außenpolitik, Rechtsgutachten zum Rhodesien-Embargo, res publica, Bd. 19, Stuttgart u. a. 1967. Das AWG ist im übrigen ein Musterbeispiel für die Umsetzung internationaler Verpflichtungen in nationales Recht. Dies gilt für die Rhodesien betreffenden Ausfuhrbeschränkungen (§ 5 a AWG) wie für die Verpflichtung, die Ausfuhr von Waren, die Gegenstand internationaler Rohstoffabkommen sind, zu überwachen (§§ 5, 26 AWG). Vgl. *Hans R. Krämer*, Exportbeschränkungen, Ein neues Problem der Welthandelsordnung, Kieler Diskussionsbeiträge, Heft 40, Juni 1975, S. 20 ff.

<sup>55</sup>) Vgl. §§ 5, 6, 7 AWG.

<sup>56</sup>) Vgl. §§ 2 Abs. 2, 9 Abs. 2, 12 StabG; § 27 Abs. 2 AWG.

<sup>57</sup>) Art. 109 Abs. 4 S. 4 GG; §§ 20 Abs. 5, 30 Abs. 1, 8 Abs. 1 S. 5, 26 Nr. 3 b (2) und (3) StabG; § 27 Abs. 2 AWG.

<sup>58</sup>) Zur Konjunkturdämpfung wurde im Jahr 1970 nicht auf die Steuervariationsmöglichkeit durch Rechtsverordnung gem. § 26 Nr. 3 b (3) StabG zurückgegriffen, vielmehr erließ der Gesetzgeber das Gesetz über die Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags zur Einkommensteuer und Körperschaftssteuer vom 23. 7. 1970 (BGBl. I S. 1125).

Wirtschaft, insbesondere der Außenwirtschaft, zumindest teilweise auszugleichen und zu bremsen.

## II. Verfassungsstaat und internationale Wirtschaftsorganisationen

### 1. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Eindeutiger ist der Kompetenzverlust von nationalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsfunktionen zugunsten internationaler Wirtschaftsorganisationen. Aber selbst der Einsatz des „Integrationshebels“<sup>59)</sup> des Art. 24 GG, mit dem außerstaatlichen Einrichtungen zu Lasten parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten ein Höchstmaß an Wirksamkeit gesichert wird, selbst die Berufung auf den Willen des Verfassungsgebers, der mit dieser Bestimmung die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Form der Supranationalität fördern wollte<sup>60)</sup>, können nicht darüber hinwegtäuschen, daß die europäische öffentliche Gewalt, wenn auch abgeschwächt, demokratisch legitimiert<sup>61)</sup>, kontrolliert<sup>62)</sup> und limitiert<sup>63)</sup> ist. Die Limitierung im Bereich der Wirtschaftspolitik ergibt sich bereits aus Art. 105 des EWG-Vertrags, nach dem lediglich die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik Gemeinschaftsaufgabe sein soll, was auch von Art. 2 des Vertrags mit der Zielsetzung einer nur schrittweisen Annäherung unterstrichen wird. Keineswegs sollte aber eine eigenständige Wirtschafts- und Währungspolitik der Gemeinschaft ermöglicht werden<sup>64)</sup>. Dabei ist nicht zu

<sup>59)</sup> *Hans Peter Ipsen*, Der Deutsche Jurist und das Gemeinschaftsrecht, Verhandlungen des 45. DJT, 1964, Schlußvortrag, Bd. II, Teil L, S. 26.

<sup>60)</sup> Vgl. JÖR N. F. 1 (1951), S. 222 f.

<sup>61)</sup> Dies wird betont von *Peter Badura*, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, VVDStRL 23, Berlin 1966, S. 34 ff. (72). *Baduras* Ausgangspunkt sind die multilateralen Verträge, durch die „Hoheitsrechte übertragen“ worden sind (55).

<sup>62)</sup> Die Kontrolle besteht in der beratenden Mitwirkung der Versammlung und in der Abhängigkeit des Ministerrats von den nationalstaatlichen Parlamenten. Vgl. auch *Badura* (Fn. 61), S. 72.

<sup>63)</sup> Die Gemeinschaftsgewalt ist durch die Verträge gegenständlich begrenzt. Art. 24 GG gestattet nur die Übertragung von Hoheitsbefugnissen für sachlich bestimmte Integrationsvorhaben.

<sup>64)</sup> Vgl. statt vieler *Claus-Dieter Ehlermann* im Kommentar von v. d. Groeben, v. Boeckh, Thiesing zum EWG-Vertrag, 2. Aufl., Baden-Baden 1974, Art. 105, I 1 a. Etwas anderes gilt für die (kurzfristige) Konjunkturpolitik gem. Art. 103 EWGV. Zur Unterscheidung der wirtschaftspolitischen Bereiche im EWG-Vertrag vgl. *Hans Peter Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, § 44, Ziff. 1—6. Zur ökonomischen Frage, wie unterschiedlich die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer höchstens sein darf, um den gewünschten Harmonisierungsprozeß möglichst friktionslos steuern

übersehen, daß der in jeder internationalen Wirtschaftsorganisation bestehende ökonomische Erfolgsdruck durch die Supranationalität der EWG begünstigt wird und Mechanismen zur Ausweitung der gewährten Kompetenzen fördert.

Für das Phänomen einer Abkoppelung von den legitimierenden demokratischen nationalen Grundlagen bieten die Verträge der internationalen Wirtschaftsorganisationen zahlreiche Beispiele. Entsprechende Einbruchstellen sind in den Verträgen vielfach selbst enthalten, so wenn Art. 235 EWG-Vertrag<sup>65)</sup> sehr pauschal den Erlaß von Vorschriften für unvorhergesehene Fälle ermöglicht, falls die entsprechenden Befugnisse im Vertrag nicht ausreichend sein sollten<sup>66)</sup>. Es bedarf dann einer sehr sorgfältigen Rückbesinnung auf die gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten, wie sie etwa von *Tomuschat* geleistet wurde<sup>67)</sup>, um aufzuzeigen, daß über Art. 24 GG einer supranationalen Organisation „pauschal zielorientierte Kompetenzen ohne faßbare gegenständliche Inhaltsbestimmung“<sup>68)</sup> nicht eingeräumt werden können.

## 2. Andere internationale Wirtschaftsorganisationen

Die inflationäre Entwicklung internationaler Wirtschaftsorganisationen<sup>69)</sup> läßt sich in ihrer tatsächlichen Bedeutung für

zu können, vgl. *Fritz Franzmeyer, Bernhard Seidel*, Wirtschaftspolitische Prioritätsunterschiede in der EG als Hindernisse für die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion und Instrumente zu ihrer Überwindung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 96, Berlin 1973.

<sup>65)</sup> Vgl. die Referate zu dieser Bestimmung von *Ulrich Everling, Ivo Schwartz* und *Christian Tomuschat* bei der Tagung für Rechtsvergleichung vom 17.—20. September 1975 in München, Sonderheft zu Jahrgang 1976 des Europarechts, München 1976.

<sup>66)</sup> Entsprechende Bestimmungen finden sich in Art. 95 EGKSV, Art. 203 EAGV.

<sup>67)</sup> *Christian Tomuschat*, Die Rechtssetzungsbefugnisse der EWG in Generalmächtigungen, insbesondere in Art. 235 EWGV, Sonderheft zum Jahrgang 1976 des Europarechts, München 1976, S. 45 ff. Auch *Ulrich Scheuner* (Verfassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion, Integration 1971, S. 145 ff.) fordert trotz Anerkennung der Eigenentwicklung der Gemeinschaft, für strukturelle Änderungen des Verhältnisses von Einzelstaaten zur Gemeinschaft, Rechtsgrundlagen, die über Art. 235 EWGV hinausgehen (151).

<sup>68)</sup> *Tomuschat*, a. a. O., S. 63.

<sup>69)</sup> Eine Darstellung der neueren Entwicklung und umfangreiche Literaturnachweise finden sich bei *Gerhard Köpernik*, Internationale Wirtschaftsorganisationen, JuS 1976, S. 634 ff.; S. 705 ff. (OECD); S. 779 ff. (GATT); JuS 1977, S. 9 ff. (GATT); *Wolfgang Hantke*, JuS 1977, S. 297 ff. (Vereinte Nationen); *Gerhard Köpernik*, JuS 1977, S. 367 ff. (Vereinte Nationen, Internationale Rohstoffpolitik); *Heinz Berzau*, JuS 1977, S. 433 ff. (Vereinte Nationen, Entwicklungsländer); *Hans-Dieter Hanfland*, JuS 1977, S. 648 ff. (Die Weltbankgruppe).



den einzelnen Staat und dessen daraus resultierende Vermehrung oder Verminderung seiner Optionen nur schwer gewichten<sup>70</sup>). Wohl aber sind besonders neuralgische Punkte für die verfassungsrechtliche Struktur der Bundesrepublik feststellbar, die durch deren Einbindung in den internationalen Kranz von weltweiten und regional begrenzten wirtschaftsrelevanten Organisationen entstehen.

Zu den wesentlichen Funktionen dieser Organisationen gehören die Aufrechterhaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen auf der Grundlage rechtsverbindlicher Regeln<sup>71</sup>) und die Schaffung neuen Rechts<sup>72</sup>). Liegt für die Gründungsverträge im allgemeinen noch die Zustimmung des Parlaments gemäß Art. 59 GG vor<sup>73</sup>), so wird der Bezug zu den nationalen Instanzen bei Setzung des Rechts durch diese Organisationen (sekundäres Organisationsrecht) schwach, ja er geht vielfach ganz verloren. Die Verträge sind nationaler parlamentarischer Kontrolle gelegentlich schon dadurch entrückt, daß sie von den Organen der Organisation selbst geändert werden können<sup>74</sup>), wofür keineswegs immer Einstimmigkeit gefordert wird. So sind nach Art. VII der Satzung der International Finance Corporation Vertragsänderungen durch den Gouverneursrat mit

<sup>70</sup>) Die vorliegenden Versuche setzen bei den Staaten bzw. bei den Machtblöcken an und stellen auf klassische „power base“-Indikatoren ab, wie Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft und Militärpotential, nicht jedoch wurden bisher die internationalen Wirtschaftsorganisationen als Machtfaktor mit weltweiten Ausstrahlungen untersucht. Als Beispiel für die erstgenannten, vielfach penetrant ideologiebefrachteten Arbeiten vgl. *Frieder Schlupp, Salua Nour, Gerd Junne*, Zur Theorie und Ideologie internationaler Interdependenz, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 5 (Internationale Beziehungen als System), Opladen 1973, S. 245 ff.

<sup>71</sup>) Vgl. *Joseph Nye jr.*, Kollektive wirtschaftliche Sicherheit, Europa-Archiv 1974, S. 650 ff. (658 ff.).

<sup>72</sup>) Vgl. *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften, 2. Aufl., Köln u. a. 1971, S. 189 ff.

<sup>73</sup>) Vgl. *Rudolf Bernhardt*, Verfassungsrecht und internationale Lagen, DÖV 1977, S. 457 ff. (461). Das BVerfG legt Art. 59 Abs. 2 GG restriktiv aus. Die Legislative dringe hier in den regierungseigenen Bereich der auswärtigen Angelegenheiten ein. Vgl. BVerfGE 1, 351 (369); 1, 372 (394). Die inzwischen wohl überwiegende Meinung geht nicht von einem Regel-Ausnahme-Verhältnis, sondern von einer „kombinierten Gewalt“ aus. Vgl. *Rudolf Bernhardt*, Bundesverfassungsgericht und völkerrechtliche Verträge, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. 2, Tübingen 1976, S. 154 ff. (179) m. w. N. und *Ernst Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16, Berlin 1958, S. 9 ff. (38).

<sup>74</sup>) Vgl. z. B. Art. 14 Abs. 7, 33 Abs. 8, 165 Abs. 4, 166 Abs. 3, 200 Abs. 3 EWGV. Vergleichbare Bestimmungen enthält auch der EFTA-Vertrag.

<sup>4/5</sup>-Mehrheit zulässig. Neben diesen formell abgesicherten Verfahrenswegen zur Vertragsänderung ermöglicht zum Beispiel das Abkommen über den Internationalen Währungsfonds (IWF)<sup>75)</sup> ausdrücklich verbindliche Auslegungsentscheidungen. Beim Fehlen entsprechender Vorschriften setzt sich die Praxis — notfalls gegen den Vertragstext — durch. Musterbeispiel hierfür ist die endgültige Aufgabe der Verpflichtung der Mitgliedstaaten des IWF-Abkommens, eine feste Währungsparität zu bestimmen, die im Jahr 1973 erfolgte und die der Internationale Währungsfonds im Juni 1974 mit „Guidelines for the Management of Floating Exchange Rates“<sup>76)</sup> sanktionierte.

