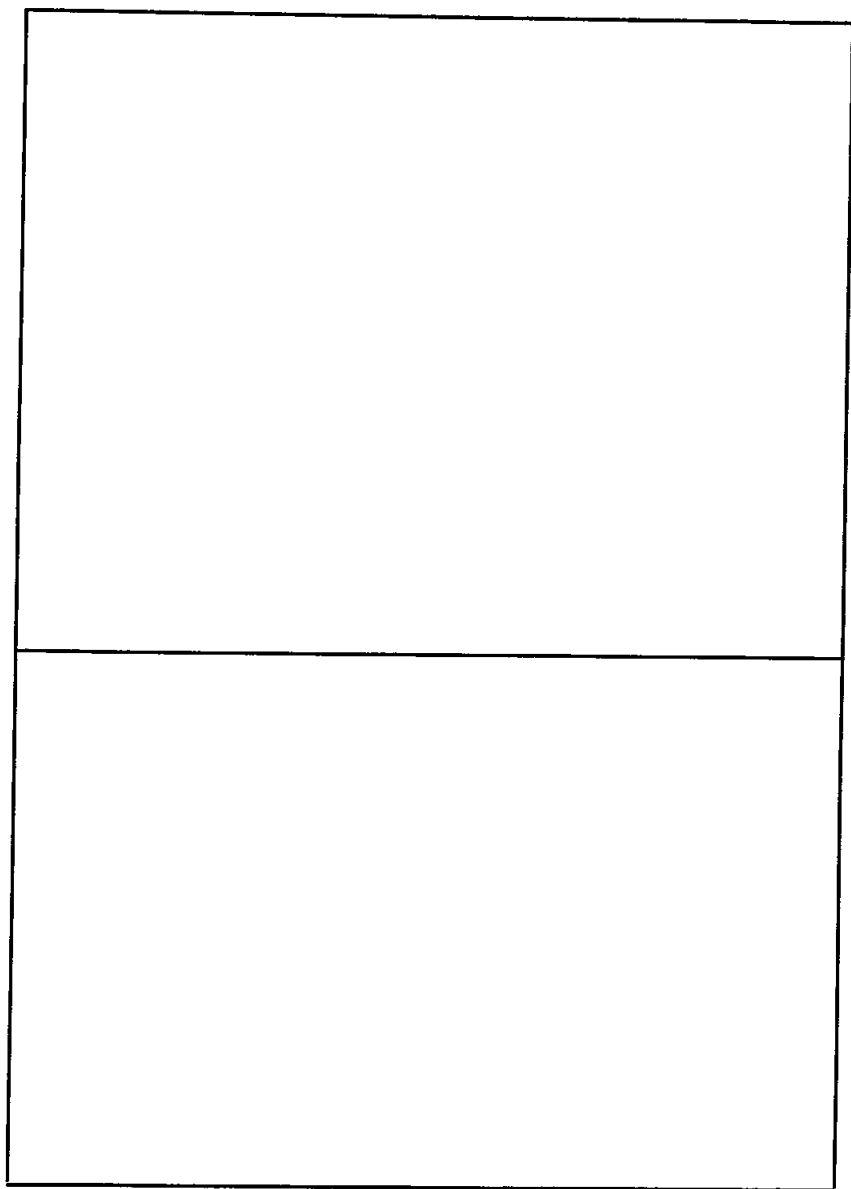


Reiner Schmidt

Wirtschaftspolitik und Verfassung

Grundprobleme

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden



Reiner Schmidt

Wirtschaftspolitik und Verfassung

Grundprobleme

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

»Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der juristischen Fakultät der Universität Würzburg gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.«



401/106/10

110285

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung vorbehalten.

