

Prinzipien der deutschen Wirtschaftsordnung - der juristische Aspekt

I. Grundgesetz und Wirtschaftsordnung

1. Staat und Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik seit 1945

In der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik lassen sich im wesentlichen vier Entwicklungsphasen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft unterscheiden.¹

Zunächst unmittelbar nach 1945 mußte eine neue wirtschaftliche Ordnung konstituiert werden. Bei den Beratungen des Grundgesetzes innerhalb der Parteien und bei den Auseinandersetzungen der Parteien untereinander erwies sich der von den Neoliberalen vorgeschlagene Dritte Weg als am erfolgreichsten. Er lag auf einer mittleren Linie zwischen einem abgedankten historischen Liberalismus und einem drohenden Kollektivismus. Der »Nachtwächterstaat« des Altliberalismus sollte durch einen starken Staat ersetzt werden, der imstande wäre, eine wirklich freie Wirtschaft zu sichern. Im Ahlener-Programm der CDU waren noch die Vergesellschaftung der Grundstoffindustrien, die Entflechtung von Monopolen und Kartellen, eine staatliche Wirtschaftsplanung und neue Möglichkeiten der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Großbetrieben gefordert worden. Demgegenüber akzentuierte die von *Müller-Armack* geprägte Formel von der »sozialen Marktwirtschaft« deutlicher die Prinzipien des Wettbewerbs und des Privateigentums an den Produktionsmitteln. Als das Bundesverfassungsgericht schließlich 1954 feststellte, daß die Wirtschafts- und Sozialordnung der sozialen Marktwirtschaft eine nach dem Grundgesetz mögliche, nicht aber die allein mögliche Ordnung sei, war ein vorläufiger Abschluß der Diskussion erreicht.

In einer zweiten Phase, welche die Grundsatzfrage nach der Wirtschaftsordnung hinter sich gelassen hatte, wurden die Grenzen für die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft herausgearbeitet - die Grenzen vor allem, die durch die Grundrechte gesetzt sind.

Ein neuer Akzent wurde gesetzt, als sich die Planungsdiskussion vor dem Hintergrund der schweren Rezession der Jahre 1966/67 wirtschaftstheoretisch im Konzept der Globalsteuerung und in der Neufassung von Art. 109 GG bzw. im Erlaß des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes niederschlug. Damit war der Idee von der Notwendigkeit einer Ingerenz des Staates in die Wirtschaft rechtlich zum Durchbruch verholfen worden.

Inzwischen wird der Keynesianismus des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes in der Bundesrepublik eher kritisch gesehen. An seine Stelle ist aber keine benennbare neue Theorie der Wirtschaftspolitik getreten, nur will sich die Wirtschaftspolitik mehr auf eine Geldmengensteuerung durch die Deutsche Bundesbank verlassen, die wenigstens tendenziell diskretionäre Einzel Eingriffe in den Wirtschaftsablauf überflüssig machen soll. Ansätze für eine solche neue Theorie der Wirtschaftspolitik können in Überlegungen gesehen werden, welche die Entstehungs- und Verteilungsseite des Sozialprodukts im Rahmen einer gleichgewichtigen integrierten Ordnungspolitik zu erfassen und miteinander zu verbinden suchen. Neue Fragen ergeben sich auch aus der Umweltökonomie, aus der Erkenntnis, daß private und gesellschaftliche Kosten und Erträge auseinanderfallen.

Diese ordnungs- und ablaufpolitischen sowie institutionellen Problemstellungen haben noch zu keiner konsistenten Theorie geführt, die normativ eingefangen werden könnte. Aufzufinden sind allenfalls einzelne sozialpolitische oder umweltökonomische Instrumente wie etwa spezielle Sozialleistungen oder Abgaben nach dem Abwasserabgabengesetz.²

2. ¹ *Die Wirtschaftsverfassung in der Staatsrechtslehre*

Die Auseinandersetzung um die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes erklärt sich vor allem mit der »Offenheit« von dessen Wirtschaftsartikeln. Diese wiederum geht auf die Entstehungsgeschichte zurück. Wie gezeigt wurde, konnte sich nämlich der Verfassungsgeber auf keine bestimmte wirtschaftspolitische Programmatik einigen. Außerdem verstand der Parlamentarische Rat das Grundgesetz als ein Provisorium, das den gesellschaftlichen Prozeß nicht vorwegnehmen sollte. Erschwerend kam eine unklare Begrifflichkeit hinzu. Die in der Wirtschaftswissenschaft für »Wirtschaftsordnung« verwendeten Definitionen besagen vielfach nämlich nichts wesentlich anderes als die von der Rechtswissenschaft für »Wirtschaftsverfassung« gebräuchlichen.

Im folgenden wird unter »Wirtschaftsverfassung« die Summe der verfas-

sungsrechtlichen Gestaltungselemente der Ordnung der Wirtschaft begriffen.

Die Wirtschaftsverfassung kann entweder ein bestimmtes Wirtschaftssystem zu normieren suchen oder sie kann sich damit begnügen, einige Daten für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung zu setzen, ohne ein bestimmtes Wirtschaftssystem im Auge zu haben. Dabei sind zwei idealtypische Hauptfälle zu unterscheiden: die zentrale Lenkung durch den Staat (Zentralverwaltungswirtschaft) und die dezentrale Lenkung durch den Wettbewerb (Marktwirtschaft).³

a) *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftssystem*

Mit dem Begriff der Wirtschaftsverfassung war vor allem in der Frühgeschichte der Bundesrepublik die Vorstellung von der normativen Einrichtung eines bestimmten Wirtschaftssystems verbunden. Insbesondere nach der Auffassung von *Nipperdey*, der im Grundgesetz eine institutionelle Garantie der sozialen Marktwirtschaft sah,⁴ wurde die Verfassung mit einem bestimmten Wirtschaftssystem identifiziert. Zur Begründung stellte er auf eine wirtschaftsbezogene Interpretation des Freiheitsgrundrechts des Art. 2 Abs. 1 GG (freie Entfaltung der Persönlichkeit) und auf das Sozialstaatsprinzip ab. Das Entscheidende seiner These lag in der Anhebung der sozialen Marktwirtschaft zum eigenständigen verfassungsrechtlichen Maßstab.⁵ *Nipperdey* wollte zwar nie ein statisch unveränderliches Modell der sozialen Marktwirtschaft absichern. Für ihn blieb aber zwischen Zentralverwaltungswirtschaft einerseits und zwischen schrankenlosem Liberalismus andererseits nur die Möglichkeit für eine »soziale Marktwirtschaft«. Da er bewußt auf die damals geltende maßgebliche wirtschaftspolitische Konzeption abstellte, wurde seine These allgemein als normative Garantie für die soziale Marktwirtschaft verstanden; ein Wirtschaftssystem war zum verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab geworden. Bereits die Eignung einer staatlichen Maßnahme zur Veränderung der Wettbewerbschancen sollte nämlich ausreichend sein, um als Wettbewerbsverfälschung gegen Art. 2 Abs. 1 GG zu verstoßen.⁶

Die Auffassung von der sozialen Marktwirtschaft als verfassungsrechtlicher Systemgarantie konnte sich nicht durchsetzen. Sie hatte zuviel gegen sich; einmal die Entstehungsgeschichte der Wirtschaftsartikel des Grundgesetzes mit ihrem Kompromißcharakter, zum anderen das wenig faßbare Konzept der sozialen Marktwirtschaft. Dieses vermag zwar einen bestimmten Wirtschaftsstil zu beschreiben, läßt aber viele für ein Rechtssystem unerläßliche

Fragen offen. So fehlt es z.B. an einer klaren Unterscheidbarkeit von markt-konformen und marktinkonformen Eingriffen.⁷ Schließlich und vor allem aber wurden die Konsequenzen gesehen, welche mit der Übernahme eines Wirtschaftssystems in die Verfassungsordnung verbunden gewesen wären, nämlich die Auslieferung von höchstrangigem Recht an die Ungewißheiten einer sozialen Ordnung und deren Theorie.

Ähnlichen Einwendungen wie *Nipperdey* sieht sich *Huber's* Theorie von der institutionellen Garantie einer gemischten Wirtschaftsverfassung ausgesetzt,⁸ soweit sie sich als Garantie eines Wirtschaftssystems versteht. Zwar lassen sich aus Art. 2 Abs. 1 GG die Wettbewerbs-, Vertrags-, Produktions-, Veräußerungs-, Erwerbs- und die Konsumfreiheit ableiten. Es kann aber nicht überzeugen, wenn unter Hinzunahme der Grundsätze der Subsidiarität und Proportionalität Interventionen in die Wirtschaftsfreiheit nur dann zugelassen werden, wenn und soweit überragende Forderungen des Gemeinwohls »durch die wettbewerbswirtschaftliche Selbstregulierung des Marktes nicht erfüllt werden können«.⁹ Nicht die Selbstregulierung des Marktes ist als Prinzip geschützt, sondern das einzelne Wirtschaftsgrundrecht als solches. Für dessen Einschränkung gilt allerdings ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Prüfungsmaßstab hierbei ist das jeweils betroffene Grundrecht. Dessen Tatbestand und dessen Grundrechtsschranken sind zu ermitteln, wobei die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG wegen ihres nicht speziell umrissenen Bereichs die größten Schwierigkeiten bereitet.

Sieht man von der modellartigen Hochstilisierung *Huber's*, von seiner »Mischgarantie« und deren Konsequenzen ab, dann enthält sie die für die Wirtschaftsverfassung wichtige Beschreibung der in ihr angelegten Spannungen zwischen Freiheitsgarantie einerseits und sozialer Verbürgung andererseits.