Die Grenze zwischen Recht und Nicht-Recht ist hier schwer zu ziehen. Auf der einen Seite ist eine Bindungswirkung solcher Leitlinien unverkennbar, andererseits ist man (noch) nicht bereit, den *numerus clausus* der Völkerrechtsquellen<sup>77)</sup> zu erweitern. So behilft man sich mit Umschreibungen. Die „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“ vom 12. Dezember 1974<sup>78)</sup> wird zur „materiellen“ Rechtsquelle mit hoher sachlicher Autorität<sup>79)</sup>. Fehlende Einstimmigkeit, erklärte Vorbehalte verhindern zwar den zur Rechtserzeugung unverzichtbaren Konsens, die tatsächliche Bindungskraft kann gleichwohl groß sein. Für den Kodex zur Liberalisierung der Kapitalbewegungen der OECD<sup>80)</sup> wird im Gegensatz zu den so-

<sup>75)</sup> Art. XVIII; ebenso das Weltbankabkommen (Art. IX) wie das von IFC (Art. VIII) und IDA (Art. X).

<sup>76)</sup> No. 4232-(74/67), IMF, Annual Report 1974, S. 112.

<sup>77)</sup> Die Trias der allgemein anerkannten Völkerrechtsquellen (Vertrag, Gewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze) ist bisher noch ungebrochen. Inwieweit die bisherige Lehre durch Anerkennung des formlosen zwischenstaatlichen Konsenses als Völkerrechtsquelle aufgeweicht werden wird, ist noch nicht abzusehen. Vgl. Alfred Verdross, Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1976, S. 257 ff. und Bruno Simma, *Methodik und Bedeutung der Arbeit der Vereinten Nationen für die Fortentwicklung des Völkerrechts*, in: *Die Vereinten Nationen im Wandel*, hrsg. von Kewenig, Berlin 1975, S. 78 ff.

<sup>78)</sup> Resolution 3281 (XXIX) der UN-Generalversammlung.

<sup>79)</sup> So Christian Tomuschat, *Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten*, ZaöRV 1976, S. 444 ff. (480). Zurückhaltend Jochen Abr. Frowein (*Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts*, ZaöRV 1976, S. 147 ff.), der trotz der anerkannten Autorität der Resolutionen meint, daß Staaten, die Gegenstimmen abgeben oder Vorbehalte formulieren, „sich eine Argumentation auf der Grundlage der Resolution nicht entgegenhalten zu lassen“ brauchen (166).

<sup>80)</sup> Angenommen vom Rat der OECD in der heutigen Fassung am 12. 12. 1961, abgedruckt in deutscher Übersetzung in der Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 236 v. 16. 12. 1965.

genannten „codes of good conduct“, den grundsätzlich nicht bindenden Verhaltensregeln mit quasi-Bindungswirkung, eine echte Bindungswirkung herausgearbeitet<sup>81)</sup>. Bei Meistbegünstigungsklausel und Diskriminierungsverbot bedarf es erst langer Untersuchungen<sup>82)</sup> um zu klären, daß sie nicht als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht gelten, aber sie lassen sich dem GATT-Vertrag entnehmen<sup>83)</sup>.

Für den Verfassungsstaat stellt sich die Frage, welche rechtlichen Risiken mit dem Beitritt zu einer internationalen Wirtschaftsorganisation verbunden sind. Nach den bisherigen Erfahrungen liegen sie wie bei allen anderen internationalen Organisationen in der dynamischen Fortentwicklung organisationsinterner Verfahren zur Vermeidung des langwierigen Wegs über die nationalen Parlamente<sup>84)</sup>, in dem durch Selbstzeugnisse hoher Beamter internationaler Wirtschaftsorganisationen belegbaren Selbstverständnis, wonach entscheidend nicht die Rechtsregeln sind, sondern das tatsächliche Verhalten der Regierungsvertreter, die sich notfalls den Sachzwängen beugen<sup>85)</sup>; sie liegen aber auch in der möglichen Herausbildung neuen Rechts, dem die Rückbindung zu den genuinen nationalen Rechtserzeugungsinstanzen fehlt.

Hier sollte die Scheidelinie liegen: Ist vertraglich vorgesehen, daß neues Recht auch in Abweichung oder Erweiterung des bisherigen geschaffen werden darf, ist vertraglich vorgesehen, daß Empfehlungen durch den Beitritt rechtliche Bindungskraft bekommen, wie beispielsweise in Art. 5 a des sonst eher auf Unverbindlichkeit ausgerichteten OECD-Übereinkom-

---

<sup>81)</sup> Vgl. *Klaus W. Grewlich*, Bedeutung und Funktionsweise des OECD-Kodex zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs. RIW/AWD 1977, S. 252 ff. (255).

<sup>82)</sup> Vgl. die Arbeit von *Wilhelm Kewenig*, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Völkerrecht der internationalen Handelsbeziehungen, Frankfurt 1972, S. 32.

<sup>83)</sup> So *Manfred Zuleeg*, Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT und der Europäischen Sozialcharta, ZaöRV 1975, S. 341 ff. (351).

<sup>84)</sup> Vgl. hierzu *Christian Tomuschat*, Die Rechtssetzungsbefugnisse der EWG in Generalermächtigungen, insbesondere in Art. 235 EWGV, Sonderheft zum Jahrgang 1976 des Europarechts, München 1976, S. 45 ff. (56 f.).

<sup>85)</sup> Wie beispielsweise einer der Direktoren des IWF im Jahre 1972 zur Frage der Rechtmäßigkeit des Floatens äußerte: „This is a purely procedural point. In exceptional circumstances the Fund has found it possible to tolerate freely floating rates or even to recommend freely floating rates. The question, therefore, is merely, whether such floats should be legally available“. Zit. nach *Alexandre Kafka*, The IMF: The Second Coming?, Princeton 1972, S. 14 f.

mens<sup>86)</sup>, dann ist der Bezug zur nationalen Legislative und damit die demokratische Absicherung wenigstens formal noch gegeben. Darüber hinausgehend und unabhängig von den Voraussetzungen für die Entstehung von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen können allenfalls Verhaltensregeln für Regierungsvertreter oder internationale Beamte entstehen, nicht aber ein Völkerrecht, verstanden als ein „Law of Nations“<sup>87)</sup>. Eine effektive Zielverwirklichung der internationalen Wirtschaftsorganisationen ist auch bei dieser Sicht gewährleistet, ja sie wird durch die Erkenntnis gefördert, daß Rechtserzeugung und Rechtsbindung durch die Gründungsverträge internationaler Organisationen überschaubar gemacht werden und nicht allein dem Gang der tatsächlichen Entwicklung überlassen bleiben.

### III. Verfassungsstaat und Weltwirtschaftsordnung

#### 1. „Alte“ und „Neue“ Ordnung, globale oder nationale Struktur

Greifen die herkömmlichen verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Rechtsregeln zur Erfassung der nationalstaatlichen Verflechtung mit den internationalen Wirtschaftsorganisationen wenigstens noch grundsätzlich, so können die Auswirkungen der globalen und nicht ausschließlich institutionell festlegbaren Entwicklung einer sogenannten Neuen Weltwirtschaftsordnung<sup>88)</sup> auf den Verfassungsstaat nur in ihrer Ten-

<sup>86)</sup> Nach Art. 5 a OECD-Übereinkommen kann die Organisation Beschlüsse fassen, die für alle Mitglieder bindend sind im Gegensatz zu den unverbindlichen Empfehlungen nach Art. 5 b.

<sup>87)</sup> Das Völkerrecht war nie ein Recht der „Völker“, vgl. *Otto Kimminich*, Entwicklungstendenzen des gegenwärtigen Völkerrechts, Carl Friedrich von Siemens Stiftung, Themen XXIV, München 1976, S. 11.

<sup>88)</sup> Vgl. zur Entwicklungsgeschichte und zur völkerrechtlichen Problematik *Ria Kemper*, Nationale Verfügung über natürliche Ressourcen und die Neue Weltwirtschaftsordnung der Vereinten Nationen, Schriften zum Völkerrecht, Bd. 52, Berlin 1976. Zur jüngsten Sondergeneralversammlung vgl. *Albrecht Weber*, Die neue Weltwirtschaftsordnung: Die Ergebnisse der 7. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen, RIW/AWD 1977, S. 21 ff. Zur Wirtschaftsordnungsdiskussion vgl. das Gutachten zu Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bundesanzeiger 1976, Nr. 238, S. 8 ff. und *Jürgen Gerhard Todenhöfer*, Wachstum für alle. Plädoyer für eine internationale soziale Marktwirtschaft, Stuttgart 1976. Aus dem kaum mehr übersehbaren Schrifttum vgl. *Heinz Berzau*, Internationale Wirtschaftsorganisationen (Industrialisierung der Entwicklungsländer), JuS 1977, S. 433 ff.; *Hans Friderichs*, Nairobi und die Folgen, Europa-Archiv 1976, S. 517 ff.; *Wolfgang Hantke*, Internationale Wirtschaftsorganisationen (UN), JuS 1977, S. 297 ff.; *Günter Heiduk*, Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT

denz, weniger auch in ihrem rechtlich-institutionellen als in ihrem materiellen Gehalt erfaßt werden. Das Ziel nach dem Zweiten Weltkrieg mußte zunächst darauf gerichtet sein, die im Laufe der Jahrhunderte entstandenen Handelshemmnisse und Wettbewerbsverfälschungen der „Alten Ordnung“ abzubauen und den internationalen Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr zu liberalisieren. Die Stabilität dieser „Alten Ordnung“ beruhte auf der Übereinstimmung von Wirtschaftssystem und völkerrechtlicher Ordnung und auf der gemeinsamen Wertsicht von der natürlichen Ungleichheit der Menschen und Völker<sup>89</sup>). Für eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“, wie sie sich vor allem in den Bestrebungen der UNO-Generalversammlung<sup>90</sup>) und ihrem ständigen Organ, der Weltkonferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD)<sup>91</sup>), niederschlägt, fehlt bisher eine global anerkannte Wirtschafts- und Wertordnung ebenso wie ein gemeinsamer rechtlicher Ordnungsrahmen.

Der internationale Wirtschaftsverkehr, der außerhalb des sozialistischen Machtbereichs vor allem zwischen Privaten abläuft und für den das durch Kollisionsrecht bestimmte nationale, inzwischen teilweise von einem gemeinsamen anerkannten internationalen Handelsrecht<sup>92</sup>) überlagerte Privatrecht

---

und UNCTAD, Internationale Kooperation, Aachener Studien zur internationalen technisch-wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1973; *Rainer Jonas, Manfred Tietzel* (Hrsg.), Die Neuordnung der Weltwirtschaft, Bonn-Bad Godesberg 1976; *Manfred Nitsch*, Zur ordnungspolitischen Diskussion über die „Neue Weltwirtschaftsordnung“ nach UNCTAD IV, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-S 251, Fo.Pl.IV.3b, c/76, Ebenhausen, Oktober 1976; *Ernst U. Petersmann*, Völkerrecht und „neue“ Weltwirtschaftsordnung. Wandel und Ordnungsprobleme des Wirtschaftsvölkerrechts, RIW/AWD 1976, S. 521 ff.; *ders.*, Zur Inkongruenz zwischen völkerrechtlicher und tatsächlicher Weltwirtschaftsordnung, Die Friedens-Warte 1976, Bd. 59, S. 5 ff.; *ders.*, Die Dritte Welt und das Wirtschaftsvölkerrecht, ZaöRV 1976, S. 492 ff.; *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Die „Charta“ der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, RIW/AWD 1975, S. 237 ff. und *Christian Tomuschat*, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten. Zur Gestaltungskraft von Deklarationen der UN-Generalversammlung, ZaöRV 1976, S. 444 ff.

<sup>89</sup>) Vgl. *Manfred Nitsch*, a. a. O. (Fn. 88), S. 12.

<sup>90</sup>) Vgl. insbesondere *Albrecht Weber*, a. a. O. (Fn. 88).

<sup>91</sup>) Vgl. insbesondere *Heinz Berzau*, a. a. O. (Fn. 88); *Hans Friederichs*, a. a. O. (Fn. 88); *Günter Heiduk*, a. a. O. (Fn. 88) und *Manfred Nitsch*, a. a. O. (Fn. 88).