Druck, Verlag und Copyright

© 1971 by Nomos Verlagsgesellschaft m. b. H. & Co. Kommanditgesellschaft, Baden-Baden

Printed in Germany

ISBN 3 7890 0034 5

Wilfried Schaumann zum Gedächtnis

* 26. 7. 1923

† 9. 2. 1971

Inhaltsverzeichnis

15	Vorwort
17	Schrifttumsverzeichnis
40	Abkürzungsverzeichnis

ERSTER TEIL

41	<i>Wirtschaft und Verfassung</i>
----	----------------------------------

1. KAPITEL

43	<i>Geschichte, Begriff und Wesen der Wirtschaftspolitik</i>
----	---

43	I. Geschichte und Begriff der Wirtschaftslenkung und der Wirtschaftspolitik
----	---

43	1. Die Geschichte der Wirtschaftslenkung
43	a) Der Liberalismus
49	b) Vom Ersten Weltkrieg bis zum Zusammenbruch 1945
55	c) Von 1945 bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes
56	2. Die Begriffe »Wirtschaftslenkung« und »Wirtschaftspolitik«
56	a) Voraussetzungen der Begriffsbildung
57	b) Die Begriffe »Wirtschaftslenkung« und »Wirtschaftspolitik« in der Wirtschaftswissenschaft
60	c) Der Begriff »Wirtschaftspolitik« in der Rechtswissenschaft

62	II. Das Wesen der Wirtschaftspolitik
----	--------------------------------------

62	1. Erscheinungs- und Rechtsformen der Wirtschaftspolitik
68	2. Abgrenzung der Wirtschaftspolitik zur Planwirtschaft
70	3. Abgrenzung der Wirtschaftspolitik zur Wirtschaftsplanung
73	4. Wirtschaftspolitik und Wettbewerbsbeschränkungen

	2. KAPITEL
77	<i>Lenkung, Ordnung und Verfassung der Wirtschaft</i>
77	I. Lenkung und Ordnung der Wirtschaft in den wissenschaftlichen Lehrsystemen
77	1. Liberalismus und Kapitalismus
83	2. Sozialismus
86	II. Verfassung und Lenkung der Wirtschaft
86	1. Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaft
89	2. Die Begriffe »Wirtschaftsordnung« und »Wirtschaftsverfassung«
93	3. Die Wechselbeziehung zwischen Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung
97	4. Das Methodenproblem von Lenkung und Verfassung der Wirtschaft
97	a) Grundlegung
101	b) Verfassungsrecht und Ideologie
104	c) Interpretationsmethode
	ZWEITER TEIL
109	<i>Wirtschaftspolitik und Grundgesetz</i>
	3. KAPITEL
111	<i>Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung in der BRD</i>
111	I. Staat und Wirtschaftspolitik in der BRD
111	1. Ziele der Wirtschaftspolitik
114	2. Globalsteuerung

- 117 3. Strukturpolitik
- 118 a) Anpassungshilfen
- 120 b) Regionale Wirtschaftsförderung
- 121 c) Ausgleich unterschiedlicher Startbedingungen
- 123 d) Sozialkosten
- 123 4. Die Stellung des freien Wettbewerbs
- 125 5. Die Bedeutung der europäischen wirtschaftlichen Integration
für die Wirtschaftspolitik in der BRD

128 II. Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz

- 128 1. Bisherige Diskussion und eigene Position
- 136 2. Die Neufassung des Art. 109 GG
- 136 a) Entstehungsgeschichte
- 139 b) Der Inhalt des Art. 109 GG und seine Bedeutung für die
Wirtschaftsverfassung der BRD

4. KAPITEL

147 *Globalsteuerung und Grundgesetz*

147 I. Volkswirtschaftliche Notwendigkeit, Ziele und Wirkungsweise der Globalsteuerung

- 147 1. Die Notwendigkeit der Globalsteuerung
- 149 2. Ziele, Instrumente und Grenzen der Globalsteuerung

152 II. Grundfragen der mit Art. 109 GG institutionalisierten Globalsteuerung

- 152 1. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung von Bund und Län-
dern auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleich-
gewichts (Art. 109 Abs. 2 GG)

- 152 a) Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als verfassungsrechtlich und gesetzlich fixierter Begriff
- 154 b) Die Justiziabilität des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts
- 162 2. Die Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung für Haushaltsrecht, konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und mehrjährige Finanzplanung (Art. 109 Abs. 3 GG)
- 162 a) Die rechtliche Problematik einer Grundsatzgesetzgebung
- 165 b) Die drei Themen des Art. 109 Abs. 3 GG in rechtlicher Sicht
- 171 3. Die Ermächtigung zur Kreditlimitierung und zur Ansammlung von Konjunkturausgleichsrücklagen (Art. 109 Abs. 4 GG)
- 171 a) Die verfassungsrechtliche Grundlage für Kreditlimitierungen und Konjunkturausgleichsrücklagen
- 174 b) Art. 109 Abs. 4 GG und das Verordnungsrecht der Bundesregierung