Auch die Belegung der Debatte um die Wirtschaftsverfassung, die mit der Änderung des Art. 109 GG im Jahre 1967 einsetzte,¹⁰ erbrachte keine wesentlich neuen Erkenntnisse zum Verhältnis von Grundgesetz und Wirtschaftssystem. Die neu geschaffene Bindung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und dessen Instrumentalisierung durch eine mehrjährige Finanzplanung, durch Konjunkturausgleichsrücklagen und Kreditlimitierungsverordnungen sowie andere durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz geschaffene Instrumente, führten zu einer wesentlichen Vermehrung der auf den Sachbereich Wirtschaft bezogenen Normen. Trotz dieser Ansätze zu einer globalgesteuerten, planerische Elemente einbeziehenden Marktwirtschaft¹¹ hatte sich aber nur der Wirtschaftsstil gewandelt. Dieser, der sich

als Globalsteuerung verstand, wollte weiterhin den Wettbewerb zur Regulierung der mikroökonomischen Größen einsetzen, während die Makrogrößen für den Staat handhabbarer werden sollten.

b) *Funktionsgarantie der Marktwirtschaft?*

Erfolgreicher als die literarischen Bemühungen, welche die »ordnungspolitische Neutralität« des Grundgesetzes in eine Systemgarantie umzusetzen versuchten, waren die Ansätze, welche die Grundrechte in den Wirkungs- und Ordnungszusammenhang der Wirtschaft stellten und so zu bestimmten Funktionsgarantien für ein dezentrales Wirtschaften kamen.¹² Die verfassungsrechtlichen Garantien des Privateigentums einschließlich seiner ökonomischen Nutzbarkeit (Art. 14 GG), die mit Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Berufs-, Gewerbe- und Unternehmensfreiheiten und die Möglichkeiten der freien Wahl des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte sowie das mit Art. 9 GG geschaffene Recht der Gründung von Handelsgesellschaften und schließlich Art. 2 Abs. 1 GG, in dem die h.M. die Garantie der Wettbewerbs- und Vertragsfreiheit verankert sieht, waren der Ausgangspunkt von Überlegungen, im Grundgesetz gerade nicht eine Neutralität gegenüber der Wirtschaft zu sehen. Zumindest der Koordinationstyp der Zentralverwaltungswirtschaft sollte ausgeschlossen sein. Nach dieser h.M. verhindert der dem einzelnen mit den Grundrechten gewährte Anteil an der Wirtschafts- und Sozialgestaltung die absolute Herrschaft des politischen Systems über die Wirtschaft. Dieser nicht ernsthaft zu bestreitende Interpretationsansatz wird auch nicht durch die Sozialisierungsermächtigung des Art. 15 GG in Frage gestellt, weil diese schon wegen des Entschädigungsgebots eine die Eigentumsinstitutsgarantie ablösende Sozialisierung rechtlich, und nicht nur faktisch unmöglich macht.¹³

Während sich die am einzelnen Grundrecht und seinen Funktionsbedingungen ansetzenden Interpretationen, wonach beispielsweise die Garantie des privaten Produktionsmitteleigentums eine Wirtschaftsordnung bedinge, die einen privatwirtschaftlichen Markt voraussetze,¹⁴ im Rahmen herkömmlicher Grundrechtstheorie bewegen, wird der allgemein akzeptierte hermeneutische Ansatz dann verlassen, wenn Maßstab nicht mehr die einzelne Norm bleibt, sondern ein über diese hinausgehender »Systemzusammenhang« als Obersatz konstruiert wird. Man kann dies auch anders formulieren: Markt und Wettbewerb sind nach der Funktionstheorie nicht als solche grundrechtlich institutionell abgesichert. Ihre Beseitigung wird aber durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verhindert.¹⁵

3. Die Wirtschaftsverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

a) Die These von der »wirtschaftspolitischen Neutralität«

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts steht die wirtschaftspolitische Programmatik unter dem Prinzip der »Neutralität des Grundgesetzes«. Der Verfassungsgeber habe sich nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden. Das ermögliche dem Gesetzgeber, die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachte.¹⁶ Dieser bereits im Jahr 1954 im Investitionshilfefall¹⁷ herausgestellte Grundsatz wird bis zum Mitbestimmungsurteil¹⁸ nur unwesentlich verfeinert. Zusammengefaßt hält es das Gericht verfassungsrechtlich für irrelevant,

- ob ein Gesetz im Einklang mit der bisherigen Wirtschafts- und Sozialordnung steht;
- ob das eingesetzte Mittel »marktkonform« i.S.d. »sozialen Marktwirtschaft« ist;
- ob eine Maßnahme mit einer der jeweiligen Wirtschaftspolitik zugrundeliegenden volkswirtschaftlichen Lehrmeinung übereinstimmt;
- ob eine in dem Gesetz zu Tage tretende wirtschaftspolitische Auffassung vom Richter gebilligt wird;
- ob ein Gesetz im Interesse einer Gruppe erlassen wurde;
- ob ein Gesetz wettbewerbsneutral ist.¹⁹

Auch besteht nach Auffassung des Gerichts kein Zwang, gleiche Wettbewerbschancen herbeizuführen.²⁰ Diesen Freiheiten stellt das Gericht Bindungen gegenüber, die zu den Essentialien jedes Verfassungsstaates gehören und die kaum mehr als Selbstverständlichkeiten enthalten. Gebunden sei der Gesetzgeber nämlich an das Grundgesetz, insbesondere an die Grundrechte. Jede Wirtschaftslenkungsmaßnahme greife gestaltend in den Ablauf des sozialen Lebens ein und korrigiere damit das freie Spiel der Kräfte. Solche Gesetze müßten durch das öffentliche Interesse geboten sein und dürften nicht willkürlich die schutzwürdigen Interessen anderer vernachlässigen.²¹ Die Betonung der grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hat nicht zuletzt angesichts fehlender ausdrücklicher Aussagen des Grundgesetzes zum Wirtschaftssystem weitgehend Zustimmung gefunden.²² Sie sollte aber nicht als Inhalts- und Entscheidungslosigkeit des Grundgesetzes in bezug auf die Wirtschaft mißverstanden werden. Das Grundgesetz ist eben nur von »relativer Offenheit«;

die normierende Kraft der Verfassung darf nicht auf's Spiel gesetzt werden.²³

b) *Die einzelnen Grundrechte als Prüfungsmaßstab*

Die vielfach totgesagte Auseinandersetzung um die »Wirtschaftsverfassung« kehrt in abgewandelter Form bei der Frage nach einem besonderen Maßstab für die Beurteilung des wirtschaftspolitischen Gesetzgebers wieder. Hier erweist sich dann, in welchem Umfang dessen »weitgehende Gestaltungsfreiheit«²⁴ im Bereich der Wirtschaft beschränkt ist. Der eigentliche Ertrag der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Diskussion ist deshalb auch in der Rückbesinnung auf das interpretatorische Problem zu sehen. Bezeichnenderweise setzt die wichtigste einschlägige spätere Entscheidung, das Mitbestimmungsurteil,²⁵ bei den Maßstäben verfassungsrechtlicher Prüfung an, während die wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundfrage eher beiläufig und routinemäßig abgehandelt wird.²⁶

Entgegen dem »Kölner Gutachten«, das auf den »institutionellen Schutz- und Ordnungszusammenhang der wirtschafts- und arbeitsverfassungsrechtlichen Freiheiten, Rechte und Garantien«²⁷ abstellt, verwendet das Bundesverfassungsgericht als Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung »diejenigen Einzelgrundrechte, welche die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Einführung einer erweiterten Mitbestimmung markieren.«²⁸ Mit dieser Aussage ist durch die Bezugnahme auf das Mitbestimmungsrecht die Bedeutung der jeweiligen Sachmaterie als interpretationsleitender Gesichtspunkt herausgestellt. Außerdem und vor allem aber wurde den Bestrebungen eine Absage erteilt, welche mit dem Begriff der »Wirtschaftsverfassung« eine die Grundrechte überhöhende Systemvorstellung verbinden. Andererseits konnte sich das Gericht nicht dem Gedanken verschließen, den es selbst gelegentlich herangezogen hatte: Jede Verfassungsbestimmung stehe in einem Sinnzusammenhang mit den übrigen Vorschriften der Verfassung, die eine innere Einheit darstelle.²⁹ Ohne ausdrückliche Anknüpfung an diese seine Rechtsprechung betont das Gericht im Mitbestimmungsurteil, daß sich Einzelgrundrechte »nicht ohne Berücksichtigung der Überschneidungen, Ergänzungen und Zusammenhänge zwischen ihrem Schutzbereich und dem anderer Grundrechte und nicht ohne Rücksicht auf die das Grundgesetz tragenden Prinzipien auslegen«³⁰ ließen. Mit diesen Formulierungen gerät das Gericht in kaum mehr trennbare Nähe zu dem von ihm selbst mehrfach deutlich abgelehnten Ansatz des »Kölner Gutachtens«. Dieses

hatte die »Interdependenz des Wirtschaftszusammenhangs und dessen rechtlicher Regelungen«³¹ herausgearbeitet.

Der schwer feststellbare Unterschied liegt in der deutlicheren Akzentuierung der Einzelgrundrechte als individuelle Abwehrrechte durch das Gericht, welches deren Funktion als objektive Prinzipien unter Anknüpfung an seine frühere Rechtsprechung³² nur »in der prinzipiellen Verstärkung ihrer Geltungskraft«³³ sieht. Die Freiheit des einzelnen Bürgers und der Schutzbereich des einzelnen Grundrechts gegenüber dem die Wirtschaft ordnenden Gesetzgeber ist damit vom Bundesverfassungsgericht an die Stelle des Phantoms »Wirtschaftsverfassung« gerückt worden.