<sup>92</sup>) Vgl. *Ludwig Raiser*, Der Ordnungsrahmen des internationalen Wirtschaftsrechts, in: *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Festschrift für *Franz Böhm*, Tübingen 1975, S. 485 ff. (488). Die Entwicklung eines internationalen Handelsrechts steckt freilich noch in den Anfängen. Nach fast zehnjähriger Tätigkeit des Ausschusses

gilt, dieser also grundsätzlich privatrechtlich gesteuerte Wirtschaftsverkehr soll nach Auffassung der Entwicklungsländer durch eine zwischenstaatlich gelenkte Ökonomie ersetzt werden, in welcher die Nationalstaaten an Stelle der Privaten die wichtigsten wirtschaftlichen Akteure sind. Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten vom 12. 12. 1974, immerhin von 120 Staaten angenommen<sup>93)</sup>, macht dies schon durch ihren Namen deutlich. Die von den Entwicklungsländern betonte nationale wirtschaftliche Souveränität und die gleichzeitige Beanspruchung einer Sonderstellung stehen aber im Kontrast zu einer universalen Wirtschafts-, Umwelt- und Ressourcenplanung mit dem Ziel einer „kollektiven wirtschaftlichen Sicherheit“<sup>94)</sup>, mit dem der sich ständig vergrößernde Abstand zwischen Industrie- und Entwicklungsländern<sup>95)</sup> zumindest gebremst werden soll.

Für den Verfassungsstaat, der bestimmte inhaltliche Anforderungen an das Verfassungsgesetz<sup>96)</sup> stellt, wird es entscheidend

---

der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht ist nunmehr auf den Gebieten des Seefrachtrechts und des internationalen Kaufrechts eine Vereinheitlichung in Sicht. Die Frage des Geltungsbereichs der neuen Übereinkommen ist allerdings noch weitgehend ungeklärt. Vgl. Rolf Herber, Die Arbeiten des Ausschusses der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL), RIW/AWD 1977, S. 314 ff. Die gesamte Entwicklung bestätigt die Meinung von Johannes Bärmann, nach der auf diesem Gebiet die Zeit für Kodifikationen auf internationaler Basis noch nicht reif ist. Vgl. Johannes Bärmann, Ist internationales Handelsrecht kodifizierbar? in: Internationales Recht und Wirtschaftsordnung, Festschrift für F. A. Mann, München 1977, S. 547 ff. (565).

<sup>93)</sup> Resolution 3281 (XXIX) der Generalversammlung. Sechs Staaten (USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Luxemburg, Dänemark) lehnten ab, zehn Länder (Österreich, Kanada, Frankreich, Irland, Israel, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Spanien) enthielten sich der Stimme.

<sup>94)</sup> Vgl. hierzu Knut Ipsen, Entwicklung zur „collective economic security“ im Rahmen der Vereinten Nationen?, in: Die Vereinten Nationen im Wandel, hrsg. von Kewenig, Berlin 1975, S. 11 ff. Der Begriff der „collective economic security“ geht auf einen Bericht des UN-Generalsekretärs zurück, den dieser dem Wirtschafts- und Sozialrat auf seiner 57. Tagung vom 6. Juni 1974 vorlegte (UN-Doc. E/5529) und der wiederum stark beeinflusst ist durch ein Gutachten für das Generalsekretariat durch Joseph S. Nye jr. Vgl. Joseph S. Nye jr., Kollektive wirtschaftliche Sicherheit, Europa-Archiv 1974, S. 650 ff.

<sup>95)</sup> Der durchschnittliche Abstand zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern von 1 zu 1,7 (1850) ist auf 1 zu 9 (1960) gestiegen. Vgl. Surendra Patel, The economic distance between nations: Its Origin, Measurement and Outlook, Economic Journal 1964, S. 122 ff.

<sup>96)</sup> Die Verfassung hat die politische Einheit des Staates zu stiften. Als ein auf „bestimmte Sinnprinzipien ausgerichteter Struktur-

darauf ankommen, ob die zunehmenden Inkongruenzen durch eine mehr globale oder eine mehr nationale Struktur bewältigt werden sollen. Vieles deutet darauf hin, daß die anstehenden Probleme wie die Kontrolle privater wirtschaftlicher Macht<sup>97)</sup>, der Schutz wirtschaftlich schwacher Länder, die Beseitigung des Wohlstandsgefälles, die Verteilung der natürlichen Vorräte<sup>98)</sup> über offene universalökonomische Prinzipien und souveränitätseinschränkende Kooperationspflichten<sup>99)</sup> gelöst werden, nicht jedoch über eine umfassende, in sich geschlossene kodifizierte Ordnung oder gar Organisation. Offen ist insbesondere noch das Ausmaß der entwicklungspolitischen Ausrichtung des neuen Systems<sup>100)</sup>. Offen ist auch, ob sich die vorhandenen

---

plan für die Rechtsgestalt eines Gemeinwesens“ (*Alexander Hollerbach*, *Ideologie und Verfassung*, in: *Ideologie und Recht*, hrsg. von *Maihofer*, Frankfurt 1969, S. 37 ff. (46)) ist sie nicht auf die Ordnung des staatlichen Lebens beschränkt, sondern sie erfaßt auch die Grundlagen des nichtstaatlichen Lebens wie Ehe und Familie, Wissenschaft und Kunst, Eigentum und Wirtschaft. Vgl. *Konrad Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 10. Aufl., Heidelberg, Karlsruhe 1977, S. 5 ff.

<sup>97)</sup> Dieses Problem wird vornehmlich im Zusammenhang mit der Tätigkeit der multinationalen Unternehmen diskutiert. Vgl. hierzu den Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und den der Gruppe der „Eminent Persons“, *The Impact of Multinational Corporations on Development and on International Relations*, UN-Doc. E/5500/Rev. 1, ST/ESA/6, New York 1974. Zur Tätigkeit der Großkonzerne vgl. *Peter Saladin*, *Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft*, VVDStRL 35, Berlin 1977, S. 7 ff. (29 ff.). Zum neuesten Stand vgl. *Kurt Stockmann*, *Zu den Vorarbeiten für den UN-Kodex für transnationale Unternehmen*, WuW 1977, S. 172 ff. Im Gegensatz zu der heute üblichen neurotischen Einschätzung der Tätigkeit der multinationalen Unternehmen wohltuend ausgewogen *Hans Huber*, für den die internationalen Konzerne „Bannerträger wirtschaftlicher Zusammengehörigkeit, ein Weltbindemittel“ sein könnten. Ihre Größe sei an sich „weder ein Fluch, noch ein Segen“. Vgl. *Hans Huber*, *Weltweite Interdependenz*, in: *Hans Huber*, *Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze*, Bern 1971, S. 601 ff. (613).

<sup>98)</sup> Zur Rohstoffpolitik vgl. *Gerhard Köpernik*, *Internationale Wirtschaftsorganisationen (Internationale Rohstoffpolitik)*, JuS 1977, S. 367 ff. m. w. N.

<sup>99)</sup> Die Wandlung des Völkerrechts von einem Recht der Koexistenz zu einem Recht der Kooperation wird eindrucksvoll dargestellt von *Wolfgang Friedmann*, *The changing structure of International Law*, New York 1964.

<sup>100)</sup> Den von den Entwicklungsländern beanspruchten Sonderrechten zur Beseitigung des Wohlstandsgefälles steht der Grundsatz von der egalitär verstandenen Gleichheit der Staaten (vgl. *Wilfried Schaumann*, *Die Gleichheit der Staaten*, Wien 1957, S. 85 ff.) entgegen, der ökonomisch aufgefüllt werden muß, will man mit ihm rechtliche Privilegien begründen. Für eine Abkoppelung (Dissozia-

regionalen Subsysteme, gegründet auf gemeinsame historische Tradition und kulturelle, ökonomische und politische Homogenität, als Wegbereiter und Durchgangsstadium oder als Hemmnis für eine globale Gemeinschaft erweisen<sup>101</sup>).

## 2. Rechtliche Auswirkungen der universalistischen Tendenz

Der rechtliche Niederschlag der beschriebenen universalistischen Tendenz zeigt sich vor allem in Veränderungen des Wirtschaftsvölkerrechts und in der damit verbundenen Übernahme von bisher national regelbaren Materien in den internationalen Rechtsbereich.

Hierfür einige Beispiele: Für das nationale Kartellrecht mußte wegen seiner grenzüberschreitenden Wirkung das Territorialitätsprinzip zugunsten des Wirkungsprinzips aufgegeben werden; inzwischen hält man den Abschluß von völkerrechtlichen Konventionen zur Regelung der Problematik für notwendig<sup>102</sup>). Investitionen Privater werden durch bilaterale und multilaterale Investitionsschutzabkommen gesteuert<sup>103</sup>); für die Tätigkeit der multinationalen Unternehmen werden regionale

---

tion) der Entwicklungsländer von der allgemeinen Entwicklung und deren eigenständigen Aufbau eines Produktionsapparates, die Nutzung lokal verfügbarer Ressourcen und die Erschließung eines Binnenmarktes anstelle der forcierten Austauschprozesse im Rahmen einer umfangreichen Arbeitsteilung plädiert *Dieter Senghaas*, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt 1977. Außenaktivitäten sollen dabei zunächst zweitrangig sein, a. a. O., S. 289. *Senghaas* unterschätzt den bereits vorhandenen Integrationsgrad, der eine primär binnenmarktorientierte Produktionsstruktur nur in Ausnahmefällen möglich machen dürfte.

<sup>101</sup>) Vgl. *Ronald I. Yalem*, *Regionalism and World Order*, Washington 1965.

<sup>102</sup>) Vgl. *Karl Matthias Meessen*, Die New Yorker Resolution der International Law Association zu den völkerrechtlichen Grundsätzen des internationalen Kartellrechts, AWD 1972, S. 560 ff.

<sup>103</sup>) Vgl. z. B. das von der International Law Association ausgearbeitete „Standard Investment Agreement“ und die von der Internationalen Handelskammer in Paris beschlossenen „Leitsätze für Auslandsinvestitionen“. Zu ersterem *P. Kahn*, The Standard Investment Agreement. Text and Comments, Georgia Journal of International and Comparative Law 1974, S. 39 ff. Zu den Leitsätzen vgl. *Wolfgang Arendt*, Die „Leitsätze für Auslandsinvestitionen“ der Internationalen Handelskammer, AWD 1973, S. 247 ff. und *Gerd Langer*, Leitsätze für Auslandsinvestitionen, Internationale Wirtschafts-Briefe 1973, S. 255 ff. Zu den Investitionskodizes der Entwicklungsländer vgl. *Ernst U. Petersmann*, Wirtschaftsintegrationsrecht und Investitionsgesetzgebung der Entwicklungsländer, Baden-Baden 1974. Zur Situation in den USA vgl. *Joseph J. Darby*, Juristische Kontrollen über Auslandsinvestitionen in den Vereinigten Staaten, RIW/AWD 1977, S. 320 ff.



und universale Gemeinschaftsstatuten erarbeitet<sup>104</sup>); der Meeresboden wird zum gemeinsamen Erbe der Menschheit erklärt<sup>105</sup>); im Enteignungsrecht tritt an die Stelle einer „prompt, full and effective compensation“, die „appropriate compensation“, wofür bereits ein entsprechender Bedeutungswandel des Völkergewohnheitsrechts nachgewiesen wird<sup>106</sup>), und auch die Forderung nach stabilen, gerechten und kostendeckenden Preisen für Rohstoffexporte der Entwicklungsländer hat bereits in das Wirtschaftsvölkerrecht Eingang gefunden<sup>107</sup>).

Die Behauptung von Ludwig Raiser, die „allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts“ böten dem Wirtschaftsrechtler bisher wenig Ansätze<sup>108</sup>), ist zwar gewiß noch richtig und sie läßt sich auch durchaus auf das Völkergewohnheitsrecht ausdehnen, sie darf aber nicht über die Dynamik einer Entwicklung hinwegtäuschen, die sich zwar noch teilweise im Vorfeld des Rechts befindet, aber bereits Bindungen impliziert, welche die Verwirklichung von eigenständigen nationalstaatlichen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundsätzen erschweren, wenn nicht ausschließen könnten. Der für die Marktwirtschaft nachweisbare Effekt des Umschlagens von der Quantität in die Qualität staatlicher Eingriffe gilt auch für die „Neue Weltwirtschaftsordnung“. Würden für die Kontrolle privater wirtschaftlicher Macht, für die Umverteilung von Einkommen zugunsten der Entwicklungsländer, für die Bewirtschaftung von Rohstoffen und für andere im Gespräch befindliche Vorschläge<sup>109</sup>) weltweite zentralplanerische und rechtlich rigide Formen gefunden, dann ließen sich freiheitliche marktwirtschaftliche Prinzipien auf nationalstaatlicher Ebene nicht mehr

<sup>104</sup>) Vgl. Klaus W. Greulich, Gegenwärtiger Stand der Arbeiten in der UN-Kommission für transnationale Unternehmen, RIW/AWD 1976, S. 389 ff.