180 III. Globalsteuerung und Stabilitätsgesetz

- 180 1. Das Instrumentarium des Stabilitätsgesetzes
- 180 a) Das Konzept der Globalsteuerung nach dem Stabilitätsgesetz
- 184 b) Die Instrumente des Stabilitätsgesetzes und deren Wirkungsweise im einzelnen
- 193 2. Die Rechtsnatur des Stabilitätsgesetzes
- 197 3. Die konzertierte Aktion
- 197 a) Die verfassungsrechtliche Grundproblematik
- 202 b) Die Auswahl der Beteiligten und die Absicherung von § 3 Stabilitätsgesetz im GG
- 206 4. Die Steuer als Lenkungsmittel des Stabilitätsgesetzes
- 206 a) Die verfassungsrechtliche Problematik der Wirtschaftslenkung durch Steuern
- 209 b) Die steuerlichen Instrumente des Stabilitätsgesetzes und deren verfassungsrechtliche Problematik
- 211 aa) Variierung der Einkommen- und Körperschaftssteuer; zeitnähere Festsetzung der Vorauszahlungen
- 218 bb) Steuerabzug für Investitionen
- 221 cc) Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten

227	5. KAPITEL <i>Wirtschaftspolitik und Grundrechte</i>
227	I. Grundfragen des Grundrechtsverständnisses
227	1. Grundrechte und Gesellschaft
230	2. Der Inhalt der Grundrechte
237	3. Die Inhaltsbestimmung der Grundrechte
240	4. Das institutionelle Grundrechtsverständnis
242	5. Die Güterabwägung
245	6. Die Drittwirkung
247	II. Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsfreiheit
247	1. Verfassungsrecht und Wirtschaftspolitik
251	2. Makroökonomie und Grundrechte
259	<i>Schlußbemerkung</i>
261	Sachwortverzeichnis

Nichtintervention würde bedeuten, daß man in den sozialen und wirtschaftlichen Gegensätzen . . . den verschiedenen Machtgruppen freie Bahn läßt. Nicht-Intervention ist in einer solchen Lage nichts anderes als Intervention zugunsten des jeweils Überlegenen und Rücksichtsloseren, und es zeigt sich wieder einmal die einfache Wahrheit, des scheinbar so paradoxen Satzes, den Talleyrand für die Außenpolitik ausgesprochen hat: Nicht-Intervention ist ein schwieriger Begriff, er bedeutet ungefähr dasselbe wie Intervention.

Carl Schmitt

Mir scheint, daß nach einer Ära der regierungslosen, der schrecklichen Zeit das Pendel ins andere Extrem umschlägt, die Ansätze politischer Führung gar zu einseitig verherrlicht werden und in der Euphorie der Pläne und Initiativen die rechtsstaatliche Struktur in Vergessenheit gerät.

Hans Heinrich Rupp

»Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft« war das Thema der Staatsrechtslehrertagung im Jahre 1952. 1968 stand das Verhältnis von öffentlichem Haushalt und Wirtschaft auf dem Programm. Nichts kennzeichnet deutlicher die Schwierigkeiten der heutigen Staatsrechtslehre, für staatliche Tätigkeit im Bereich der Wirtschaft griffige Grenzen zu entwickeln, als der Verlauf beider Tagungen.

Schon 1952, während der Blüte der freien Marktwirtschaft, gingen die Referenten davon aus, daß es eine beachtliche und vielseitige Intervention des Staates in die Wirtschaft gibt. Damals wurde gefordert, die Grenzen dieser Intervention in Zukunft im Wege gerichtlicher Praxis oder durch gesetzgeberische Einzelakte zu klären. Heute dagegen wird bereits die Vorstellung eines staatlichen Eingreifens in die Wirtschaft als verfehlt, als Ausdruck des überwundenen Dualismus von Staat und Gesellschaft betrachtet. Der einzelne, eingebettet in einen Datenkranz wirtschaftspolitischer Maßnahmen, wird nur noch in seiner Abhängigkeit von einer florierenden Wirtschaft gesehen, die die Frage nach seinen persönlichen Eigentumsrechten überflüssig mache. Die Freiheitsrechte erscheinen einem solchen Verständnis als Leerformeln, ja das gesamte Recht, das auf ein liberal-individualistisches-kapitalistisches Gesellschaftssystem zugeschnitten sei, müsse erst neu geschaffen werden.