Die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des Mitbestimmungsurteils liegt deshalb nicht in der erneuten Ablehnung der Hereinnahme eines Wirtschaftssystems in die Verfassung, sondern in der Konkretisierung der im Investitionshilfeurteil noch sehr vage angesprochenen Grundgesetzbindung. Diese wird nämlich nicht nur deutlicher auf die Grundrechte bezogen, sondern gleichzeitig auf eine bestimmte Grundrechtstheorie, auf eine gemischte Grundrechtstheorie. Sie akzentuiert die Grundrechte als Abwehrrechte und drängt gleichzeitig deren institutionellen bzw. objektivrechtlichen Gehalt zurück.³⁴ Die Auseinandersetzung um die »Wirtschaftsverfassung« wurde vom Bundesverfassungsgericht damit auf die Auslegung der einzelnen Wirtschaftsgrundrechte zurückverwiesen. Es ist deshalb nur noch der Frage nachzugehen, ob sich den einzelnen Aussagen zu den wirtschaftsrelevanten Grundrechten nicht doch entnehmen läßt, daß das Gericht für das Wirtschaften im Rahmen des Grundgesetzes ein Mindestmaß an privater marktwirtschaftlicher Betätigung als garantiert ansieht.

c) *Die Rechtfertigungsbedürftigkeit des Markteingriffs*

Für das Bundesverfassungsgericht ist die Wirtschaft der Bundesrepublik grundsätzlich frei. Eine Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit durch eine Marktordnung etwa sei nur zulässig, soweit sie durch überwiegende Gründe des Gemeinwohls geboten ist.³⁵ Wirtschaftslenkende Maßnahmegesetze, die wegen augenblicklicher Krisensituationen erforderlich werden, seien nach ihrer Zweckerfüllung wieder aufzuheben. »Dann muß wieder grundsätzlich die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung herrschen«.³⁶

Obwohl es das Gericht immer wieder abgelehnt hat, im Grundgesetz eine Systemgarantie für die Wirtschaft zu sehen, scheut es sich nicht, von der »bestehenden Wirtschaftsverfassung« zu sprechen, die als Grundlage den »grundsätzlich freien Wettbewerb der als Anbieter und Nachfrager auf dem

Markt auftretenden Unternehmer als eines ihrer Grundprinzipien³⁷ enthalte. Allerdings darf der Zusammenhang, in dem diese allgemeineren Aussagen vorkommen, nicht übersehen werden – es ist jeweils das speziell einschlägige Freiheitsrecht wie z.B. das der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG), dessen Freiheitshorizont so eröffnet und dessen Beschränkung damit einem Rechtfertigungsgebot unterstellt wird.

Es ist nicht gleichgültig, auf welchem Weg das Gericht zu wirtschaftsverfassungsrechtlichen Systemaussagen kommt, ob etwa aus einer Gesamtschau der Verfassung oder induktiv aus einem einzelnen Grundrecht. Es kommt nämlich darauf an, ob das Grundrecht nach Maßgabe eines bestimmten Wirtschaftssystems gilt oder ob das Grundrecht zwar bestimmte Systemwirkungen zur Folge hat, im übrigen aber primär aus seinem speziellen Schutzbereich heraus zu interpretieren ist. Das Gericht hat sich dafür entschieden, beim einzelnen Grundrecht anzusetzen. Gleichzeitig aber hat es nicht nur akzeptiert, daß der Gesetzgeber die Wirtschaft »grundsätzlich marktwirtschaftlich«³⁸ geordnet hat, sondern es sieht selbst in der Verfassung einen Vorrang für die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung.³⁹ Dieser Vorrang darf aber nicht zu einer Systemgarantie für einen freien Markt uminterpretiert werden.⁴⁰ Das Gericht arbeitet vielmehr jeweils nur den Schutzbereich des einzelnen Grundrechts heraus, wobei den Art. 12 Abs. 1 GG und 14 Abs. 1 GG wegen ihrer enger umgrenzten Einschränkungsmöglichkeit größere freiheitsschützende Bedeutung zukommt als der mit Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet, die Einschränkungen durch den Gesetzgeber, insbesondere im Rahmen der »verfassungsmäßigen Ordnung« ausgesetzt ist. Aber immerhin hält das Gericht »einen angemessenen Spielraum zur Entfaltung der Unternehmerinitiative« auch hier für unantastbar.⁴¹ Im Ergebnis wird so jedes gesetzgeberische Handeln im Bereich der Wirtschaft als Intervention in einen an sich freien Markt gewertet und einem Legitimationsdruck ausgesetzt. Auch wenn die Anforderungen an den Gesetzgeber hierbei nicht allzu hoch anzusetzen sind, auch wenn ein »vertretbares und verfassungsrechtlich zulässiges wirtschaftspolitisches Ziel«⁴² angesichts des Fehlens einer normativen Staatsaufgabenlehre jeweils unschwer ins Feld geführt werden kann, ist durch das so begründete Regel-Ausnahme-Verhältnis das private staatsfreie Wirtschaften zusätzlich abgesichert.

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wirtschaftsverfassungsfrage sollte nicht mehr an Konsistenz zugesprochen werden als in ihr enthalten ist. Der Pauschablehnung einer Garantie eines bestimmten Wirtschaftssystems stehen auf der anderen Seite ein Bekenntnis zum freien Markt und die Einsicht in die Funktionsbedingungen und in die Funktions-

weise von Wirtschaftsgrundrechten gegenüber. Das Gericht hat allerdings bisher die Chance wenig genutzt, den zuletzt genannten Aspekt zu vertiefen. Auch bleiben entgegen der sonstigen Judikatur die Wirtschaftsgrundrechte weitgehend unverbunden nebeneinander stehen; dies wohl mehr nach dem verbalen Bekenntnis (zur Abwehr der Versuche übergreifender wirtschaftsverfassungsrechtlicher Gesamtkonstruktionen) und weniger nach der tatsächlichen Praxis.

Insgesamt hat sich das Gericht bemerkenswert deutlich zur grundsätzlichen Privatheit des Wirtschaftens geäußert, folgte aber im übrigen durchaus seiner flexiblen Linie zwischen normativ geleitetem, problembezogenem und topischem Vorgehen.⁴³

II. *Träger und Instrumente der Wirtschaftsgestaltung*

1. *Die Zielbestimmung »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht«*

Aus den zahlreichen wirtschaftsordnenden und wirtschaftslenkenden Gesetzen des Bundes sind diejenigen von besonderem Interesse, welche die Entscheidung für die Marktwirtschaft deutlich erkennen lassen und welche die Wirtschaftspolitik auf ein bestimmtes Ziel ausrichten. Dies ist einmal das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957, zum anderen das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 und schließlich, für unseren Zusammenhang weit weniger wichtig, das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrats aus dem Jahr 1963. In den drei genannten Gesetzen wird die marktwirtschaftliche Ordnung besonders genannt und zu sichern versucht.

Im folgenden wird schwerpunktmäßig der normativen Zielbestimmung für die Konjunkturpolitik und deren Instrumentalisierung nachgegangen, nicht jedoch der rechtlichen Konstituierung des Wettbewerbs als Ordnungsprinzip wie sie das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen bezweckt.

Konjunkturpolitisch von Interesse ist insbesondere § 1 StabG, mit dem Art. 109 Abs. 2 GG näher konkretisiert wird. Nach dieser Bestimmung haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. § 1 StabG verallgemeinert diese auf die Haushaltswirtschaft bezogene Staatszielbestimmung insofern, als sie nicht nur für die finanzpolitischen, sondern auch für die wirtschaftspolitischen Maßnahmen von Bund und Ländern gelten soll.

Außerdem konkretisiert das Stabilitätsgesetz den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, ohne ihn allerdings verbindlich interpretieren zu können, indem es bestimmt, daß die Maßnahmen zu Stabilität des Preisniveaus, zu hohem Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beizutragen haben. Damit ist eine normative Verpflichtung für die gesamte Wirtschaftspolitik getroffen.⁴⁴

Der in Art. 109 GG verankerte, in § 1 StabG konkretisierte Grundsatz des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts richtet sich an Bund und Länder (und damit über diese auch an die Gemeinden), bietet aber keine Grundlage für individuelle Ansprüche. Der Verzicht des Verfassungsgebers auf eine bindende Definition bedeutet nicht, daß die Verletzung des Grundsatzes des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im staatlichen Innenbereich folgenlos bliebe, vielmehr ist er Gegenstand der Rechnungsprüfung und des Entlastungsverfahrens nach Art. 114 GG. Letztlich steht die Verpflichtung von Bund und Ländern auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht unter der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts, das nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1-3 GG angerufen werden könnte, wenn zwischen der Bundesregierung und einem Land bzw. zwischen den Ländern ein Rechtsstreit darüber entsteht, ob eine bestimmte konjunkturpolitische Maßnahme verfassungsgemäß ist. Die rechtstechnisch richtige Einordnung des »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« in die Begriffstypik der normativen Ermächtigungslehre⁴⁵ ist dabei nicht entscheidend, solange die grundsätzliche Justitiabilität bejaht wird.⁴⁶

2. *Das konjunkturpolitische Instrumentarium*

a) *Allgemeines*

Die Instrumentalisierung der Konjunkturpolitik durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz beruht auf dem Konzept der Globalsteuerung, das die Mikrogrößen dem freien Wettbewerb überlassen will, die Makrogrößen (Volkseinkommen, Ein- und Ausfuhr, Investitionsquote) vornehmlich über den Haushalt zu steuern versucht.⁴⁷ Während in der Theorie der Marktwirtschaft bisher die Trennungslinie zwischen der Marktordnungs- und der Ablaufs-(Prozeß-)Politik verlief, wird durch die Neuakzentuierung der Schwerpunkt bei den Möglichkeiten der antizyklischen Finanzpolitik zur Gewährleistung von hohem Beschäftigungsstand und gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht gesetzt. Ablaufspolitik dagegen hatte sich sowohl auf

die mikroökonomischen (Preise, Produktionsmengen) wie auf die makroökonomischen (Volkseinkommen, Beschäftigung) Relationen bezogen. Das Konzept der Globalsteuerung basiert auf den beiden Grundvoraussetzungen von stabilem Wachstum und stabilem Konjunkturzyklus; es war dem neuen Phänomen der Stagflation (gleichzeitiges Auftreten hoher Inflationsraten und hoher Unterbeschäftigung) nicht gewachsen und geriet unter den Druck des Monetarismus.⁴⁸ Diese Konterrevolution gegen die Keynesische Revolution erwartet von der Fiskalpolitik keine globale, sondern nur eine allokativer Wirkung und setzt statt dessen auf die Geldpolitik, genauer auf eine feste und bestimmte Rate einer der Wachstumsrate angepaßten monetären Gesamtgröße.⁴⁹