<sup>105</sup>) Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction vom 17. 12. 1970, Resolution 2749 (XXV) der UN-Generalversammlung.

<sup>106</sup>) Vgl. Karl Matthias Meessen, Völkerrechtliches Enteignungsrecht im Nord-Süd-Konflikt, in: Völkerrecht und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, Kieler Symposium vom 9./10. Dezember 1976, Berlin 1978, S. 11 ff.

<sup>107</sup>) Vgl. Ernst U. Petersmann, Zur Inkongruenz zwischen völkerrechtlicher und tatsächlicher Weltwirtschaftsordnung, a. a. O. (Fn. 88), S. 40.

<sup>108</sup>) Ludwig Raiser, Der Ordnungsrahmen des internationalen Wirtschaftsrechts, a. a. O. (Fn. 92), S. 495.

<sup>109</sup>) Eine gute Zusammenstellung bietet das Gutachten zu Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bundesanzeiger 1977, Nr. 238, S. 8 ff.

verwirklichen. Aber bisher sind das internationale Wirtschaftsrecht und das Wirtschaftsvölkerrecht eher als „soft-law“<sup>110)</sup> zu charakterisieren; anders könnte den heterogenen Interessen völlig unterschiedlich strukturierter Länder wohl auch nicht Rechnung getragen werden. Hinzu kommt die Betonung des Souveränitätsgedankens gerade durch die Entwicklungsländer, wie sie sich vor allem in der Rohstofffrage zeigt, und die sich wiederum mit einem durch die wachsende Einsicht für die weltwirtschaftliche Verantwortung<sup>111)</sup> geläuterten nationalen Selbstbewußtsein der Industriestaaten trifft.

Die Staatengemeinschaft wird heute keine neue, in sich geschlossene Weltwirtschaftsordnung schaffen, aber sie hat bereits einen dichteren Kranz von Normen und faktischen Bindungen entwickelt, an denen der Verfassungsstaat seine Handlungsgrenzen findet. Die mit der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwangsläufig verbundenen Abhängigkeiten und Einwirkungen auf die inneren Verhältnisse anderer Länder werden rechtlich durch flexible Nichteinmischungsgebote<sup>112)</sup>, durch neue, anpassungsfähige Rechtsnormen und durch eher regional und sektoral begrenzte Kooperationsformen geregelt werden als durch ein hochgegriffenes Weltwirtschaftsordnungsmodell, dem die Grundvoraussetzung, nämlich eine homogene bzw. komplementäre Interessenlage der Staaten fehlt.

#### IV. Verfassungsstaat und Währungsbeziehungen

##### 1. Die Bedeutung des Rechts für die Währungsbeziehungen

An den internationalen Währungsbeziehungen, die institutionell insbesondere über das GATT-Abkommen mit den Wirt-

<sup>110)</sup> Musterbeispiele hierfür bietet das GATT mit seinen zahlreichen Ausnahmeregelungen und Sondervergünstigungen. So wurde z. B. über Art. XXV Abs. 5 GATT der Meistbegünstigungsgrundsatz zur Einräumung allgemeiner Zollpräferenzen für Entwicklungsländer durchbrochen.

<sup>111)</sup> Bundesminister *Egon Bahr* stellte sich in einer Rede vor der zweiten UNIDO-Generalkonferenz am 14. 3. 1975 hinter die Forderung der Entwicklungsländer „... industriell aus dem Zustand einseitiger Abhängigkeiten herauszukommen“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ): Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 49 (Juni 1975), S. 57. *Zbigniew Brzezinski*, der Sicherheitsberater von US-Präsident *Carter*, forderte eine Umorientierung der westlichen Politik zugunsten der Länder der Dritten und Vierten Welt. Vgl. *Zbigniew Brzezinski*, Auf dem Weg zu einer neuen internationalen Ordnung, Europa-Archiv 1976, S. 1 ff.

<sup>112)</sup> Grundlegend für das Kartellrecht *Karl Matthias Meessen*, Völkerrechtliche Grundsätze des internationalen Kartellrechts, Baden-Baden 1975, S. 231.

schaftsbeziehungen verbunden sind<sup>113</sup>), läßt sich noch deutlicher zeigen, daß der Verfassungsstaat bis zur Belastbarkeitsgrenze Sachzwängen ausgesetzt ist, die eine Rückbesinnung auf seine Grundlagen und verbliebenen Möglichkeiten erforderlich macht. Spätestens in der Diskussion um die Aufwertung der Deutschen Mark vom 24. Oktober 1969<sup>114</sup>) wurde deutlich, daß über so grundlegende Fragen wie das Verhältnis von Bundesregierung und Bundesbank, die Gültigkeit des Gesetzesvorbehalts für die Paritätsentscheidung, vor allem aber über die Rückgriffsmöglichkeit der Bundesregierung auf das Zustimmungsgesetz zum Abkommen über den Internationalen Währungsfonds ohne Zustimmung oder Anhörung des Parlaments Unklarheit besteht<sup>115</sup>). Die Aufhebung der Goldkonvertibilität des U.S.-Dollars am 15. August 1971 und der vom Fonds gebilligte Übergang zu flexiblen Wechselkursen<sup>116</sup>) durch

<sup>113</sup>) Vgl. Art. XV des GATT. Zur Interdependenz zwischen Handels- und Währungspolitik s. *Ernst U. Petersmann*, Völkerrechtliche Fragen der Weltwährungsreform, *ZaöRV* 1974, S. 452 ff. (474 ff.).

<sup>114</sup>) Das Bundeskabinett faßte am 24. Oktober 1969 den förmlichen Beschluß, die D-Mark mit Wirkung vom 27. Oktober 1969 um 9,2896 % bzw. um 8,5 % aufzuwerten. Amtlich bekanntgemacht wurde die neue Parität durch den Bundeswirtschaftsminister im Bundesanzeiger vom 28. Oktober 1969 (BAnz. Nr. 201, S. 1). Die Kursrelation des Dollar gegenüber der D-Mark betrug danach nur noch 3,66 DM (vorher 4,— DM). Zu Vorgeschichte, Hintergrund und Bedeutung der Aufwertung s. *Otmar Emminger*, Deutsche Geld- und Währungspolitik im Spannungsfeld zwischen innerem und äußerem Gleichgewicht 1948—1975, in: *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876—1975*, hrsg. von der Deutschen Bundesbank, Frankfurt 1976, S. 485 ff.

<sup>115</sup>) Inzwischen wurde die Materie wissenschaftlich gründlich durchleuchtet. Zur Festsetzung der Währungsparität liegen die gehaltvollen Schriften von *Wolfgang Hoffmann(-Riem)* (Rechtsfragen der Währungsparität, München 1969) und *Christian Tomuschat* (Die Aufwertung der Deutschen Mark, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 55, Köln, Berlin 1970) vor, die zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Während beide Autoren insbesondere aus dem IWFA eine Gesamtermächtigung an die Bundesregierung ableiten, die dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 GG entspricht, nimmt *Tomuschat* (a. a. O., S. 43 ff.) wegen Verletzung von Formvorschriften die Nichtigkeit der Aufwertungsentscheidung an. Vgl. auch *Friedhelm Brackmann*, Die institutionelle Seite der Währungsparitätenänderungen, Diss. Köln 1961 und *Karl Heinrich Friauf*, Auf- und Abwertungen der D-Mark als Kompetenzproblem, *Die Verwaltung* 1972, S. 350 ff. Zur Auswirkung der Paritätsentscheidung auf das Eigentum vgl. *Wolfgang Sammler*, Eigentum und Währungsparität, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 278, Berlin 1975.

<sup>116</sup>) Vgl. die Entscheidung Nr. 3463 der IWF-Exekutivdirektoren vom 18. 12. 1971 bezüglich „Central Rates and Wider Margins: A Temporary Regime (IMF Annual Report 1972, S. 82 ff.). Grund-

die meisten Mitgliedsländer des Internationalen Währungsfonds entgegen dem in Art. IV der IWF-Satzung enthaltenen Floating-Verbot<sup>117)</sup>, lassen Zweifel aufkommen, ob die ohnehin großzügig änderbaren Fonds-Statuten<sup>118)</sup> noch als Recht qualifizierbar sind, wenn selbst eine Praxis sanktioniert wird, die gegen fundamentale Grundsätze des Vertragswerks verstößt.

Eine Völkerrechtslehre, der Vertragsregelungen nur noch als Entscheidungshilfe dienen und die nur bei hinzutretender Autorität und zu erwartender Kontrolle Verträge als Recht anerkennt<sup>119)</sup>, bringt den Verfassungsstaat in unkalkulierbare Risiken, weil völlig unübersehbar werden könnte, welche Normen insbesondere mit dem Beitritt zu einem Vertragswerk über Währungsfragen akzeptiert werden. So müssen wir uns von der Wirtschaftswissenschaft inzwischen vorhalten lassen, daß „im Hinblick auf Unsicherheit, was denn nun eigentlich rechtlich, binnenstaatsrechtlich oder völkerrechtlich, weltwährungs-verfassungsmäßig gelte... ein gewisses Maximum erreicht“<sup>120)</sup> sei. Läßt man die völkerrechtlichen Fragen einmal

---

legend zu flexiblen Wechselkursen *Egon Sohmen*, Wechselkurs und Währungsordnung, Tübingen 1973.

<sup>117)</sup> Das eigentliche Bretton-Woods-System der fixen Paritäten ist erst im März 1973 zusammengebrochen, als riesige Dollarströme die Inflationsgefahr heraufbeschworen und die D-Mark mit weiteren EG-Währungen und zwei assoziierten skandinavischen Währungen zum „Gruppenfloating“ übergegangen war (vgl. *Otmar Emminger*, Auf dem Weg zu einem neuen internationalen Währungssystem I, Kreditwesen 1976, S. 815 ff.). Zuvor war im Dezember 1971 in Washington im „Smithsonian Agreement“ eine Erweiterung der Bandbreiten auf 2,25 % vereinbart worden (vgl. *Europa-Archiv* 1972, S.D. 23 f.).

<sup>118)</sup> Sie reichen von der formellen Satzungsänderung (Art. XVII) über die Möglichkeiten der zeitweiligen Außerkraftsetzung von Satzungsbestimmungen (Art. XVI/1) und der Erteilung von Ausnahme genehmigungen (z. B. Art V/4) bis zu einem Auslegungspri- vileg der Exekutivorgane (Art. XVIII).

<sup>119)</sup> So die „Realisten“ der Yale-Schule *McDougal*, *Lasswell* und *Reisman*. Vgl. *M. S. McDougal*, *H. D. Lasswell*, *W. M. Reisman*, Theories about International Law: Prologue to an configurative Jurisprudence, *Virginia Journal of International Law* 1968, S. 188 ff. Demgegenüber zeigte *Ulrich Scheuner* neuerdings, wie das Völkerrecht neuere Verfahren entwickelt hat und entwickeln kann, die sowohl dem ständigen Wandel der internationalen Verhältnisse wie dem Bedürfnis nach einer besseren systematischen Fortbildung des Rechts gerecht werden. Vgl. *Ulrich Scheuner*, Internationale Verträge als Elemente der Bildung von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht, in: *Internationales Recht und Wirtschaftsordnung*, Festschrift für *F. A. Mann*, München 1977, S. 409 ff.

<sup>120)</sup> *Wolfgang Stützel*, Über unsere Währungsverfassung, *Walter Eucken Institut*, Vorträge und Aufsätze, Heft 56, Tübingen 1975, S. 35.

beiseite, die sich hier vor allem, wie auch sonst bei den internationalen Organisationen, auf die Frage der Herausbildung und Reichweite neuen Rechts konzentrieren und nimmt man die binnenstaatliche Situation in den Blick, dann lassen sich für die Gestaltung der Währung in der Reihenfolge der Wichtigkeit folgende Akteure aufzählen: Notenbanken, Regierungen, Parlamente und Private wie Banken und sonstige Unternehmen und schließlich regierungsexterne Wissenschaftler<sup>121)</sup>.