Im folgenden wird zwischen einer unreflektierten liberalen Grundhaltung, die mit Kategorien des 19. Jahrhunderts vergeblich den Anforderungen des modernen Sozialstaats zu genügen versucht, und einer Richtung, die glaubt, sämtliche überkommenen Rechtsfiguren über Bord werfen zu müssen, um alleine dem Gesetzgeber die Gestaltung der »guten Ordnung des Gemeinwesens« zu überlassen, versucht aufzuzeigen, was das Verfassungsrecht gegenüber den Tatbeständen moderner Wirtschaftspolitik zu leisten vermag. Ein Eindringen in wirtschaftswissenschaftliche Zusammenhänge ist dabei ebenso unerläßlich wie die Behandlung der im Schnittpunkt von Rechts- und Wirtschaftswissenschaft auftauchenden interpretatorischen Probleme.

Die Arbeit ist dem Andenken meines hochverehrten Lehrers Prof. Dr. Wilfried Schaumann LL. M. gewidmet. Ich habe ihm für das Verständnis, mit dem er ihr Entstehen ermöglicht und begleitet hat, sehr zu danken. Seine aus dem Erlebnis schweizerischen, amerikanischen und deutschen Rechtsdenkens gewonnenen Einsichten in die Erfordernisse und Grenzen rechtsstaatlicher Strukturen waren mir Ansporn und Mahnung.

Für die kritische Durchsicht der wirtschaftspolitischen Ausführungen danke ich Herrn Dipl.-Volkswirt Dr. Udo Müller, Würzburg, was aber nicht heißen soll, daß er alles, was ich hierzu geschrieben habe, selbst unterschreiben würde. Herr Privatdozent Dr. Christian Starck wies mich auf verschiedene Unstimmigkeiten bei der Behandlung interpretatorischer Probleme hin. Die Arbeit wurde im November 1970 von der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg als Habilitationsschrift angenommen. Sie ist im Juni 1970 abgeschlossen worden. Spätere Veröffentlichungen konnten nur noch vereinzelt und vornehmlich in den Fußnoten berücksichtigt werden.

Würzburg im März 1971

Reiner Schmidt

Schriftumsverzeichnis

(Vielfach wurde im Text abgekürzt zitiert. Die Abkürzungen sind in Verbindung mit dem Schriftumsverzeichnis ohne Aufschlüsselung verständlich.)

- Abel*, Gunter Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des Bonner Grundgesetzes, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 15, Berlin 1964
- Abelein*, Manfred Finanzplanung und Haushaltsrecht, ZRP 1969, S. 242 ff.
- Abrens*, H. Juristische Encyclopädie, oder organische Darstellung der Rechts- und Staatswissenschaft, auf Grundlage einer ethischen Rechtsphilosophie, Wien 1857
- Albrecht*, Karl Planifikateure beim Werk. Wirtschaft zwischen Zwang und Freiheit, Düsseldorf und Wien 1964
- André*, Achim Neuere Literatur zu den europäischen Gemeinschaften, AöR, Bd. 94, 1969, S. 608 ff.
- Angermann*, Erich Zwei Typen des Ausgleichs gesellschaftlicher Interessen durch die Staatsgewalt, in: Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815-1845, hrsg. von Conze, Stuttgart 1962
- Bachof*, Otto Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats (Mitbericht), in: VVDStRL, Heft 12, Berlin 1954, S. 37 ff.
- Grundgesetz und Richtermacht, Tübingen 1959
 - Diskussionsbeitrag zum Beratungsgegenstand »Pressefreiheit«, VVDStRL, Heft 22, Berlin 1965, S. 184 f.
- Badura*, Peter Das Verwaltungsmonopol, Berlin 1963
- Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat, Recht und Staat, Heft 328, Tübingen 1966
 - Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, AöR, Bd. 92, 1967, S. 382 ff.
 - Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 446 ff.
 - Besprechung von Maier, Hans, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland (Politica Bd. 13), Neuwied und Berlin 1966; ders., Ältere deutsche Staatslehre und westliche politische Tradition, Recht und Staat, Heft 321, Tübingen 1966, JZ 1968, S. 77 f.
 - Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von v. Münch, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1969, S. 233 ff.
- Ballerstedt*, Kurt Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, AöR, Bd. 74, 1948, S. 129 ff.
- Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Die Grundrechte, hrsg. von Bettermann, Nipperdey, Scheuner, Bd. III 1, Berlin 1958, S. 1 ff.
 - Wirtschaftsverfassung, in: Evangelisches Staatslexikon, 1. Aufl., 1966, Sp. 2566 ff.
- Baring*, Arnulf Der Warren Court - eine vorläufige Bilanz, ZRP 1969, S. 180 ff.
- Barion*, Hans Vorbesinnung über den Wohlfahrtsstaat, DÖV 1970, S. 15 ff.
- Barre*, Raymond Die währungspolitische Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Europa-Archiv, 1969, S. 563 ff.
- Bauer*, Wilhelm Der Sachverständigenrat. Einige Bemerkungen zu seinem Wesen und seinen Funktionen, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Festschrift für Wessels, Berlin 1967, S. 349 ff.
- Baumgarten*, Peter; Müchl, Wolfgang Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine theoretische und empirische Untersuchung, Schriftenreihe des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung, Bd. 12, Tübingen 1969
- Bechtel*, Heinrich Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands, München 1967
- von Beckerath*, Erwin Politik und Wirtschaft: ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich? in: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, n. F., Bd. 13, Berlin 1957, S. 25 ff.