Neben der Globalsteuerung und dem Monetarismus wird in der Bundesrepublik auch die Möglichkeit einer angebotsorientierten Stabilitätspolitik diskutiert.⁵⁰ Das Instrumentarium der angebotsorientierten Politik, das weniger durch ein geschlossenes Konzept, als durch die Pragmatik des »policy mix« bestimmt wird, kann im folgenden nicht dargestellt werden. Vielmehr soll nur auf die fiskalpolitischen und monetären Instrumentengruppen eingegangen werden, weil diese normativ erfaßt sind, während dies für die angebotsorientierte Politik mit Ausnahme der Strukturpolitik, die in deren Dienst gestellt wird, nicht gilt.⁵¹

b) *Die finanzpolitischen Instrumente*

aa) *Einsatzmöglichkeiten und Einsatzhemmnisse*

Da das »gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht« von der Wirtschaftspolitik und vom Gesetzgeber (§ 1 StabG) zum Leitziel jeder Wirtschaftspolitik erklärt wurde, kann Art. 109 Abs. 2 GG als normative Konsequenz einer Entwicklung angesehen werden, in deren Verlauf die bedarfsdeckende Funktion der Haushaltspolitik zunehmend von deren wirtschaftspolitischer Aufgabe überlagert wird. Durch diese wirtschaftspolitische Instrumentalisierung des Haushaltsrechts entsteht die Gefahr einer Überforderung von dessen Steuerungskapazität.⁵² Die tatsächlichen und rechtlichen Grenzen eines wirtschaftspolitischen Einsatzes des Haushalts sind vielfältig. Sie liegen u.a. in der weitgehenden gesetzlichen Bindung von mehr als 80 % des Haushaltsvolumens.⁵³ Die verbleibende Manövriermasse erscheint trotzdem als ausreichend groß, berücksichtigt man, daß fast 1/5 der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Sachgütern und Dienstleistungen staatlich bestimmt wird.

Rechtliche Hemmnisse bestehen vor allem wegen der grundsätzlichen Un-

abhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden. Da auf den Bund nämlich nur etwa 15 % der öffentlichen Investitionen entfallen, ist dieser auf die Mitwirkung der Gemeinden und der Länder angewiesen.

Verfassungsrechtliche Grenzen eines antizyklischen Einsatzes der Haushaltsmassen bestehen durch das Zustimmungsrecht der Bundesregierung zur Ausgabenerhöhung (Art. 113 GG) und durch die Begrenzung der Kreditfinanzierung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG. Allerdings ist diese Bestimmung, welche die Kreditaufnahme an die Investitionsausgaben koppelt, dadurch entschärft worden, daß Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts möglich sind – Tatbestandsvoraussetzungen, deren Vorliegen wegen der grundsätzlichen Labilität jeder wirtschaftspolitischen Lage leicht nachweisbar sind.⁵⁴

bb) *Antizyklische Ausgabenpolitik*

Für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern stellt die Verfassung eine breite Grundlage, die Gesetzgebung ein reichhaltiges Instrumentarium zur Verfügung. Durch Art. 109 Abs. 3 GG wurde nämlich der Grundsatz der getrennten Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) durchbrochen, um dem Gesetzgeber die Schaffung von gemeinsam geltenden Grundsätzen für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung von Bund und Ländern zu ermöglichen. Aufgrund des neuen Abs. 3 des Art. 109 GG ist im Jahr 1969 das Haushaltsgrundsätzegesetz ergangen, wodurch zusammen mit dem Instrumentarium des bereits zwei Jahre früher erlassenen Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes eine kompensatorische Gestaltung der öffentlichen Haushalte ermöglicht wird. Hinzu kommt Abs. 4 des Art. 109 GG, der dem Bund die Möglichkeit verschafft, über Kreditbegrenzungen und Konjunkturausgleichsrücklagen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts das Haushaltsgebaren der gesamten öffentlichen Hand zu beeinflussen. Schließlich erlaubt der ebenfalls im Jahr 1969 geänderte Art. 115 GG eine Durchbrechung der Regel, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Mit der Befugnis zur Aufnahme zusätzlicher Kredite soll aber nur die Abwehr vorübergehender Gleichgewichtsstörungen ermöglicht, nicht die allgemeine Deckung von Haushaltsfehlbeträgen zugelassen werden.⁵⁵ Ausmaß und Tempo der von Beginn der 70er Jahre an zu verzeichnenden Verschuldung sind aber weniger auf die Nutzung der erweiterten Fassung des Art. 115

Abs. 1 Satz 2 GG zurückzuführen, also auf eine Steigerung der Investitionsausgaben zu konjunkturpolitischen Zwecken, vielmehr auf die allgemeine, allzu expansive Haushaltspolitik.⁵⁶

Die Konzeption einer Steigerung bzw. Verringerung der Staatsausgaben zur Nachfragebelebung bzw. zur Nachfragedämpfung wird im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz näher instrumentalisiert. Neben hauswirtschaftlichen Sperrern des Bundesministers der Finanzen (§ 6 Abs. 1 StabG, § 41 BHO) sind vor allem Konjunkturausgleichsrücklagen und Kreditlimitierungsverordnungen durch die Bundesregierung möglich (§§ 15 ff., §§ 19 ff. StabG).

cc) *Der Einsatz der Steuer*

Unter den steuerlichen Instrumenten zur Konjunkturregelung ist die Möglichkeit der Bundesregierung am durchschlagendsten, im Verordnungsweg mit Zustimmung des Bundesrats längstens für ein Jahr die Einkommens-, Lohn- und Körperschaftssteuer um maximal 10 % zu erhöhen oder herabzusetzen (§§ 26 Nr. 3b, 27 Nr. 1 StabG, § 51 Abs. 3 EStG, § 19c KStG). Der Gesetzgeber ist hierbei an die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen gegangen. Mit der Variationsmöglichkeit so wichtiger Steuern durch die Bundesregierung wird nämlich das historische Budgetrecht des Parlaments tangiert.⁵⁷

c) *Informationsinstrumente*

Zu den unverbindlichen, aber dennoch wirksamen Instrumenten des Stabilitätsgesetzes gehört der *Jahreswirtschaftsbericht* der Bundesregierung, der nach § 2 Abs. 1 StabG im Januar jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat vorzulegen ist. Der Jahreswirtschaftsbericht muß eine Stellungnahme zum Jahresgutachten des Sachverständigenrates, eine Darlegung der angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion) und die für das laufende Jahr geplanten wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen enthalten (§ 2 Abs. 1 S. 2 StabG). Die besondere Bedeutung der Jahresgutachten besteht darin, daß das wirtschaftspolitische Zielbündel des § 1 StabG dort nicht quantifiziert wird, während dies für die Jahreswirtschaftsberichte vorgeschrieben ist. Durch die Gegenüberstellung der jeweiligen Jahresprojektion mit den Ist-Werten der Zielindikatoren (Preisindex für den privaten Verbrauch, Arbeitslosenquote, Außenbeitrag in v.H. des Bruttosozialprodukts, Wachstumsrate in v.H.) wird die Bundesregierung einem Erfolgsdruck ausgesetzt. Allerdings dient der Jahreswirtschaftsbericht

weniger der Kontrolle durch die Öffentlichkeit, sondern vornehmlich als Informations-, Orientierungs- und Koordinierungsinstrument für die öffentlichen Träger der Wirtschaftspolitik wie auch für die gesellschaftlichen Gruppen. Befürchtungen, die Jahreswirtschaftsberichte würden die Umfunktionalisierung der Globalsteuerung zur »Planifikation« begünstigen,⁵⁸ haben sich nicht bestätigt.

Ein weiteres wichtiges Informationsinstrument mit dem Ziel, Subventionen einzudämmen, ist der nach § 12 Abs. 2 bis 4 StabG im zweijährigen Turnus zu erstellende *Subventionsbericht*. Der Bericht, der eine zahlenmäßige Übersicht der Finanzhilfen einschließlich der Steuervergünstigungen enthält, muß auch einen zeitlich festgelegten Abbauvorschlag der Bundesregierung für die Beendigung der Finanzhilfen aufnehmen (§ 12 Abs. 4 Sätze 3 u. 4 StabG). Nach den Erfahrungen mit elf Subventionsberichten⁵⁹ muß festgestellt werden, daß die Berichte im Hinblick auf die Eindämmung von Subventionen fast wirkungslos geblieben sind.⁶⁰

Auch der über den Berichtscharakter hinausgehenden Verpflichtung des Bundes nach § 12 Abs. 1 StabG, wonach Subventionen so gewährt werden sollen, daß sie den Zielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht widersprechen, kann trotz des Bindungscharakters dieser Vorschrift keine tatsächliche Wirkung zugeschrieben werden.

d) *Koordinationsinstrumente*

Mit der *konzertierten Aktion*, mit dem gleichzeitig aufeinander abgestimmten Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 3 StabG), sollte auf die Willensbildung der autonomen Gruppen Einfluß genommen werden, ohne die Tarifautonomie des Art. 9 Abs. 3 GG anzutasten. Als Musterkind eines »kooperativen Pluralismus«⁶¹ sollte sie das egoistisch-utilitaristische Konkurrenzprinzip ablösen und den Weg zu einer auf das gemeine Wohl verpflichteten Zusammenarbeit finden.

An den seit 1966 bis 1977 mehrmals jährlich unter dem Vorsitz des Bundeswirtschaftsministers stattfindenden Gesprächen nahmen anfangs Vertreter der Spitzenverbände der Unternehmerorganisationen (DIHT, BDI, BDA) sowie Vertreter des Handels, des Handwerks und Repräsentanten der Gewerkschaften (DGB, DAG) teil. Später kamen der Sachverständigenrat und die Bundesbank hinzu; außerdem wurden weitere Verbandsvertreter, etwa aus der Landwirtschaft, ständig oder von Fall zu Fall eingeladen.

Die heftige juristische Diskussion um die konzertierte Aktion, der von ihren

Kritikern entweder eine »Vergesellschaftung des Staates« oder eine »Verstaatlichung der Gesellschaft« vorgeworfen wurde, krankte von Anfang an daran, daß sie vielfach losgelöst vom verfassungsrechtlichen Kern, von Art. 9 Abs. 3 GG und von Art. 20 Abs. 2 GG geführt wurde.⁶² Die Befürchtungen, die im Zusammenwirken am »Tisch der gesellschaftlichen Vernunft« (*Karl Schiller*) einen verfassungsrechtlich bedenklichen Rahmenpakt zwischen Staat und Koalitionen gesehen hatten, haben sich nicht bestätigt. Die innere Souveränität des Staates kam schon deshalb nicht in Gefahr, weil das Zusammenwirken nach § 3 StabG nie über ein unverbindliches Interessenclearing hinauskam.