## 2. Binnenstaatliche Kompetenzverschiebungen

Der Einfluß der Notenbanken ist durch den Übergang zum Floaten, je nach dem Grad ihrer Unabhängigkeit<sup>122)</sup>, stark gewachsen, da sie den Devisenkurs regulieren; hinzu kommt in der Bundesrepublik der Übergang zu einem durch die Bundesbank regulierten Geldmengenwachstum<sup>123)</sup>, durch das Konjunkturpolitik zumindest teilweise den politischen Instanzen entzogen und durch einen von der Bundesbank überwachten Regelmechanismus ersetzt wird. Auch weitere, durch die Eigenart von Währungsfragen bestimmte Faktoren fallen ins Gewicht: die engen persönlichen Kontakte zwischen den Notenbankpräsidenten der Schlüsselländer, vermittelt durch die regelmäßigen Treffen im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)<sup>124)</sup>, und eine Zielharmonie, die weit über diejenige der Regierungen und deren Vertreter hinausreicht<sup>125)</sup>, haben die Notenbanken unbestritten an die erste Stelle in der Bedeutungsskala für die Gestaltung der Währung gerückt.

Die Regierungen treten demgegenüber zurück, obwohl der IWF entgegen den Keynes'schen Vorstellungen nicht von den

<sup>121)</sup> Zu dieser Reihenfolge s. *Uwe Andersen*, Das internationale Währungssystem zwischen nationaler Souveränität und supranationaler Integration, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 258, Berlin 1977, S. 436 ff.

<sup>122)</sup> Eine Klassifikation der Währungsbanken nach dem Grad der Einflußnahme des Staates auf deren Willensbildung findet sich bei *Oswald Hahn*, Die Währungsbanken der Welt, 2 Bde., Stuttgart 1968.

<sup>123)</sup> Zu den Erfahrungen mit dem Geldmengenziel siehe *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1976*, S. 21 ff.

<sup>124)</sup> Zur Tätigkeit der Bank zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit siehe den *47. Jahresbericht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich*, Basel, 13. Juni 1977, S. 154 ff. Der besondere Korpsgeist der Währungsfachleute zeigt sich auch daran, daß im Währungswesen immer mehr auf förmliche Abstimmungen verzichtet wird. Vgl. *Hugo J. Hahn*, Das Geld im Recht der parlamentarischen Diplomatie, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 56, Baden-Baden 1970, S. 17 f.

<sup>125)</sup> Vgl. hierzu auch *Uwe Andersen*, a. a. O. (Fn. 121), S. 437.

nationalen Zentralbanken, sondern von den Regierungen kontrolliert wird, deren Einfluß aber wiederum durch die Stärke der internationalen Komponente im IWF, verkörpert durch den Managing Director und den Stab<sup>126)</sup>, abgedämpft ist. Neben Notenbanken und Regierungen spielen die Parlamente eine untergeordnete Rolle, allenfalls in Krisensituationen und bei der Ratifikation von Reformen<sup>127)</sup>, die angesichts der 131 Mitglieder des IWF deutlich Kompromißcharakter haben und nur durch eine bewußt offen gewählte Sprache<sup>128)</sup> erreichbar sind. Private Akteure, die insbesondere den ungewöhnlich stark ausgedehnten Eurodevisenmarkt<sup>129)</sup>, das „Euromonster“, wohl kaum mehr beherrschen<sup>130)</sup>, sondern nur noch füttern und melken, verstärken den Eindruck von einer weithin ungeregelten, wenn nicht rechtlich unregelbaren Materie. Selbst so erfahrene Praktiker wie der gewiß vorsichtige Bundesbankpräsident *Emminger* empfehlen eine Währungspolitik des empi-

<sup>126)</sup> Vgl. *Uwe Andersen*, a. a. O., S. 232.

<sup>127)</sup> Das Verfahren ist außerordentlich schwerfällig. Der im Frühjahr 1976 beschlossenen zweiten Änderung der Fonds-Statuten war bis zum 31. Juli 1977 von 45 Ländern mit zusammen rund 51 % der Stimmen zugestimmt worden. Für das Inkrafttreten sind aber 79 Länder mit ausreichendem Stimmengewicht erforderlich. Vgl. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, August 1977, S. 22 ff., und *Albrecht Weber*, Die zweite Satzungsnovelle des Internationalen Währungsfonds und das Völkerrecht, in: *Internationales Recht und Wirtschaftsordnung*, Festschrift für *F. A. Mann*, München 1977, S. 807 ff.

<sup>128)</sup> *Fritz Machlup* (Remaking the International Monetary System. The Rio Agreement and Beyond, 1968, S. 7) meint, daß eine „excessively clear language“ vermieden werden müsse.

<sup>129)</sup> Zur Entwicklung des Euro-Geldmarkts siehe den 47. *Jahresbericht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich*, a. a. O. (Fn. 124), S. 110 ff. Zu den Rechtsfragen siehe *Hugo J. Hahn*, Das Währungsrecht der Euro-Devisen, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 59, Baden-Baden 1973.

<sup>130)</sup> Die zunehmende Besorgnis um den Euro-Kreditmarkt hat den Bundesverband Deutscher Banken neuerdings zu einer Studie veranlaßt, die für mehr Transparenz auf diesem Markt plädiert. Vgl. Dokumentation: Für mehr Transparenz am Euro-Kreditmarkt, Die Bank 1977, S. 22 ff. *Gerd Junne* (Der Eurogeldmarkt. Seine Bedeutung für Inflation und Inflationsbekämpfung, Frankfurt, New York 1976) kommt zum Ergebnis, daß der Eurogeldmarkt im Rahmen des gegenwärtigen internationalen Wirtschaftssystems nicht wirksam zu kontrollieren sei. Eine wirksame Kontrolle sei außerdem nutzlos, weil sie neue Formen der Kreditgewährung entstehen ließe, a. a. O., S. 220, Leitsatz 34. *Junne* läßt offen, wie denn ein Wirtschaftssystem beschaffen sein müsse, um die von ihm offensichtlich für erforderlich gehaltene Kontrolle zu ermöglichen. Zum augenblicklichen Stand der rechtlichen Grenzen für den Eurodollarmarkt vgl. *Eberhard Natermann*, Der Eurodollarmarkt in rechtlicher Sicht, Baden-Baden 1977.

rischen „trial and error“<sup>131)</sup>, und Christian Lutz, Direktor beim Schweizerischen Bankverein, meint, daß nicht Statuten, sondern Interessen und Machtverhältnisse die internationale Währungsordnung bestimmen<sup>132)</sup>.

Von der Wirtschaftswissenschaft wird dies für die augenblickliche Umbruchsituation sogar begrüßt. Wolfgang Stützel schreibt: „Die Währungsingenieure und Währungsbürokraten haben abgedankt. Jetzt haben Bankiers und Kaufleute das Wort. Das läßt hoffen.“<sup>133)</sup>. Für den Staat, der es sich zur Aufgabe gemacht hat, Politik rechtlich zu regeln, stellt sich die Frage, in welchem Umfang Regelungslücken, innerstaatliche Kompetenzverlagerungen und außerstaatlicher Souveränitätstransfer hingenommen werden müssen und können, ohne sich selbst in Frage zu stellen.

### 3. Währungssystem und politisches System

Nimmt man nochmals die Gesamtsituation in den Blick, dann fällt ein im Vergleich zum politischen UNO-System höherer Integrationsgrad des Bretton-Woods-Vertragswerks<sup>134)</sup> auf, dem es gelungen ist, den Funktionsverlust des Goldes als Zahlungsmittel und Wertmesser durch Schaffung der Sonderziehungsrechte als neuem Weltgeld und Hauptreservemedium aufzufangen. Ohne das Ergebnis dieses revolutionären Versuchs schon endgültig bewerten zu können<sup>135)</sup> — insbesondere die Rolle des Goldes als Reservemedium ist noch ungeklärt — steht fest, daß der Integrationsgrad des IWF auf Kosten rechtlicher Grundsätze, nämlich außerhalb der Statuten, erreicht wurde, was eine Nachbesserung auch deshalb besonders dringlich

<sup>131)</sup> IMF Survey, 25. 6. 1973, S. 183.

<sup>132)</sup> Christian Lutz, Währungsordnung und Außenpolitik, Europa-Archiv 1976, S. 469 ff. (478).

<sup>133)</sup> Wolfgang Stützel, a. a. O. (Fn. 120), S. 37.

<sup>134)</sup> Dies liegt nicht zuletzt daran, daß der kommunistische Staatenblock ferngeblieben ist. Von den sozialistischen Staaten gehören nur Jugoslawien, Rumänien und die Volksrepublik Vietnam dem Fonds an. Die CSSR wurde 1954 ausgeschlossen, Polen verließ den Fonds 1950, Kuba im Jahr 1964. — Die Schweiz konnte sich bisher nicht zum Beitritt entschließen. Nachweise bei Günter Stratmann, Der Internationale Währungsfonds, Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierrecht, Bd. 47, Göttingen 1972, S. 23 f.

<sup>135)</sup> Zur Entwicklung des Bretton-Woods-Systems vgl. Hugo J. Hahn, Elemente einer neuen Weltwährungsordnung, in: Völkerrecht und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, Kieler Symposium vom 9./10. Dezember 1976, Berlin 1978, S. 215 ff. und Gunter Baer, Internationale Wirtschaftsorganisationen (Der Internationale Währungsfonds im Zentrum der internationalen Währungsordnung), JuS 1977, S. 506 ff.

macht, weil der Integrationsvorsprung des Währungssystems durchaus das politische System nachziehen könnte<sup>136)</sup>.

An rechtlichen Korrekturen auf nationaler Ebene ist eine deutlichere Fassung der Gesetze über die Nationalbanken vorstellbar, mit der zumindest die Bandbreiten und nähere Pflichtbestimmungen für die Interventionen auf den Devisenmärkten festgeschrieben werden könnten. Auch könnten beispielsweise institutionalisierte Dialoge der Finanzminister<sup>137)</sup> zu den Notenbankkonferenzen ein Gegengewicht bilden, während sich nach den bisherigen Erfahrungen eine Beseitigung oder Beschränkung der Notenbankautonomie nicht empfiehlt<sup>138)</sup>.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß die Parlamente ihre Rechte bisher zu wenig genutzt haben. Die Verabschiedung von Resolutionen zu Währungsfragen<sup>139)</sup>, die Belebung der Fragerechte und zusätzliche Einzelaktionen von Parlamentariern, die sorgfältigere Beratung völkerrechtlicher Verträge, die Stärkung der Opposition<sup>140)</sup>, vor allem aber die Beteiligung von Abgeordneten an internationalen Konferenzen und die Aufwertung der bereits praktizierten Abstimmungen zwischen den Fraktionsvorsitzenden und den Regierungsvertretern sind aber al-

<sup>136)</sup> Die Integrationsdifferenz zwischen beiden Systemen könnte sich allerdings auch verstärken. Zu den möglichen Auswirkungen des unterschiedlichen Integrationsgrades vgl. *Uwe Andersen*, a. a. O. (Fn. 121), S. 450 f.

<sup>137)</sup> In Rambouillet waren engere Kontakte auch zwischen den Finanzministern beschlossen worden, um die Interventionen am Devisenmarkt zu koordinieren. Vgl. *Uwe Andersen*, a. a. O. (Fn. 121), S. 390.

<sup>138)</sup> Die Erfahrung lehrt, daß unabhängige Notenbanken zur Währungssicherung bevorzugt geeignet sind. Zentralbankleitungen haben noch nie von sich aus eine Währung zugrundegerichtet, der Inflationsdruck war vielmehr stets Folge einer vom Staat erzwungenen Defizitfinanzierung. Vgl. *Reiner Schmidt*, Grundlagen und Grenzen der Deutschen Bundesbank, in: Xenion, Festschrift für *Pan I. Zepos*, Athen, u. a. 1973, S. 668 f. m. w. N. Erst jüngst wies der amerikanische Notenbankpräsident *Burns* wieder auf den Zusammenhang zwischen Unabhängigkeit der Notenbank und langfristiger Wohlfahrt eines Landes hin. Vgl. FAZ Nr. 187 v. 15. 8. 1977, S. 7. Die Aufgabenteilung im Geldwesen kann erforderlichenfalls durch Verwaltungsabkommen zwischen Bundesregierung und Bundesbank schonend und flexibel vorgenommen werden. Vgl. auch *Hermann Fögen*, Geld- und Währungsrecht, München 1969, S. 62 ff.