- Behlke*, Reinhard Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 55, Berlin 1961
- Bellstedt*, Christoph Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern, dargestellt am Berlin-Hilfe-Gesetz, Schwetzingen o. J. (1962)
- Benda*, Ernst Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, Göttingen 1966
- Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 849 ff.
- Bettermann*, Karl August; *Loh*, Ernesto Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Besteuerung von Altkontrakten durch das Absicherungsgesetz, BB 1969, S. 70 ff.
- Biedenkopf*, Kurt H. Marktmacht ist die Eintrittskarte in den Klub der Entscheider, Der Volkswirt, 1968, Nr. 31, S. 25
- Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, S. 1005 ff.
- Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 19, Göttingen 1968, S. 308 ff.
- Wirtschaftsordnung ist Rechtsordnung! in: Die Freiheit erhalten! Protokolle des Wirtschaftstags der CDU/CSU, hrsg. vom Wirtschaftsrat der CDU, Bonn 1969
- Blum*, Reinhard Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 18, Tübingen 1969
- Böckenförde*, Christoph Verfassungswidrig durch Verfassungsänderung! Zur Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik, DÖV 1969, S. 744 f.
- Böckenförde*, Ernst-Wolfgang Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 18, Berlin 1964
- Böhm*, Franz Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Recht und Staat, Heft 153/154, Tübingen 1950
- Das Problem der privaten Macht, Die Justiz 1928, III, S. 324 ff. = Böhm, Franz, Reden und Schriften über die Ordnung einer freien Gesellschaft, einer freien Wirtschaft und über die Wiedergutmachung, hrsg. von Mestmäcker, Karlsruhe 1960, S. 25 ff. (zit. nach Reden und Schriften)
- Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung, SJZ 1946, Sp. 141 ff. = Böhm, Franz, Reden und Schriften über die Ordnung einer freien Gesellschaft, einer freien Wirtschaft und über die Wiedergutmachung, hrsg. von Mestmäcker, Karlsruhe 1960, S. 46 ff. (zit. nach Reden und Schriften)
- Böhme*, Helmut Prolegomena zu einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt 1968
- Bollnow*, Otto Friedrich Die philosophischen Grundlagen der Staats- und Wirtschaftslehren bei J. H. G. Justi, FinArch., Bd. 8, 1941, S. 381 ff.
- Bombach*, Gottfried Wirtschaftswachstum, in: HdsW, Bd. 12, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965, S. 763 ff.
- Bonner Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Bearbeitet von Abraham, Badura, Bernhardt u. a., Hamburg 1950 ff.; Stand Oktober 1968
- Bresciani-Turroni*, Constantino Einführung in die Wirtschaftspolitik, Bern 1948
- Bretschneider*, Joachim Hat die konzertierte Aktion eine Zukunft? Der Volkswirt, 1969, Nr. 27, S. 29
- Breuer*, Rüdiger Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm- und Plangesetze? DVBl. 1970, S. 101 ff.
- Brohm*, Winfried Strukturen der Wirtschaftsverwaltung. Organisationsformen und Gestaltungsmöglichkeiten im Wirtschaftsverwaltungsrecht, res publica, Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von Forsthoff, Bd. 21, Stuttgart, Berlin u. a., 1969
- Bullinger*, Martin Staatsaufsicht in der Wirtschaft (Mitbericht), in: VVDStRL, Heft 22, Berlin 1965, S. 264 ff.
- Bülou*, Erich Bericht über die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, EuR 1969, S. 354 ff.
- Bürgel*, Heinrich Bundestag und Exekutivgewalt. Eine Betrachtung über die Arbeit des Deutschen Bundestages unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilungslehre, DVBl. 1967, S. 873 ff.