Weitere Koordinationsinstrumente mit beratender Funktion sind der *Konjunkturrat* (§ 18 StabG) und der *Finanzplanungsrat* (§ 51 Abs. 1 HGRG). Beide Gremien, denen Vertreter des Bundes, der Länder und der Gemeinden angehören, dienen der Ausrichtung der Haushalte auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und der Koordination der Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden.

Schließlich ist die *mittelfristige Finanzplanung* (§§ 9, 10, 14, 17 StabG) als finanzpolitisches Instrument zu erwähnen, über deren Funktion, Ziele und verfassungsrechtliche Zulässigkeit bis heute keine Einigkeit besteht.⁶³ Diese vom Gesetzgeber eingeführte fünfjährige Finanzplanung des Bundes und der Länder besteht darin, daß beide je für sich Umfang und Struktur der Ausgaben und Einnahmen zum gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögen, gegebenenfalls in alternativen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in Beziehung zu setzen haben. Der Finanzplan, der von der Bundesregierung beschlossen wird und dem Parlament zugleich mit dem Haushaltsplan vorzulegen ist, wird jährlich der Entwicklung angepaßt und fortgeschrieben (§ 9 Abs. 2 StabG).

Die als unverbindliche Regierungsplanung ausgestaltete Finanzplanung hat bisher nicht die befürchteten faktischen Bindungswirkungen für das Parlament entfaltet. Nach Meinung des Sachverständigenrates ist sie »in einem beklagenswerten Zustand«, zur »lästigen Pflichtübung« degeneriert.⁶⁴ Modelle einer parlamentarischen Finanzplanung, etwa angelehnt an das amerikanische Committee on the budget⁶⁵ wären erst dann zu diskutieren, wenn das nahezu einhellige Urteil aus der Praxis, wonach die mittelfristige Finanzplanung zu einer »Restgröße der Haushaltsaufstellung«⁶⁶ verkommen ist, widerlegt würde.

e) *Kritik des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*

Der »Instrumentenkasten« des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ist im wesentlichen vollständig. Allerdings wäre daran zu denken, die vorgesehenen Höchstgrenzen (Steuervariation um höchstens 10 %, Herabsetzung des Kreditvolumens der letzten 5 Jahre um maximal 20 bzw. 30 %) höher anzusetzen. Auch könnte man die Umgehungsmöglichkeiten bei Anordnung der obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklagen (Auflösung freiwilliger Rücklagen, Ausnutzungen von Kassenkrediten u. dgl.) gesetzlich ausschalten.

Die Problematik des Gesetzes liegt insgesamt weniger in der normativ unzureichenden Fassung seiner Instrumente als in der Keynes'schen Theorie an sich und in einem allgemeinen (Wirtschafts-)Politikversagen.

3. *Die Strukturpolitik*

Strukturpolitik verfolgt über eine direkte oder indirekte Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur die Durchsetzung gesamtwirtschaftlicher oder bereichsbezogener Ziele. Neben der Förderung zukunftsweisender Produkte, Regionen oder Betriebsgrößenkategorien soll ein angemessenes Verhältnis des Einkommens in den Sektoren, Regionen und Betriebsgrößenkategorien hergestellt werden. Außerdem wird aus sozial- bzw. sicherheitspolitischen Gründen die Anpassung an den Strukturwandel (z.B. Schutz durch Einfuhrkontingentierungen) erleichtert.⁶⁷

Sektorale Strukturpolitik, nämlich der Teil der Wirtschaftspolitik, der darauf abstellt, den Anteil eines Wirtschaftszweigs an den volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen zu verändern, steht in enger Wechselbeziehung zur allgemeinen Wirtschaftspolitik und zur regionalen Strukturpolitik. Die zur Verfügung stehenden Instrumente entziehen sich einer Systematisierung. Sie reichen von finanziellen Anreizen zur beruflichen Fortbildung über Maßnahmen der Infrastrukturverbesserung, Steuererleichterungen und über Subventionen bis hin zur Markt- und Investitionsregulierung ganzer Wirtschafts- oder Produktionszweige. Eine modellartige Verfestigung der sektoralen Strukturpolitik bildet die *Investitionslenkung*.⁶⁸ Die Investitionslenkung ist in der Bundesrepublik unter verschiedenen Aspekten diskutiert worden, als indirekte Investitionslenkung oder als direkte Investitionslenkung, die privatwirtschaftliche Investitionsentscheidungen durch einen staatlichen Gesamtinvestitionsplan ersetzen will. Inzwischen ist es um die Investitionslenkung ruhig geworden. Soweit Investitionslenkungsmodelle

eine generelle Genehmigungsbedürftigkeit privater Investitionen einführen wollten, scheiterten sie jedenfalls an den Freiheitsrechten der Art. 12 (Berufsfreiheit) und Art. 14 GG (Eigentumsfreiheit). Art. 15 GG erlaubte flankierende Vergesellschaftungsmaßnahmen nur gegen Entschädigung. Auch könnten Dienstleistungsbetriebe wie Banken und Versicherungen nicht sozialisiert werden.

Ebenso wie die sektorale Strukturpolitik soll *Regionalpolitik* im marktwirtschaftlichen System nur ergänzend und korrigierend wirken. Als räumlich orientierte Form der Strukturpolitik will sie gezielt zur Effizienzsteigerung der allgemeinen Wirtschaftspolitik und/oder zum Abbau eines interregionalen Wohlstandsgefälles beitragen. Die Verfassung hält hierfür in den Art. 72 Abs. 2 Nr. 3, 91a Abs. 1 Nr. 2 und 104a Abs. 1 GG eine Rahmenordnung bereit.⁶⁹ Obwohl in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern keine großen Disparitäten zwischen Zentrum und Peripherie entstanden sind,⁷⁰ gibt es doch die klassischen Problemgebiete des ländlichen, zumeist grenznahen Raums, nämlich die traditionellen Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« und – seit Mitte der 70er Jahre – die altindustriellen Ballungsräume (Montanreviere an Ruhr und Saar, die Schiffbaustandorte an der Küste), in denen Bund, Länder und auch Gemeinden regionalpolitisch aus wachstumspolitischen Gründen oder mit dem Ziel eines Ausgleichs unter den Regionen wirken.

Wichtigstes Instrument der regionalen Strukturpolitik ist die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«. Sie wurde im Jahr 1969 durch Art. 91a Abs. 1 GG in das Grundgesetz eingefügt.

Wesentliches administratives Element der Gemeinschaftsaufgabe ist der im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vorgesehene Rahmenplan von Bund und Ländern. Er wird von einem Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur aufgestellt, dem der Bundesminister für Wirtschaft als Vorsitzender sowie der Bundesminister der Finanzen und die Wirtschaftsminister (Senatoren) der Länder angehören. Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der Zahl aller Länder; der Planungsausschuß beschließt mit einer Mehrheit von 3/4 der Stimmen (§ 6 Abs. 1, 2 GA-Gesetz).

Das im Rahmen des Art. 91 Abs. 3 GG errichtete Planungsgremium des gemeinsamen Ausschusses ist eine neuartige verfassungsrechtliche Einrichtung, die auf eine Rahmenplanung von Bund und Ländern beschränkt bleibt. Sie dient primär der Koordinierung und kann deshalb nur mittelbar, d.h. nur über die Länder auf die Kommunen, durchschlagen.⁷¹

Neben den ungelösten wirtschaftswissenschaftlichen Problemen, die vor allem die Abgrenzung der Fördergebiete und die Möglichkeiten einer Er-

folgskontrolle betreffen, sind es die sich aus der föderativen Ordnung und der Einbettung der Bundesrepublik in die Europäische Gemeinschaft ergebenden Rechtsfragen, welche im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur« Schwierigkeiten bereiten.

Neben der Förderung nach dem Gemeinschaftsaufgabengesetz ist die nach dem Investitionszulagengesetz⁷² zu erwähnen. Danach sollen »volkswirtschaftlich besonders förderungswürdige Vorhaben« durch Gewährung von Investitionszulagen in Höhe von 10 % (im Zonenrandgebiet) bzw. 8,5 % (in den übrigen förderungsbedürftigen Gebieten) unterstützt (§ 1 Abs. 4 InvzulG) werden. Außerdem gibt es auf der Ebene des Bundes eine Reihe von weiteren Gesetzen, die eine regionale Wirtschaftsförderung bezwecken. Zu nennen sind hier vor allem das Zonenrandförderungsgesetz, das Gesetz über das ERP-Sondervermögen⁷³ und das Berlin-Förderungsgesetz, während Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden keinen spezifisch regionalpolitischen Einschlag haben.

Neben den föderativen und supranationalen Problemen, wobei sich insbesondere die Kontrolle der nationalen Regionalbeihilfen durch die EG gemäß Art. 92 bis 94 EWGV als schwierig erweist, ist es vor allem die mangelnde Bestimmtheit der Vorschriften über Regionalbeihilfen, die kaum lösbare Interpretationsfragen aufwirft. Vielfach fehlt es schon an operationablen Zielbestimmungen. Dem Norminterpreten wird eine »normspezifische, funktionsadäquate Auslegung« aufgegeben, welche »jeweils die spezielle strukturelle Situation der Region und ihrer sektoralen Probleme«⁷⁴ mit denen in der Gesamtwirtschaft in Einklang bringen soll, eine Aufgabenstellung, die letztlich politisch ist, selbst wenn man sehr weitgehende administrative Letztentscheidungsermächtigungen zulassen will.