<sup>139)</sup> Zur Bedeutung und Zulässigkeit von EntschlieBungen für die parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewalt siehe *Cornelius Grupp*, Die parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewalt in Form von EntschlieBungen, Diss. Augsburg 1975.

<sup>140)</sup> Vgl. *Hans-Peter Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Frankfurt 1974.



lenfalls geeignet, den Parlamentseinfluß partiell zu heben, kaum aber um dessen schwache Position im Währungsbereich grundsätzlich zu verändern. Faßt man tiefer und nimmt im Sinne einer Neukonzeption der Gewaltenteilungslehre Regierung und Parlament im Hinblick auf deren „Verbunddezisionen“ und deren gemeinsame soziale Grundlage zusammen und stellt sie der Bürokratie als der zweiten Gewalt<sup>141)</sup> gegenüber, dann erscheinen die rechtsstaatlichen Verluste im Bereich der Währung allerdings in milderem Licht, weil zumindest für die Regierungen, weniger für die Parlamente, Durchsetzungschancen bestehen. Demokratische Außenpolitik kann bei Währungswie auch bei Wirtschaftsfragen primär nicht beim Parlament, sondern nur bei einer „parlamentarischen Regierung“<sup>142)</sup> angesiedelt werden.

Das verbleibende normative Defizit ist zwar beachtlich und beklagenswert, teilweise aber unausweichlich. So bringt der Übergang zu flexiblen Wechselkursen ständige Geldwertveränderungen mit sich<sup>143)</sup>, für die der Gesetzesvorbehalt, der für die Paritätsentscheidung noch allgemein gefordert worden war<sup>144)</sup>, unpraktikabel ist. Dem Rechtsstaat ist hier die große Aufgabe gestellt, einfallsreich grundrechts-, vor allem eigentumsschützend tätig zu werden, indem er praktizierte Verfahren zur Beschränkung der mit flexiblen Wechselkursen verbundenen Risiken begünstigt, gegebenenfalls neue entwickelt. Das hier in Betracht kommende Instrumentarium reicht von

<sup>141)</sup> Vgl. *Walter Leisner*, Die quantitative Gewaltenteilung, DÖV 1969, S. 405 ff. (410), und *Hans D. Jarass*, Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, München 1975.

<sup>142)</sup> So *Karl Kaiser*, Das internationale System der Gegenwart als Faktor der Beeinträchtigung demokratischer Außenpolitik, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2, 1970, S. 340 ff. (349). *Kaiser* geht es zu Recht weniger um die Vorrechte des Parlaments als um die Demokratisierung des gesamten parlamentarisch fundierten Regierungsprozesses. Zur Verschränkung von Parlament und Regierung vgl. *Hans Meyer*, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL 33, Berlin 1975, S. 69 ff. (85 ff.). Zur Bedeutung der deutschen Tradition in diesem Zusammenhang vgl. *Thomas Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Opladen 1977, S. 260. Entscheidendes Gewicht kommt hier vor allem dem Auswärtigen Ausschuß (Art. 45 a GG) als einer „Mit-Entscheidungs-Institution“ zu. Vgl. *Günther Patz*, Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik, Meisenheim am Glan 1976.

<sup>143)</sup> Eine Dokumentation zur Freigabe des Wechselkurses der Deutschen Mark am 9. Mai 1971 liefern *Helmuth R. Meyer*, *Wilhelm Schirmer*, *Klaus Stadtmüller*, Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen, Göttingen 1971.

<sup>144)</sup> Vgl. die Arbeiten von *Wolfgang Hoffmann(-Riem)*, *Christian Tomuschat* und *Wolfgang Sammler*, a. a. O. (Fn. 115).

Regelungen über die Fakturierung in eigener Währung, über Zug-um-Zug-Geschäfte, Devisen-Termingeschäfte, den Ausbau der bestehenden, allzu teuren Wechselkursversicherung, zusätzlichen Möglichkeiten für die Verschuldung in Fremdwährungen bis zu der Erleichterung von Währungsklauseln und anderem mehr<sup>145)</sup>. Nur eine ideenreiche, sachnahe, so zurückhaltende<sup>146)</sup> wie flexible Gesamtstrategie auf außenstaatlichem und binnenstaatlichem Feld kann eine Währungsordnung partiell rechtlich regulieren und in ihren Auswirkungen korrigieren.

### C. Strukturverschiebungen im Verfassungsstaat durch internationale Wirtschafts- und Währungsbeziehungen

#### I. Parlamentarismus

Man mag gegenüber der Lehre vom Primat der Außenpolitik<sup>147)</sup> skeptisch sein. Das tatsächliche Gewicht der währungs- und wirtschaftspolitischen Außenbeziehungen für die Gestaltung der binnenstaatlichen Verhältnisse steht aber heute ebenso außer Frage wie die Unteilbarkeit des Außenpolitischen und die Verflechtung von Außen- und Innenpolitik. Beide sind heute nur schwer zu unterscheiden<sup>148)</sup>. Internationale Interdependenzen und deren Auswirkung auf den Verfassungsstaat speziell im wirtschafts- und währungspolitischen Bereich lassen sich deshalb nicht herausarbeiten, vielmehr gelten hier die allgemeinen, in unserem Fach gewöhnlich um das Thema der

<sup>145)</sup> Zum gesamten Instrumentarium s. *Peter Mürmann*, Monetäre Risiken im Außenhandel. Erfahrungen aus der Unternehmenspraxis, in: *Norbert Horn*, Monetäre Probleme im internationalen Handel und Kapitalverkehr, Baden-Baden 1976, S. 53 ff. (63 ff.).

<sup>146)</sup> Die bisherigen Funktionen und Leistungen der Privaten sollten dabei berücksichtigt bleiben. Zu Recht meinte *Pierre-Paul Schweitzer*, ein Jahrzehnt lang geschäftsführender Direktor des IWF, die Banken hätten für ihre Leistung in der Zahlungsbilanzfinanzierung einen Orden verdient. Vgl. *Walter Trautmann*, Grenzen der Zahlungsbilanzfinanzierung, Kreditwesen 1977, S. 609 f.

<sup>147)</sup> Sie geht auf *Leopold von Ranke* zurück, nach dem das Streben der Staaten nach äußerer Unabhängigkeit das gesamte staatliche Sein bestimme. Vgl. *Torsten Stein*, Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 67, Berlin u. a. 1975, S. 135 m. w. N. Tiefergehend *Ernst-Otto Czempiel*, Der Primat der auswärtigen Politik, Politische Vierteljahresschrift 1963, S. 266 ff.

<sup>148)</sup> „Die Gegenwart öffnet den Blick dafür, daß Staats- und Völkerrecht durch die Souveränität weniger scharf getrennt sind als früher, wie überhaupt das Denken im Innen-Außen-Schema fragwürdig ist.“ So *Peter Häberle*, Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität, AöR, Bd. 92, 1967, S. 258 ff. (269). Dazu aber auch *Thomas Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Opladen 1977, S. 86 f.

auswärtigen Gewalt<sup>149)</sup> gesammelten Erfahrungen, nämlich: Tendenzen zu stärkerer internationaler Integration mit der Sonderproblematik der europäischen Einigung, schwindender parlamentarischer Einfluß, Gewichtsverlagerung zugunsten der Regierung, und schließlich das föderative Problem, das durch ein weiteres Absinken der Länder bis zur Bedeutungslosigkeit sowohl innen- wie außenpolitisch gekennzeichnet ist<sup>150)</sup>.

<sup>149)</sup> Dazu vor allem die Referate von *Wilhelm Grewe* und *Eberhard Menzel*, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, VVDStRL 12, Berlin 1954, S. 129 ff., und die Arbeit von *Hans W. Baade*, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Heft 46, Hamburg 1962. Vgl. aus der umfangreichen Literatur außerdem *Manfred Beer*, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht, Diss. München 1960; *Josef Frankel*, Die außenpolitische Entscheidung (The Making of Foreign Policy), Köln 1965; *Roland Friedrich*, Die auswärtigen Angelegenheiten in der deutschen Gerichtspraxis, Die Wirkung von Regierungserklärungen im Prozeß, Diss. Heidelberg 1970; *Dieter Haas*, Abschluß und Ratifikation internationaler Verträge, AöR, Bd. 78, 1952/53, S. 381 ff.; *Christoph Hirsch*, Kulturhoheit und auswärtige Gewalt, Berlin 1968; *Hermann Dietrich Kaiser*, Die innerstaatliche Bedeutung der Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, Diss. Münster 1964; *Eberhard Menzel*, Zur Revision des Grundgesetzes: Die Regelung über die auswärtige Gewalt, DÖV 1971, S. 528 ff.; *Hermann Mosler*, Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der BRD, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 29, 1954, S. 243; *ders.*, Kulturabkommen des Bundesstaats, Zur Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in auswärtigen Angelegenheiten, ZaöRV 1955, S. 1; *Gerhard Hans Reichel*, Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Berlin 1967; *Fritz Schauwienold*, Die Bewegungsfreiheit der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. Bonn 1961; *Dietmar Seidel*, Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt, Berlin 1972; *Torsten Stein*, a. a. O.; *Siegfried Weiß*, Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung, Berlin 1971.

<sup>150)</sup> Dazu *Reinhard Beck*, Auslandsbeziehungen der Länder, Eine Stellungnahme zum Aufsatz *Kölble* in DÖV 1965, S. 145, DÖV 1966, S. 20 ff.; *Friedrich J. Berber*, Zu den föderalistischen Aspekten der Auswärtigen Gewalt, in: Festschrift zum 75. Geburtstag von *Hans Nawiasky*, München 1956, S. 245 ff.; *Rudolf Bernhardt*, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 32, Köln 1957; *Dieter Blumenwitz*, Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, München 1972; *ders.*, Die Beteiligung des Bundesrates beim Abschluß politischer Verträge, BayVBl. 1972, S. 29 ff.; *Werner Bos*, Der Bun-

Die für die Wirtschafts- und Währungsfragen feststellbaren Nuancierungen und Akzentverschiebungen ergeben sich aus den

- größeren Regelungslücken
- der großen Zahl und Bedeutung nichtstaatlicher Akteure und den damit verbundenen Normierungsproblemen<sup>151)</sup>
- der Verlagerung von Regierungsverantwortung auf unabhängige Notenbanken
- der besonderen Eigendynamik internationaler Wirtschaftsorganisationen

---

desrat als Träger der auswärtigen Gewalt, Diss. Tübingen 1977; *Jürgen Dreher*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. Bonn 1970; *Jochen Abr. Frowein*, Zustimmung des Bundesrats zu politischen Verträgen, JuS 1972, S. 241 ff.; *Kurt Hallmayer*, Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. Tübingen 1954; *Ekkehard Harupa*, Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern im Bereich der auswärtigen Gewalt, Diss. Marburg 1960; *Heinrich Hüchting*, Abschluß und Vollzug völkerrechtlicher Verträge des Bundes im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder nach dem Grundgesetz, Diss. Hannover 1965; *Joseph H. Kaiser*, Die Erfüllung völkerrechtlicher Verträge durch die Länder, ZaöRV 1957/58, S. 526 ff.; *Wilhelm Kewenig*, Bundesrat und auswärtige Gewalt, ZRP 1971, S. 238 ff.; *Josef Kölble*, Auslandsbeziehungen der Länder? Zur Auslegung des Art. 32 Abs. 1 und 3 GG, DÖV 1965, S. 145 ff.; *ders.*, Auslandsbeziehungen der Länder, Erwiderung, DÖV 1966, S. 25 ff.; *Hanspeter von Meibohm*, Die Mitwirkung der Länder im Bereich der auswärtigen Gewalt, NJW 1968, S. 1607 ff.; *Walter Rudolf*, Internationale Beziehungen der deutschen Länder, ArchVR 1966, S. 53 ff. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform befaßte sich in fünf (nämlich in den Kapiteln 7, 9, 10, 11 und 12) von sechzehn Kapiteln mit dem „übergreifenden Anliegen . . . den Substanzverlust der Länder . . . zumindest aufzuhalten“. Vgl. *Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 231. Zu den Möglichkeiten der Kommunen, Verträge grenzüberschreitenden Charakters abzuschließen, vgl. *Michael Bothe*, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, AöR, Bd. 102, 1977, S. 68 ff. (75) m. w. N.