- Canaris, Claus-Wilhelm Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz entwickelt am Beispiel des deutschen Privatrechts, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 14, Berlin und München 1969
- de Capitani, Werner Die verfassungsrechtliche Grundlage des Interventionismus (BV 31 bis III a). Diss. Zürich 1960
- Cassese, Sabino Organe, Verfahren und Instrumente der Planung in Italien, in: Planung II, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1966, S. 209 ff.
- Christen, H. P. Die Wirtschaftsverfassung des Interventionismus, Zürich und St. Gallen 1970
- Coing, Helmut Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, in: Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, n. F., Bd. 33, Berlin 1964, S. 1 ff.
- Colm, Gerhard Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, in: HdbdFW, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 519 ff.
- Conrad, Hermann Deutsche Rechtsgeschichte, 2. Bd., Neuzeit bis 1806, Karlsruhe 1966
- Daig, Hans-Wolfram Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der europäischen Gemeinschaften zur unmittelbaren Wirkung von EWG-Bestimmungen auf die Rechtsbeziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsbürgern, EuR 1970, S. 1 ff.
- Debatin, Otto Das Übel Subventionitis. Die Gefälligkeitsdemokratie schaltet den Wettbewerb immer mehr aus, Der Volkswirt, 1963, Nr. 34, S. 1959 ff.
- Deringer, Arved Europäisches Gemeinschaftsrecht. Die Entwicklung bis Januar 1971, NJW 1968, S. 338 ff.; 1028 ff.; 1563 ff.; 2181 ff.; NJW 1969, S. 360 ff.; 968 ff.; 1522 ff.; 2078 ff.; NJW 1970, S. 371 ff.; 986 ff.; ab 1488 ff. zusammen mit Sedemund; 2149 ff.; NJW 1971, S. 312 ff.
- Dicke, Detlev Christian Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung in Italien und der Bundesrepublik Deutschland, res publica, Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von Forsthoef, Bd. 22, Stuttgart, Berlin u. a., 1969
- Dickertmann, Dietrich; Henke, Klaus-Dirk Steuervorauszahlung, Konjunktursparen oder Stabilitätsanleihe? Die Wirkung der möglichen Maßnahmen zur Dämpfung der Gesamtnachfrage, FAZ, Blick durch die Wirtschaft, Nr. 54 vom 5. März 1970, S. 5
- Diederichsen, Uwe Topisches und systematisches Denken in der Jurisprudenz, NJW 1966, S. 697 ff.
- Diehl, Karl Die sozialrechtliche Richtung in der Nationalökonomie, Jena 1941
- Diehl-Thiele, Peter Partei und Staat im Dritten Reich. Untersuchungen zum Verhältnis von NSDAP und allgemeiner innerer Staatsverwaltung von 1933 bis 1945, Münchner Studien zur Politik, Bd. 9, München 1969
- Dörge, Friedrich-Wilhelm; Mairose, Ralf Die Bundesbank – Eine Nebenregierung? Gegenwartskunde, 1969, S. 91 ff.; 211 ff.
- von Dücker, Hans Gerd Die Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere GmbH. Grundzüge einer kooperativen Planung durch Staat und Wirtschaft, Planungsstudien 6, Frankfurt und Berlin 1969
- Dürr, Ernst-Wolfram Friedrich Ordoliberalismus und Sozialpolitik, Diss. Zürich 1954
- Wachstumstheorie und Wachstumspolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 176, Stuttgart 1964, S. 385 ff.
- Ebel, Hans Rudolf Marktbeherrschung und wesentlicher Wettbewerb, BB 1970, S. 313 ff.
- Echterhölter, Rudolf Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Steuerrecht, BB 1966, S. 45 ff.; BB 1969, S. 805 ff.
- Ehlermann, Claus-Dieter Wirtschaftslenkung und Entschädigung, Heidelberg 1957
- Ehmke, Horst Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung, Karlsruhe 1961
- »Staat« und »Gesellschaft« als verfassungstheoretisches Problem, in: Festgabe für Smend, Tübingen 1962, S. 23 ff.
- Prinzipien der Verfassungsinterpretation (Mitbericht), in: VVDStRL, Heft 20, Berlin 1963, S. 53 ff.
- Emmerich, Volker Das Verhältnis zwischen nationalem und europäischem Wettbewerbsrecht – EuGH, NJW 1969, 1000, JuS 1969, S. 413 ff.
- Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1969