4. *Die Geldpolitik*

a) *Stellung, Aufgaben und Instrumente der Bundesbank*

Ihre Bedeutung für die Gestaltung des gesamten Geld- und Währungswesens in der Bundesrepublik ist unbestritten. Dies wird auch durch die verfassungsrechtliche Heraushebung in Art. 88 GG (»Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank«), ein Novum in der deutschen Verfassungsgeschichte, verdeutlicht. Näheres über Status und Organisation der Bundesbank findet sich im Bundesbankgesetz aus dem Jahr 1957.⁷⁵ Nach dessen § 2 Satz 1 BBankG ist die Bundesbank eine bundes-

unmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts, nämlich eine Anstalt, die eine Sonderstellung genießt, weil sie bei Ausübung ihrer Befugnisse nach § 12 Satz 2 BBankG weisungsfrei ist.⁷⁶ Die Bundesbank ist vor allem Hüterin der Währung und Bank der Banken. Sie wird aber auch als Bank des Staates tätig. Nach § 3 BBankG hat sie »die Währung zu sichern«. Die gleichzeitige Verpflichtung auf die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung (§ 12 Satz 1 BBankG) und die nachträgliche Verpflichtung durch den als Sollvorschrift ausgestatteten § 13 Abs. 3 StabG auf das Zielbündel von Stabilität des Preisniveaus, hohem Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum (§ 1 StabG), sind nicht geeignet, das der Bundesbank durch § 3 BBankG speziell vorgegebene Ziel der Währungssicherung zu überspielen. Im Konflikt mit der Bundesregierung über die zu verfolgende Währungs- und Wirtschaftspolitik wird sich die Bundesbank im Zweifel auf die vorrangig zu bekämpfende Gefährdung der Stabilität des Geldwertes berufen können. Durch die Verrechtlichung der wirtschaftspolitischen Ziele in § 1 StabG ist für die Bundesbank sogar zusätzlicher Freiraum entstanden. Ihre Gefolgschaftspflicht in bezug auf die allgemeine Wirtschaftspolitik endet nämlich dann, wenn nach ihrer Auffassung die Bundesregierung den Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verläßt. Das vorrangige Ziel der Währungssicherung, womit die binnenwirtschaftliche Kaufkraft und der Außenwert der Währung gemeint sind, ist der Bundesbank allerdings nicht allein aufgegeben. Hierfür sind im Rahmen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auch die Bundesregierung, die über die wichtige Festsetzung der Währungsparität befindet⁷⁷ und der Gesetzgeber verantwortlich. Für die Steuerung des Geld- und Kreditvolumens ist die Bundesbank aber dank ihres Notenausgabemonopols, vor allem aber wegen der Möglichkeit, das Geldvermögen über Bankkredite zu regulieren, weitgehend allein zuständig.

Die Bundesbank verfolgt das Hauptziel der Währungssicherung seit dem Jahr 1974 durch eine Geldmengensteuerung, d.h. sie steuert den Geldschöpfungsprozeß durch Einsatz ihres geldpolitischen Instrumentariums so, daß sich das Wachstum der Geldmenge im selbstgewählten Rahmen hält. Tendenziell werden auf diese Weise wirtschaftspolitische Einzeldirigismen ersetzt. Die Möglichkeit zu dieser Konzeptionsänderung bot sich, als im Jahr 1973 die unbeschränkte Interventionsverpflichtung an den Devisenmärkten aufgehoben wurde. Die Fähigkeit, die Geldschöpfung zu kontrollieren, schließt sowohl den Zwang auf die Notenbank aus, bestimmte Aktivgeschäfte betreiben zu müssen wie auch jede weitergehende Interventionsverpflichtung zugunsten ausländischer Währungen. Nach Auffassung

der Bundesbank selbst hält sich die Interventionsverpflichtung im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) in »geringer Größenordnung«. ⁷⁸ Im Rahmen der Währungssicherung sind nach § 3 BBankG die Regelung des Geldumlaufs, die Kreditversorgung der Wirtschaft und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs die wesentlichen Aufgabengebiete der Bundesbank.

Während der Geldumlauf und die Kreditversorgung primär eine währungs- politische Aufgabe darstellen, geht es bei der bankmäßigen Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland um banktechnische Vorgänge; beide Aufgabenbereiche stehen miteinander in Verbindung.

Nicht ausdrücklich geregelt ist die Tätigkeit der Bundesbank als Staatsbank des Bundes. Hierbei handelt es sich aber nicht um eine genuine Notenbankaufgabe. Als Bank des Staates ist die Bundesbank als Kreditgeber (sog. Kassenkredite zum Ausgleich vorübergehender Fehlbeträge) tätig. Wegen der schlechten Erfahrungen mit notenbankfinanzierten Staatsdefiziten ist die Höhe dieser Kassenkredite an Bund, Länder, Bahn, Post, Lastenausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen auf etwa 10-Milliarden-DM eng begrenzt (§ 20 BBankG).

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte die Bundesbank alle Befugnisse erhalten, »die nach der modernen Währungswissenschaft und -praxis für die Manipulierung der Geldmenge geeignet und erforderlich sind«. ⁷⁹ Ergänzungen des reichlich bemessenen Instrumentariums wurden bisher deshalb kaum nötig. Eine Ausnahme bildet das sog. Bardepot (§ 6a Abs. 1 AWG), das in den Jahren von 1971 bis 1974 bei Kapitalimporten Nichtbanken zur Unterhaltung zinsloser Einlagen bei der Bundesbank verpflichtete.

Mit den Möglichkeiten der Diskont-, der Kredit-, der Offenmark-, der Mindestreserve-, der Einlagen- und der Devisenpolitik steht der Bundesbank ein großes Arsenal zur Verfügung, das durch den Einsatz der »moral suasion« noch ergänzt wird. Seit Einführung der Geldmengensteuerung wurde das Instrumentarium zunehmend in Form von geräuscharmen, global wirkenden Maßnahmen (insbesondere Wertpapierpensionsgeschäften) eingesetzt, während die Mindestreservpolitik an Bedeutung verloren hat und die Devisenzwangswirtschaft aufgegeben wurde.

b) *Die Unabhängigkeit der Bundesbank*

Die Unabhängigkeit der Bundesbank beruht auf mehreren Gründen. Einmal enthält die Verpflichtung der Bank auf die allgemeine Wirtschaftspolitik durch § 12 Satz 1 BBankG und durch § 13 Abs. 3 StabG schon in sich selbst Spielraum, weil damit gesagt wird, daß nur der Grundlinie, nicht je-

der einzelnen Maßnahme der Bundesregierung gefolgt werden muß. Zum anderen besteht trotz dieser Verpflichtung im Bereich der Währungssicherung für die Bundesbank nach der *lex-specialis*-Regelung Priorität für diese ihre ureigenste Aufgabe. Und schließlich hat die Zielvorgabe »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht« in § 1 StabG die allgemeine Wirtschaftspolitik unter eine *rechtliche Verpflichtung* gestellt. Im Konflikt zwischen Bundesregierung und Bundesbank über die richtige Wirtschaftspolitik kann nunmehr die Bundesbank ihre Unterstützung mit einem Hinweis auf einen Rechtsverstoß der Bundesregierung (§ 1 StabG) versagen.

Nur eine Mindermeinung sieht die Unabhängigkeit der Bundesbank als durch Art. 88 GG garantiert an. Die h.M. in Literatur und Rechtsprechung hat demgegenüber herausgearbeitet, daß sich weder aus Wortlaut, Sinn und Zweck noch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 88 GG eine verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsgarantie erschließen läßt.⁸⁰

Die Zulässigkeit der vom Gesetzgeber eingeräumten Unabhängigkeit ist unter dem Gesichtspunkt des grundsätzlichen Verbots ministerial- oder regierungsfreier Räume zu diskutieren. Aus dem Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung⁸¹ folgt nämlich ein Verbot ministerial- oder regierungsfreier Räume insoweit als Aufgaben von »politischer Tragweite nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen und auf Stellen übertragen werden dürfen, die von Regierung und Parlament unabhängig sind.«⁸² Zur Rechtfertigung der Unabhängigkeit der Bundesbank wird deren Anbindung an ein System von Abhängigkeiten sachlicher oder persönlicher Art herausgestellt oder es wird ein Generalauftrag des Grundgesetzes genannt, wonach pluralistische typische Fehlentwicklungen nur durch eine unabhängige Bank verhindert werden könnten.⁸³

Alle diese Rechtfertigungsversuche sind nicht geeignet, die Autonomie der Bundesbank verfassungsrechtlich bruchlos in das parlamentarische Regierungssystem einzufügen. Am überzeugendsten bleibt der Gedanke eines durch die Verfassung in Art. 88 GG selbst eingeräumten (nicht garantierten!) besonderen Funktionsschutzes für die Währungspolitik durch die Bundesbank;⁸⁴ eines Funktionsschutzes, den der Gesetzgeber durch Einräumung einer (beschränkten) Unabhängigkeit nutzen darf.

Die Unabhängigkeit der Bundesbank ist jedenfalls verfassungskonform und sie ist politisch wünschenswert, wenn auch nicht verfassungsgeboten. Angesichts der auf historischen Erfahrungen beruhenden Inflationsangst der Bevölkerung der Bundesrepublik scheint der demokratische Konsens für die vom Bundesverfassungsgericht immerhin erwähnte Autonomie der Bundesbank vorläufig gesichert zu sein.⁸⁵

III. *Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wirtschafts- und Währungsverbund*

1. *Der Wirtschaftsverbund*

Währung und Wirtschaft sind mehr als jeder andere Politikbereich wirtschaftlich verflochten.⁸⁶ Die nationale und die internationale Rechtsordnung versucht das Grundgesetz im wesentlichen durch drei Verfassungsbestimmungen in Einklang zu bringen: Art. 25 GG spricht eine generelle Geltungsanordnung für die »allgemeinen Regeln des Völkerrechts« aus, nach Art. 59 Abs. 2 GG wird Völkervertragsrecht dadurch in die innerstaatliche Rechtsordnung transformiert, daß die für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes mitwirken müssen; von besonderer Bedeutung ist aber Art. 24 Abs. 1 GG, nach dem der Bund durch einfaches Gesetz Hoheitsrechte des Bundes und der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen und damit eine materielle Verfassungsänderung⁸⁷ bewirken kann. Der von Art. 24 GG geforderte Rechtsanwendungsbefehl durch Gesetz ist für die Bundesrepublik Deutschland in den Ratifikationsgesetzen zu den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften zu erblicken.⁸⁸

Eine Grenze für die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 GG ist dort zu sehen, wo durch die Gesetzgebung der EG und somit ohne förmliche Verfassungsänderung in die identitätsbildende Grundstruktur der Verfassung eingegriffen würde.⁸⁹ Dies wird zur Zeit insbesondere für die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik diskutiert. Die Länder haben nämlich im Gegensatz zum Bund keinen unmittelbaren Zugang zu den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozessen, sondern bestimmen lediglich entweder informell oder über den Bundesrat die EG-bezogene Willensbildung des Bundes mit.⁹⁰

Die Europäischen Gemeinschaften wirken durch die Verträge direkt (Primärrecht) oder durch das von ihnen gesetzte Recht (Sekundärrecht) auf die Rechtsordnung der Bundesrepublik ein. Die Konvergenzfrage zwischen dem Wirtschaftssystem der Europäischen Verträge und dem der Bundesrepublik ist deshalb von besonderem Interesse.