<sup>151)</sup> Es hängt von der jeweiligen Materie ab, auf welcher Ebene der Gesetzgeber dabei handelt. So läßt sich beispielsweise die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen wohl eher über das Außenwirtschaftsrecht als über gesellschaftsrechtliche Normen regeln. Vgl. *Peter Behrens*, Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, RabelsZ 1976, S. 233 ff. Vgl. auch *Karl-Heinz Böckstiegel*, Enteignungs- oder Nationalisierungsmaßnahmen gegen ausländische Kapitalgesellschaften. Völkerrechtliche Aspekte. Referate und Diskussion der 13. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Heidelberg am 22. und 23. Juni 1973, Karlsruhe 1974, S. 7 ff., und *Sigurd Beyer*, Der diplomatische Schutz der Aktionäre im Völkerrecht, Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 25, Baden-Baden 1977.

— und ganz allgemein den größeren Flexibilitätsanforderungen, die tendenziell zu Lasten rechtsstaatlicher Grundsätze, wie Gesetzesvorbehalt, Gesetzesbestimmtheit, Begrenzung der Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive gehen.

Insbesondere wird die innerstaatliche Entmachtung des Parlaments durch die Verflechtung des Verfassungsstaates mit der multinationalen Außenwelt gesteigert. Die internationale wirtschaftliche und monetäre Zusammenarbeit vollzieht sich nämlich weitgehend ohne Öffentlichkeit und Parlament<sup>152</sup>); ihre Kontrollmöglichkeiten sind zudem wegen der Komplexität der anstehenden Entscheidungen und der Notwendigkeit zu schnellen Entschlüssen erschwert. Herkömmliche parlamentarische Rechte wie die Haushaltskontrolle versagen angesichts der Diffusion der währungs- und wirtschaftspolitischen Substanz in viele Ressorts<sup>153</sup>). Einer wesentlich verstärkten Einschaltung der nationalen Parlamente beim Zustandekommen von völkerrechtlichen Verträgen, wie sie in rechtsstaatlich organisierten Staaten Art. 59 Abs. 2 GG vergleichbar vorgesehen ist, sind Grenzen gesetzt<sup>154</sup>), will man das Vertragsabschlußverfahren nicht unnötig verzögern<sup>155</sup>). Sicherlich sind auch Teilkorrektu-

<sup>152</sup>) Vgl. auch *Karl Kaiser*, Das internationale System der Gegenwart als Faktor der Beeinträchtigung demokratischer Außenpolitik, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2, 1970, S. 340 ff. (341). Zur Bedeutung von Verfassung, Gesetzgebung und Rechtsprechung als „öffentlichem Prozeß“ vgl. *Peter Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Bad Homburg 1970.

<sup>153</sup>) Zu den Folgerungen für die Verwaltungsstruktur vgl. *Rudolf Wildenmann*, Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik, 2. Aufl., Köln, Opladen 1967, S. 281 ff.

<sup>154</sup>) Die Meinung *Baades*, a. a. O. (Fn. 149), S. 85, wonach die Befugnisse der Exekutive dadurch erheblich vermindert seien, daß gemäß Art. 59 Abs. 2 GG nicht nur Verträge, welche sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, sondern auch solche, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedürfen, wird durch die Praxis widerlegt. Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich bereits im Urteil zum deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen (BVerfGE 1, 372 ff.) die Kategorie dieser Verträge sehr einengend festgelegt. Dem Zustimmungserfordernis sollen nur solche Verträge unterliegen, die „die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein Gewicht unter den Staaten“ (Leitsatz 1) wesentlich und unmittelbar betreffen. Zur Wirkung des Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 des Grundgesetzes vgl. den gleichnamigen Aufsatz von *F. A. Mann*, Jahrbuch für internationales Recht, 18. Bd., Berlin 1975, S. 373 ff.

<sup>155</sup>) Zum Vertragsabschlußverfahren vgl. *Hans D. Treviranus*, Neue Verfahren zur Vereinfachung und Beschleunigung des Zustandekommens von multilateralen Verträgen, Die Friedens-Warte 1976, S. 51 ff.

ren zur Aufwertung des Parlaments denkbar, wie sie am Rande der Verfassungsmäßigkeit mit dem Beirat des Bundestages für handelspolitische Vereinbarungen praktiziert werden<sup>156)</sup>. Vielversprechender scheinen aber die informellen, bereits erwähnten und schon teilweise erprobten Verfahrensweisen.

Schließlich ist zu bedenken, daß der demokratisch verfaßte Staat gerade für die Optimierung der internationalen Wirtschafts- und Währungsbeziehungen gewisse strukturelle Schwächen, wie die breitere Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozeß und die periodische Aktionsunfähigkeit der Regierung, zu verarbeiten hat, die durch einen ausschließlich nach innen gerichteten Blick auf rechtsstaatliche Errungenschaften und deren Ausbau noch verstärkt werden können. Strukturelle Schwächen und taktische Nachteile der Demokratie sind<sup>157)</sup> hinzunehmen, für ihre Verstärkung besteht aber kein Anlaß. Eine rigorose Durchnormierung oder gar „Demokratisierung“ des Wirtschafts- und Währungsbereichs wäre ebenso verfehlt wie sich dessen grundsätzliche Freistellung von rechtlichen Bindungen verbietet<sup>158)</sup>.

---

<sup>156)</sup> Der Beirat setzt sich aus Mitgliedern des Bundestages zusammen. Hinzu kommen Vertreter des Bundesrates, die wohl nicht als Mitglieder, sondern als Sonderbeauftragte anzusehen sind. Die Einordnung in das vorhandene rechtliche Organisationsgefüge fällt schwer. Der Vorschlag von *Hans-Joachim Driebe* (Der Beirat des Bundestages für handelspolitische Vereinbarungen, Diss. Münster 1972, „Unterorgan des Bundestages sui generis“, a. a. O., S. 90) wird seiner Sonderstellung am ehesten gerecht. Die Tätigkeit des Beirats hatte bisher keine große Wirkung; seine Gutachterfunktion (zur Frage nach der Ratifikationsbedürftigkeit handelspolitischer Vereinbarungen nach Art. 59 Abs. 2 GG) ist praktisch zum Erliegen gekommen; seine Kontrollfunktion ist wegen der Verlagerung außenwirtschaftlicher Entscheidungen auf internationale Wirtschaftsorganisationen weitgehend entfallen. Vgl. *Kurt Tudyka* (Parlament und Handelspolitik. Der Bundestag als Vermittler außenwirtschaftlicher Interessen, Politische Vierteljahresschrift 1971, S. 283 ff.), der den Versuch, das Parlament durch den Beirat an der Macht der Exekutive teilhaben zu lassen, als gescheitert ansieht, a. a. O., S. 300.

<sup>157)</sup> Dazu *Hans D. Treviranus*, Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1966, S. 151 ff.

<sup>158)</sup> So, allerdings mit Einschränkungen, *Heinz Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27, Berlin 1969, S. 47 ff.: „Der Gleichheitssatz gilt nicht für Lenkungssubventionen“, a. a. O., S. 80.

## II. Verfassung, Verfassungsstaat und die Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit

Der Kreis meiner Überlegungen beginnt sich zu schließen. Die an den Anfang gestellte Entscheidung des Grundgesetzes für eine offene Staatlichkeit bietet ein weites Einwirkungsfeld für die internationale Entwicklung auf die Verfassungsstruktur der Bundesrepublik, während der umgekehrte Strom, die „Projizierung rechtsstaatlicher Maßstäbe und innerstaatlicher demokratischer Lebensformen über die Staatsgrenzen hinaus in das Völkerrecht und die internationalen Beziehungen“<sup>159)</sup> politisch, weniger aber verfassungsrechtlich faßbar ist. Mag auch die Demokratie bestimmte außenpolitische Mittel bevorzugen, wie etwa öffentliche Verhandlungen, die Konferenzdiplomatie und andere mehr<sup>160)</sup>, so geht es hierbei primär um stilistische<sup>161)</sup>, nicht um inhaltliche Elemente. Die Grenze einer verfassungsrechtlichen Erörterung ist hier erreicht. Die Zuwendung unserer Verfassung zur internationalen Gemeinschaft erfordert eine umweltoffene und völkerrechtsfreundliche Interpretation des Grundgesetzes. Es erstaunt nicht, wenn das Bundesverfassungsgericht dieses Gebot zwar anerkennt, aber wenig zu seiner Vitalisierung beitragen konnte<sup>162)</sup>, denn für die Verfassung gilt gerade im Bereich der Außenbeziehungen, was *Lerche* für den allgemeinen Zusammenhang formuliert hat: Sie ist „nicht so sehr konkretes, wie konzentriertes Recht; sie verlangt nicht so sehr Auslegung wie Vermittlung, nicht so sehr nachvollziehende rechtslogische Interpretation wie nachvollziehbar geordnete „gekonnte Konkretisierung“<sup>163)</sup>. Die notwendige Vermittlung ist aber im Außenbereich deutlicher als im Inneren eine politische, gestalterische Aufgabe. Verfassung ist auch

<sup>159)</sup> So *Hans D. Treviranus*, a. a. O. (Fn. 157), S. 124.

<sup>160)</sup> Vgl. *Hans D. Treviranus*, a. a. O. (Fn. 157), S. 124.

<sup>161)</sup> Wobei die Wechselwirkung zwischen Stil und Dogmatik nicht verkannt werden soll. Dazu tiefgehend *Peter Lerche*, Ziel, Methode, Ansicht, DVBl. 1961, S. 690 ff.

<sup>162)</sup> So *Rudolf Bernhardt*, Bundesverfassungsgericht und völkerrechtliche Verträge, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. 2, Tübingen 1976, S. 154 ff. (186). Allgemein zum Verhältnis Bundesverfassungsgericht/auswärtige Gewalt vgl. *Folke Schuppert*, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der auswärtigen Gewalt, Baden-Baden 1973; *Franz Christoph Zeitler*, Verfassungsgericht und völkerrechtlicher Vertrag, Berlin 1974, und *ders.*, Judicial Review und Judicial Restraint gegenüber der auswärtigen Gewalt, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, n. F., Bd. 25, Tübingen 1976, S. 621 ff. Vgl. auch *Jochen Abr. Frowein*, Die Bindungswirkung von Akten der auswärtigen Gewalt, insbesondere von rechtsfeststellenden Akten, in: Recht im Dienst des Friedens, Festschrift für *Eberhard Menzel*, Berlin 1975, S. 125 ff.

<sup>163)</sup> So *Peter Lerche*, a. a. O. (Fn. 161), S. 692.

Konzentrat unterverfassungsgesetzlicher Vorstellungen<sup>164</sup>), was nicht auf den einfachen Gegensatz von Verfassung und Verfassungswirklichkeit verkürzt werden darf. Sie ist hier im Bereich von Wirtschaft und Währung besonderen Gefährdungen ausgesetzt. Bei der Wechselwirkung zwischen Verfassung und übriger Rechtsordnung kommt nämlich dem Zeitfaktor erhebliche Bedeutung zu<sup>165</sup>). Im Außenverkehr, zumal im Gebiet von Wirtschaft und Währung, fließt der Fluß von Fakten und Normen ungehemmter und rascher; er kann nur mühsam in das engere Bett der binnenstaatlichen Ordnung übergeleitet werden, die abrupte Richtungsänderungen oder gar Überschwemmungen zu verhindern hat.

#### D. Schlußbemerkung

Stabilität, Kontinuität, aber auch Identität, deren Wahrung dem Verfassungsstaat aufgegeben sind, können trotz der fortschreitenden ökonomischen und rechtlichen Relativierung der Nationalstaaten wenigstens grundsätzlich noch einzelstaatlich gesichert werden. Die Bedrohung der Souveränität, verstanden als die prinzipielle Wirksamkeit staatlicher Machtbefugnisse im Inneren und im Äußeren<sup>166</sup>), kommt heute aus beiden Bereichen, aus der zunehmenden innenpolitischen Immobilität vor allem der westlichen demokratischen Staaten<sup>167</sup>) ebenso wie

<sup>164</sup>) Wobei die Verfassung selbstverständlich nicht dem einfachen Gesetz ausgeliefert werden soll. Vgl. zum Ganzen *Walter Leisner*, Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung, Recht und Staat, Heft 286/87, Tübingen 1964, und *Peter Lerche*, Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: Festgabe für *Theodor Maunz*, München 1971, S. 285 ff. Zur Funktion der Gesetzgebung im Grundrechtsbereich grundlegend *Peter Häberle*, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 2. Aufl., Karlsruhe 1972, S. 180 ff.

<sup>165</sup>) So *Peter Lerche*, a. a. O. (Fn. 164), S. 292.