Der EWG-Vertrag, der vom Bestehen der Privatwirtschaft ausgeht, wurde zu Recht als »eine geordnete oder geregelte Wettbewerbswirtschaft«⁹¹ bezeichnet. Die Zuordnung zu einem konkreten wirtschaftlichen Lenkungssystem blieb bis heute umstritten. Die Verträge haben den Bereich der Landwirtschaft (Art. 38 bis 47 EWGV), den von Kohle und Stahl (EGKS) und

- weit weniger einschneidend -, den des Verkehrs (Art. 74 bis 84 EWGV) einem besonderen, interventionistischen Regime unterstellt. Das hierfür zur Verfügung stehende Instrumentarium wie die Preisfestsetzung (Art. 61 EGKS) und die Investitionskontrolle (Art. 54 Abs. 5 EGKS) ist dirigistisch.

Insgesamt ist die Gemeinschaft von unterschiedlichen Prinzipien geprägt, unter denen das marktwirtschaftliche dominant ist. Der gemeinsame Markt, genutzt als politisches Integrationsprinzip, gekennzeichnet durch gleiche Wettbewerbsbedingungen, durch die vier Grundfreiheiten und nicht zuletzt durch das Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV als spezifischem Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes⁹² und nur partiell durchbrochen durch Marktorganisationen, stimmt im wesentlichen mit der im Rahmen des Grundgesetzes praktizierten Marktwirtschaft überein. Sowohl die Wirtschaftsverfassung der EG wie die des Grundgesetzes lassen den Gemeinschaftsorganen bzw. dem Gesetzgeber weite Spielräume, schließen aber den Koordinationstyp der Zentralverwaltungswirtschaft aus. Das Primärrecht der EG hat das in den Art. 2 und 3 EWGV und in den Art. 1 und 2 EGKS deutlicher gesagt als das Grundgesetz, dem dies nur aus einzelnen Grundrechten, organisatorischen Bestimmungen und allgemeinen Verfassungsprinzipien entnommen werden kann.

2. *Der internationale Währungsverbund*

Der internationale Integrationsgrad im Währungswesen steht dem des Wirtschaftsbereichs um nichts nach. Die Bundesrepublik ist dem Abkommen über den internationalen Währungsfonds (IWF) bereits 1952 beigetreten. Als wichtige internationale Währungsinstitutionen bzw. Kooperationsformen, an denen die Bundesrepublik beteiligt ist, sind die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), im EWG-Bereich die regelmäßigen Tagungen der EWG-Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) und des EWG-Währungsausschusses und innerhalb der OECD die »Arbeitsgruppe 3« zu nennen, welche die Trends in den Zahlungsbilanzbeziehungen zwischen den maßgeblichen Ländern fortlaufend analysiert.

Entscheidender noch für die währungspolitische Autonomie der Bundesrepublik als deren Mitgliedschaft beim IWF und bei der Weltbankgruppe ist deren Einbindung in das Europäische Währungssystem (EWS).⁹³ Es bindet die Währungen von neun EG-Staaten in einem System fester, unveränderbarer Wechselkurse aneinander, sieht anhand eines Abweichungsindikators Interventionspflichten der Mitglieder vor und arbeitet auf der Basis lei-

stungsfähiger Beistandsmechanismen für den Fall mitgliedstaatlicher Zahlungsbilanzprobleme. Mit dem EWS wurde die zur Währung neigende Rechnungseinheit »ECU« (European Currency Unit) eingeführt und die Grundlage für eine europäische Währung geschaffen. Die Bundesbank, die den Tendenzen, den Währungscharakter der ECU zu verstärken, lange skeptisch gegenüberstand, hat inzwischen deren private Verwendung in gleichem Umfang wie dem fremder Währungen ermöglicht.⁹⁴

Die geplante völlige Aufhebung der Kapitalverkehrsbeschränkungen in der Europäischen Gemeinschaft, die im Zusammenhang mit der für 1992 beschlossenen Verwirklichung eines Binnenmarktes in Europa steht, wird den Handlungsspielraum der nationalen Geldpolitik weiter enger. Die im EWS verstärkt notwendig werdende Kooperation wird aber dessen tragende Elemente, nämlich die Geldwertstabilität, den freizügigen Kapitalverkehr und feste nominale Wechselkurse nur dann bewahren können, wenn sie nicht in die Hand der Regierungen, sondern in die eines unabhängigen europäischen Zentralbanksystems gelegt werden wird.

IV. *Ausblick*

Die Bundesrepublik muß angesichts der zunehmenden internationalen und supranationalen Wirtschaftsverflechtung verstärkt darum bemüht sein, die Grundprinzipien ihres freien Wirtschaftssystems zu bewahren. Strukturverschiebungen wie der verminderte parlamentarische Einfluß, Gewichtsverlagerungen zugunsten der Regierungen, eine schwindende Bedeutung der Bundesländer, die Verlagerung von Regierungsverantwortung auf die Bundesbank, wie ganz allgemein die Schwächung rechtsstaatlicher Grundsätze sind unübersehbar. Gefahren für das rechtsstaatliche freiheitliche Wirtschaftssystem drohen aber nicht nur durch internationale Verflechtung. Vielmehr sind in der Bundesrepublik im Zuge des Ausbaus des Sozialstaats ordnungspolitische Grundsätze weitgehend vergessen worden. Das Ausmaß der Subventionierung spricht für sich. Im internationalen Vergleich vierzehn wichtiger Industriestaaten steht die Bundesrepublik mit einer Subventionsquote von 2,1 % (bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) an neunter Stelle, während die USA mit 0,6 % am wenigsten subventionieren.⁹⁵ Die Rückbesinnung auf marktwirtschaftliche Grundsätze ist insbesondere auch deshalb notwendig, weil die neue und wichtige Staatsaufgabe Umweltschutz zwangsläufig zu weitergehenden Eingriffen in den Wirtschaftsprozeß

nötigt.⁹⁶ Das Grundgesetz wird in Zukunft durch Aufnahme einer »Staatszielbestimmung Umweltschutz« in den Verfassungstext hierfür den (erweiterten) rechtlichen Rahmen bieten.

Anmerkungen

- 1 Zu den ersten Ansätzen einer planmäßigen Ordnung der Wirtschaft siehe Reiner Schmidt, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 1989, S. 7 ff.
- 2 Vgl. zum Ganzen aus rechtlicher Sicht U. Scheuner, *Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft*, 1971, S. 9 ff.; U. Scheuner, A. Schüle, *Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft*, VVDStRL 11 (1954), S. 1 ff.; Reiner Schmidt, *Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft*, in: *HdbStR*, Bd. III, 1988, S. 1141 ff. m. weit. Nachw. Zu den neueren ökonomischen Fragen vgl. etwa H. Siebert, *ökonomische Theorie natürlicher Ressourcen*, 1983; Ph. Herder-Dorneich, *Soziale Ordnungspolitik*, 1987; B. S. Frey, *Internationale politische Ökonomie*, 1988; G. M. Hodgson, *Economics and Institutions*, Oxford 1988; vgl. auch R. Vaubel, H. D. Barbier (Hrsg.), *Handbuch Marktwirtschaft*, 1986.
- 3 Zur Auseinandersetzung um die Wirtschaftsverfassung vgl. aus der zahlreichen Literatur H. F. Zacher, *Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung*, in: *Festschrift für Franz Böhm*, 1965, S. 63 ff.; P.-C. Müller-Graff, *Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung im Marktrecht*, 1984, S. 246 ff. und Reiner Schmidt (FN 1), S. 68 ff.
- 4 *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, 2. Aufl., 1961, S. 44.
- 5 Vgl. P.-C. Müller-Graff (FN 3), S. 254.
- 6 Näheres bei Reiner Schmidt (FN 1), S. 71 ff.
- 7 Vgl. R. Blum, Art. »Marktwirtschaft, soziale«, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 5, 1980, S. 153 ff. (156).
- 8 E. R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Bd. 1, 2. Aufl., 1953, S. 18 f., S. 30 f.
- 9 So aber E. R. Huber, *DÖV* 1956, S. 200 ff. (205)
- 10 Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 (BGBl. I, S. 5180).
- 11 Vgl. E. Stachels, *Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns*, 1970, S. 204 ff.
- 12 Vgl. statt vieler H.-J. Papier, *Grundgesetz und Wirtschaftsordnung*, in: *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1983, S. 609 ff. m. weit. Nachw. und R. Scholz, in: *Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft*, 1976, S. 113 ff. (123 ff.).
- 13 Zutreffend W. Leisner, *Privateigentum ohne privaten Markt?*, *BB* 1975, S. 1 ff. (4 f.).
- 14 So z. B. R. Scholz, *Entflechtung und Verfassung*, 1981, S. 91 f.
- 15 So zutreffend R. Scholz (FN 14), S. 125.
- 16 BVerfGE 4, 7 (17 f.); 7, 377 (400); 50, 290 (338).
- 17 BVerfGE 4, 7.
- 18 BVerfGE 50, 290.
- 19 BVerfGE 12, 341 (347).