<sup>166</sup>) Zum Begriff der Souveränität neuestens und statt vieler *Karl Matthias Meessen*, Stichwort Souveränität, in: Handbuch Vereinte Nationen, hrsg. von *Rüdiger Wolfrum*, *Norbert I. Prill*, *Jens A. Brückner*, München 1977, S. 404 ff. Vgl. auch *Eberhard Grabitz*, Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft, DVBl. 1977, S. 786 ff., der richtigerweise für die Institution Staat die (noch) exklusive Legitimationsidee der Volkssouveränität herausarbeitet, die sich in Zukunft in den Europäischen Gemeinschaften auf Staats- und Gemeinschaftsnation erstrecken könne.

<sup>167</sup>) Dieser Gedanke wird zu Recht von *Ulrich Scheuner* betont. Vgl. *Ulrich Scheuner*, Die internationalen Probleme der Gegenwart und die nationale Entscheidungsstruktur, in: *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Bd. I, hrsg. von *Matz*, *Hennis*, *Kielmannsegg*, 1977, S. 255 ff. (290 ff.). Vgl. auch *ders.*, Grundrechte und Verfassungskonsens als Stütze der Verfassungsordnung, in: *Weimar als Erfahrung und Argument. Ansprachen und Referate anlässlich*



aus der Einbindung der Nationalstaaten in supranationale und internationale staatliche wie nichtstaatliche Organisationen und Verhältnisse, und sie mündet in die Innen und Außen umschließende und überwindende Frage der Bewältigung der sozialen und technologischen<sup>168)</sup> Revolution durch die Staaten und durch die Staatengemeinschaft. Das Bewußtsein nationaler Identität und die Besinnung auf die eigene Rechtskultur können dazu beitragen, den großen Erfahrungsschatz des Verfassungsstaates für die Entwicklung einer Wirtschafts- und Währungsordnung nutzbar zu machen, die nationale Eigenheiten respektiert, ohne den großen universalen Anspruch aufzugeben.

---

der Feier des 25jährigen Bestehens der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, hrsg. von der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 25 ff. (36).

<sup>168)</sup> Letztere ist das Leitmotiv von *Ernst Forsthoffs* Schrift, *Der Staat der Industriegesellschaft*, München 1971.

Leitsätze des Mitberichterstatters über:

## **Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen**

### **I. Verfassung und Außenbeziehungen**

1. Der Verfassungsstaat enthält für die Gestaltung der Außenbeziehungen nicht viel mehr als Normen, die die Verbindung zwischen der nationalen und der internationalen Rechtsordnung herstellen. Allerdings lassen sich dem Grundgesetz auch gewisse materielle Ansätze, wie die Entscheidung für eine „offene Staatlichkeit“ (Klaus Vogel), entnehmen.

2. Der Verfassungsstaat enthält nicht nur selbst Verfahrensweisen und Inhalte für die Gestaltung der Außenbeziehungen, seine Einbettung in die internationalen Beziehungen wirkt sich vielmehr wiederum auf seine eigene Struktur aus.

3. Im Bereich von Wirtschaft und Währung, auf den sich der Mitbericht konzentriert, ist das Geflecht der internationalen Beziehungen besonders dicht, so daß sich hier die Frage, ob der Staat im internationalen System der Gegenwart noch die zentrale Analyseeinheit sein kann, mit besonderer Schärfe stellt.

### **II. Der internationale Wirtschafts- und Währungsverbund**

4. Die Integration von Binnen- und Weltwirtschaft wird am Beispiel der Bundesrepublik deutlich, deren Einfuhr und Ausfuhr jeweils etwa 30 % des Bruttosozialprodukts ausmachen. Ein der Bedeutung des Außenbeitrags entsprechendes wirtschaftspolitisches und rechtliches Instrumentarium fehlt.

5. Die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge werden auch heute noch lediglich als Summe souveräner nationalstaatlicher Aktivitäten begriffen.

6. Der internationale wirtschaftliche Verbund, aus dem sich heute kein Staat mehr lösen kann, wird vor allem in einer gigantischen globalen Verschuldung und in einer bedrohlichen Aufblähung der internationalen Liquidität sichtbar, zu der Private, Staaten und andere Hoheitsträger wie internationale Organisationen und Institutionen beitragen. Angemessene Regeln für die Zusammenarbeit müssen noch geschaffen werden.

### III. Verfassungsrecht und internationale Wirtschafts- und Währungsbeziehungen

7. Trotz der enormen quantitativen Vermehrung internationaler Interaktionen und trotz der stärkeren Verschränkung politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Problembe-  
reiche ist auf europäischer Ebene ein gleichbleibender und für  
ausreichend gehaltener Standard an Verfassungsnormen zur  
Regelung der Außenbeziehungen festzustellen.

8. Ein großer Teil des Verkehrs zwischen den Gesellschaften,  
der von erheblicher politischer Bedeutung ist, findet heute  
ohne staatliche Kontrolle statt. Kontrolllücken bestehen insbe-  
sondere im Bereich von Wirtschaft und Währung, in dem Maß-  
nahmen nationaler, supranationaler und solche internationaler  
Organisationen von Privaten durchkreuzt werden können.

9. Trotzdem bleibt der Staat weiterhin der wichtigste Ak-  
teur im internationalen System, was nicht daran hindern sollte,  
den Blick verstärkt auf die „Verschmutzung“ zwischenstaatli-  
cher durch transnationale Beziehungen zu richten und die Ver-  
wischung der Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik, zwi-  
schen Staatsrecht und Völkerrecht zur Kenntnis zu nehmen.

### IV. Nationale Wirtschaftspolitik und internationale Interde- pendenzen

10. Die Schwierigkeit der rechtlichen Faßbarkeit von Wirt-  
schaftspolitik wird durch Erweiterung des nationalen zu einem  
internationalen Bezugsrahmen potenziert, wobei rechtsstaatli-  
che Maßstäbe verstärkt in Fluß geraten.

11. Die Verlagerung der Zuständigkeiten vom Parlament auf  
die Regierung gerät im Außenwirtschaftsverkehr ins Uferlose;  
sie wird allerdings durch ein System von Vorlage-, Begrün-  
dungs- und Informationspflichten der Regierung gegenüber  
dem Parlament und durch parlamentarische Kassations- und  
Zustimmungsrechte abgemildert.

### V. Verfassungsstaat und internationale Wirtschaftsorganisa- tionen

12. Zwar ist die europäische öffentliche Gewalt demokratisch  
legitimiert, kontrolliert und limitiert, die Tendenz zur Abkop-  
pelung von den demokratischen nationalen Grundlagen ist aber  
unübersehbar.

13. Die mit dem Beitritt zu internationalen Wirtschaftsorga-  
nisationen verbundenen Risiken des Verfassungsstaates lie-  
gen vor allem in der Herausbildung neuen Rechts auch außer-

halb der hierfür vertraglich vorgesehenen Verfahren und in der Verwischung der Grenze zwischen Recht und Nicht-Recht.

14. Sollen Rechtsbindung und Rechtserzeugung in internationalen Wirtschaftsorganisationen überschaubar bleiben, dann kann außerhalb der Gründungsverträge Recht nur in Form und unter den Voraussetzungen für die Entstehung von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen entstehen.

#### VI. Verfassungsstaat und Weltwirtschaftsordnung

15. Für eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ fehlt bisher eine global anerkannte Wirtschafts- und Wertordnung ebenso wie ein gemeinsamer rechtlicher Ordnungsrahmen.

16. Die gerade von den Entwicklungsländern betonte nationale wirtschaftliche Souveränität steht im Kontrast zu einer universalen Wirtschafts-, Umwelt- und Ressourcenplanung und sie korrespondiert mit dem nationalen Selbstbewußtsein der Industriestaaten.

17. Die anstehenden weltweiten Wirtschaftsprobleme werden über offene universalökonomische Prinzipien und souveränitätseinschränkende Kooperationspflichten, nicht jedoch über eine in sich geschlossene kodifizierte Ordnung gelöst werden.

18. Es wird von der Stärke der universalistischen Tendenz, deren rechtlicher Niederschlag in vielfältigen Formen nachweisbar ist, abhängen, ob und inwieweit eigenständige nationalstaatliche wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundsätze durchsetzbar bleiben. Bisher sind internationales Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht aber eher als „soft-law“ einzuschätzen.

#### VII. Verfassungsstaat und Währungsbeziehungen

19. Die Entwicklung des Vertrages über den Internationalen Währungsfonds (IWF) wirft die Frage auf, ob der Verfassungsstaat im Währungsbereich unkalkulierbaren, rechtlich nicht mehr gesteuerten Risiken ausgesetzt ist.

20. In der Bedeutungsskala für die Gestaltung der Währung stehen die Notenbanken unbestritten an erster Stelle, während die Regierungen, vor allem aber die Parlamente, eine untergeordnete Rolle spielen.

21. Trotz einer revolutionären Entwicklung im Währungswesen, trotz der dort feststellbaren Regelungslücken (z. B. Euro-Devisenmarkt), ist der Integrationsgrad des Bretton-Woods-Systems, der allerdings zu Lasten rechtlicher Grund-

sätze auf nationaler und internationaler Ebene ging, größer als der des vergleichbaren politischen Systems.

22. Der Verfassungsstaat kann die im nationalen Bereich entstandenen rechtlichen Einbußen durch Belebung vorhandener Möglichkeiten zur Stärkung des Parlaments teilweise ausgleichen, muß aber im übrigen die im Währungswesen unausweichlichen Gewichtsverlagerungen zugunsten der Regierung hinnehmen.

23. Im Hinblick auf die „Verbunddezision“ von Regierung und Parlament sind die rechtsstaatlichen Verluste im Bereich der Währung geringer, weil zumindest für die „parlamentarische Regierung“ Durchsetzungschancen bestehen.

24. Das verbleibende normative Defizit, insbesondere die mit flexiblen Wechselkursen verbundenen Risiken, können nur durch eine ideenreiche Gesamtstrategie auf außen- und binnenstaatlichem Feld in rechtlich vertretbaren Grenzen gehalten werden.

#### VIII. Strukturverschiebungen im Verfassungsstaat durch internationale Wirtschafts- und Währungsbeziehungen

25. Die um das Thema der auswärtigen Gewalt gesammelten Erfahrungen, wie die Tendenz zu internationaler Integration, der sich vermindernde parlamentarische Einfluß, die Gewichtsverlagerung zugunsten der Regierungen und die schwindende Bedeutung der Bundesländer, gelten auch für die Wirtschafts- und Währungsfragen.

26. Die bei diesen feststellbaren Akzentverschiebungen ergeben sich aus den größeren Regelungslücken, der großen Zahl nichtstaatlicher Akteure, der Verlagerung von Regierungsverantwortung auf unabhängige Notenbanken, der besonderen Eigendynamik internationaler Wirtschaftsorganisationen, die tendenziell zu Lasten rechtsstaatlicher Grundsätze gehen.

27. Die Entmachtung der Parlamente wird durch die Verflechtung des Verfassungsstaates mit der multinationalen Außenwelt vor allem im monetären Bereich gesteigert, weil sich hier die internationale Zusammenarbeit weitgehend ohne Öffentlichkeit und Parlament vollzieht.

28. Die möglichen Teilkorrekturen zur Aufwertung des Parlaments dürfen nicht die vorhandenen strukturellen Schwächen der Demokratie (breitere Beteiligung der Öffentlichkeit, periodische Aktionsunfähigkeit der Regierung u. a.) verstärken.

*IX. Verfassungsstaat, Verfassungsgerichtsbarkeit, Souveränität*

29. Die Zuwendung des Grundgesetzes zur internationalen Gemeinschaft erfordert eine umweltoffene Interpretation unserer Verfassung, der sich das Bundesverfassungsgericht nicht in den Weg gestellt hat, zu der es bisher allerdings wenig beitragen konnte.

30. Im Bereich von Wirtschaft und Währung ist die Verfassung besonderen Gefährdungen ausgesetzt, weil sie auch Konzentrat unterverfassungsgesetzlicher Vorstellungen ist, die sich hier besonders rasch wandeln.

31. Stabilität, Kontinuität und Identität können auch heute noch vornehmlich durch die Nationalstaaten gesichert werden, deren Souveränität durch die innenpolitische Immobilität ebenso bedroht wird wie durch die außenpolitischen Verflechtungen.

32. Der Verfassungsstaat kann seinen großen Erfahrungsschatz für die Entwicklung einer internationalen Wirtschafts- und Währungsordnung nutzbar machen, die nationale Eigenheiten respektiert, ohne den universalen Anspruch aufzugeben.