- 20 BVerfGE 14, 19 (23).
- 21 BVerfGE 4, 7 (8 f.).
- 22 Vgl. u.a. P. Badura, F. Rittner, B. Rütters, Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz, 1977, S. 249 m.weit.Nachw. in FN 225.
- 23 BVerfGE 50, 290 (338).
- 24 BVerfGE 7, 377 (400); 25, 1 (19 f.); 30, 292 (317, 319); 50, 290 (338).
- 25 BVerfGE 50, 290.
- 26 A.a.O., S. 336 ff.; näheres zum Mitbestimmungsurteil bei Reiner Schmidt, Das Mitbestimmungsgesetz auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, Der Staat 19 (1980), S. 235 f.
- 27 So P. Badura, F. Rittner, B. Rütters (FN 22), insbes. S. 186 ff., 190 ff., 246 ff., 296 f.
- 28 BVerfGE 50, 290 (336).
- 29 BVerfGE 1, 14 (32); 34, 165 (183); 39, 234 (368).
- 30 BVerfGE 50, 290 (336).
- 31 Vgl. P. Badura, F. Rittner, B. Rütters (FN 22), S. 248.
- 32 BVerfGE 7, 198 (205).
- 33 BVerfGE 50, 290 (337).
- 34 Zur Identität des »Institutionellen« mit der objektiv-rechtlichen Funktion der Grundrechte vgl. J. Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977, S. 286.
- 35 BVerfGE 18, 315 (327).
- 36 BVerfGE 25, 1 (23).
- 37 BVerfGE 32, 305 (317).
- 38 BVerfGE 30, 292 (312); 38, 348 (361).
- 39 BVerfGE 25, 1 (23); 50, 290 (366).
- 40 Vgl. auch M. Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen staatlicher Lohn- und Preisdirigismen, 1977, S. 99 f.
- 41 BVerfGE 29, 260 (267); 50, 290 (366).
- 42 BVerfGE 19, 101 (114 f.); 21, 292 (299).
- 43 Zur Verfassungsinterpretation insgesamt vgl. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl., 1988, S. 19 ff.
- 44 So die h.M. vgl. K. Stern, in: Stern, Münch, Hansmayer, Kommentar zum StabG, 2. Aufl., 1972, S. 144 ff. m.weit.Nachw.
- 45 Näheres hierzu bei E. Schmidt-Aßmann, in: Maunz, Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, Stand: November 1988, Rdnrn. 188 ff. zu Art. 19 Abs. 4 GG.
- 46 So die ganz h.M., vgl. T. Maunz, in: Maunz, Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. IV, Stand: November 1988, Rdnrn. 38 ff. zu Art. 109 GG m.weit.Nachw.; vgl. neuerdings BVerfG, DVBl. 1989, S. 610 ff., das Art. 109 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG als verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab verwendet.
- 47 Zur Globalsteuerung vgl. K. Schiller, Art. »Wirtschaftspolitik«, in: HdSW, Bd. 12, 1965, S. 210 ff. und J. Starbatty, Theorie und Praxis der Globalsteuerung, 1974.
- 48 Zu dessen Grundkonzept vgl. W. Ehrlicher, Art. »Geldtheorie und Geldpolitik«, in: HdWW, Bd. 3, 1981, S. 423 ff. (436 ff.).
- 49 Vgl. M. Friedman, Die Rolle der Geldpolitik, in: Brunner u.a. (Hrsg.), Geldtheorie, 1974, S. 314 ff. (329).
- 50 Zur supply-side-policy vgl. P. J. J. Welfens, Theorie und Praxis angebotsorientierter Stabilitätspolitik, 1985, S. 13 ff.; M. Feldstein u.a., Economic report of

- the President. Annual Report of the Council of Economic Advisers, 1983 und A. B. Laffer, Supply-side-Economics, *Financial Analysts Journal* 37 (1981), S. 29 ff.; vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1981/82, BT-Drucks. 9/1061, S. 143.
- 51 Zum Zusammenhang von Angebotsförderung und einer dirigistischen und konservierenden sektoralen Strukturpolitik vgl. Jahresgutachten 1976/77 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucks. 7/5902, S. 133 f.
- 52 Näheres bei A. von Mutius, G. F. Schuppert, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, *VVDStRL* 42 (1984), S. 147 ff.; S. 216 ff.
- 53 Die Schätzungen reichen von 80 % bis 95 %, vgl. H. Koller, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, 1983, S. 201.
- 54 Das BVerfG versucht einer Entwertung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG dadurch vorzubeugen, daß es dessen Ausnahmekarakter betont und nur bei einer ernsthaften und nachhaltigen bzw. unmittelbar drohenden Störung eine erhöhte Kreditaufnahme für gerechtfertigt hält, vgl. BVerfG, *DVBl.* 1989, S. 610 ff. (614).
- 55 Vgl. H. Fischer-Menshausen, in: I. v. Münch (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 3, 2. Aufl., 1983, Rdnr. 14a zu Art. 115 GG.
- 56 Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1979, S. 15 ff.
- 57 Näheres bei Reiner Schmidt, *Wirtschaftspolitik und Verfassung*, 1971, S. 213.
- 58 Vgl. *Schriftl. Ber. des Wirtschaftsausschusses zu BT-Drucks. V/1678*, S. 4.
- 59 Vgl. den letzten, den 11. Subventionsbericht v. 25. 11. 1987, BT-Drucks. 11/1338.
- 60 Siehe auch H. Zimmermann, *FinArch*, N.F. 35 (1976/77), S. 451 ff. (467).
- 61 E. Denninger, *Staatsrecht*, Bd. 1, 1973, S. 44 ff.
- 62 Zum Ganzen s. die Beiträge in: E. Hoppmann (Hrsg.), *Konzertierte Aktion*, 1971.
- 63 Aus der umfangreichen Literatur vgl. H.-H. Nachtkamp, *Mehrjährige Finanzplanungen und mittelfristige Zielprojektionen der Bundesregierung*, 1976.
- 64 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1976/77, BT-Drucks. 7/5902, S. 141 f.
- 65 Vgl. hierzu E. Moeser, *Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt*, 1978, S. 194 ff.
- 66 E.-H. Ritter, *Theorie und Praxis parlamentarischer Planungsbeteiligung*, *Der Staat* 19 (1980), S. 413 ff. (428).
- 67 Vielfach wird eine etwas andere Terminologie gewählt, etwa von Anpassungs-, Erhaltungs- und Gestaltungsinterventionen gesprochen. Hierzu P. Klemmer, *Regionalpolitik auf dem Prüfstand*, 1986, S. 23 f.
- 68 Aus der umfangreichen Literatur s. H. Bäumler, *Staatliche Investitionsplanung unter dem Grundgesetz*, 1980 und P.-C. Müller-Graff, *Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung im Marktrecht*, 1984.
- 69 Vgl. aus der Literatur H. Neupert, *Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder*, 1986, und die Beiträge von P. Klemmer, W. Möller, H. Neupert, M. Pfeifer, G. Püttner, P. Wäldchen, G. Frhr. v. Waldenfels und H. Zimmermann, in: Reiner Schmidt (Hrsg.), *Aktuelle Fragen der regionalen Strukturpolitik*, 1989.
- 70 So zu Recht der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 1984/85, BT-Drucks. 10/2541, S. 199.

- 71 Vgl. BVerfGE 39, 96 (109).
- 72 Vom 28. 1. 1986 (BGBl. I, S. 231) i.d.F. v. 25. 7. 1988 (BGBl. I, S. 1093).
- 73 Hierzu E. Pauker, DAS ERP-Sondervermögen, 1987.
- 74 So P. J. Tettinger, Rechtsanwendung und gerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1980, S. 221.
- 75 G. vom 26. 7. 1957 (BGBl. I, S. 745).
- 76 Näheres bei Reiner Schmidt, Geld und Währung, in: HdbStR, Bd. III, 1988, S. 1121 ff. (1133).
- 77 Vgl. W. P. Hoffmann (-Riem), Rechtsfragen der Wahrungsparitat 1969; C. Tomuschat, Die Aufwertung der deutschen Mark, 1970.
- 78 So Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Die Deutsche Bundesbank. Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, 3. Aufl., 1985, S. 13.
- 79 So die Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, BT-Drucks. II/2781, Anl. 1, S. 27.
- 80 Vgl. die sorgfältigen Ausführungen in BVerwGE 41, 334 (354 ff.).
- 81 Vgl. hierzu BVerfGE 55, 144 (149); 68, 1 (109).
- 82 So BVerfGE 9, 268 (282); 22, 106 (113). Vgl. auch BVerwGE 7, 66 (73); 12, 20.
- 83 Vgl. etwa H. H. v. Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 342.
- 84 So etwa F. Ossenbühl, Satzung, in: HdbStR, Bd. III, 1988, S. 463 ff. (483).
- 85 BVerfGE 62, 169 (183).
- 86 Zum Ganzen vgl. C. Tomuschat, Reiner Schmidt, Der Verfassungsstaat im Gelechte internationaler Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), S. 7 ff.; S. 65 ff.
- 87 BVerfGE 58, 1 (36).
- 88 Vgl. BVerfGE 52, 187; 31, 145.
- 89 Vgl. C. Tomuschat, in: Bonner Kommentar, 2. Bearb., Stand: Juni 1985, Rdnr. 49 ff. zu Art. 24 GG.
- 90 Vgl. Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zur EEA (BGBl. II/1986, S. 1102).
- 91 Vgl. P. Badura, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, VVDStRL 23 (1966), S. 34 ff. (78 m. weit. Nachw.). Zu den einzelnen Elementen der EG-Wirtschaftsverfassung s. R. Stober, Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts, 1989, S. 154 ff.
- 92 Vgl. EuGH Slg. 1977, 1753 (1770).
- 93 Errichtet durch Entschließung des Europäischen Rates v. 5. 12. 1978, abgedruckt bei M. Schweizer, W. Hummer, Textbuch zum Europarecht, 2. Aufl., 1984, S. 390 bis 393.
- 94 Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank, 1983, S. 73 f.
- 95 Vgl. den 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, BT-Drucks. 11/1338, S. 19.
- 96 Zu den Rechtsgrundlagen für eine einheitliche und umfassende europäische Umweltpolitik vgl. die Art. 130r bis 130t EWGV. Ausführlich zum Zusammenhang von Wirtschaftsverwaltung und Umweltschutz R. Stober (FN 91), S. 276 ff.