- Engisch, Karl* Logische Studien zur Gesetzesanwendung, 2. Aufl., Heidelberg 1960
- Erlinghagen, Peter* Der Streit um die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik, in: Festgabe für Herrfahrdt, Marburg 1961, S. 5 ff.
- Eucken, Walter* Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Eucken, Böhm u. a., Bd. 2, Bad Godesberg 1949, S. 1 ff.
- Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Aufl., Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959
- Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. unveränd. Aufl., Tübingen und Zürich 1968
- Faber, Heiko* Die Aktienmarktintervention als neues Instrument der Bundesbankpolitik, ZRP 1969, S. 275 ff.
- Wirtschaftsplanung und Bundesbankautonomie, Planen, Studien und Materialien zur wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Beratung, Bd. 1, Baden-Baden 1969
- Fasold, Rudolf* Das neue Umwandlungssteuergesetz, BB 1969, S. 868 ff.
- Fikentscher, Wolfgang* Planifikation als wirtschaftsrechtliches Instrument – Möglichkeiten und Grenzen, in: Rechtsfragen der Planifikation. Abhandlungen aus dem gesamten Bürgerlichen Recht, Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, Heft 31, Stuttgart 1967, S. 81 ff.
- Fischer, Wolfram* Der Staat und die Anfänge der Industrialisierung in Baden 1800–1850, Bd. 1, Berlin 1962
- Deutsche Wirtschaftspolitik 1918–1945, 3. Aufl., Opladen 1968
- Fischer-Menshausen, Herbert* Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: Planung III, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 73 ff.
- Flume, Werner* Steuerwesen und Rechtsordnung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festschrift für Smend zum 70. Geburtstag, Göttingen 1952, S. 59 ff.
- Fögen, Hermann* Geld- und Währungsrecht, München 1969
- Unabhängige Bundesbank, ZgesKredW 1969, S. 658 ff.
- Forsthoff, Ernst* Die Wirtschaftsverfassung im Rahmen der Gesamtverfassung, in: Ratgeber für Parlament und Regierung, hrsg. vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt 1951, S. 127 ff.
- Die Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. III GG), DÖV 1959, S. 41 ff.
- Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 35 ff.
- Zur Problematik der Verfassungsauslegung, res publica, Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von Forsthoff, Bd. 7, Stuttgart 1961
- Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München und Berlin 1966
- Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, hrsg. von Forsthoff, Wege der Forschung, Bd. 118, Darmstadt 1968
- Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung III, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 21 ff.
- Von der Staatsrechtswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Studium Generale, Bd. 21, 1968, S. 692 ff.
- Besprechung von Kriele, Martin, Theorie der Rechtsgewinnung, entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation, Berlin 1967, Der Staat, Bd. 8, 1969, S. 523 ff.
- Friauf, Karl Heinrich* Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, Recht und Staat, Heft 325/326, Tübingen 1966
- Sondersteuern als verfassungsgerechtes Mittel zur Eindämmung des Straßen-Güterverkehrs, BB 1967, S. 1345 ff.
- Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft (Bericht), in: VVDStRL, Heft 27, Berlin 1969, S. 1 ff.
- Frickehöfer, Wolfgang* Zur Wirtschafts- und Agrarkonzeption der EWG, in: Agrarpolitik in der EWG, Festschrift für Niehaus, München, Basel, Wien 1968, S. 147 ff.
- Friedman, Milton; Schwartz, Anna Jacobsen* A monetary history of the United States 1867–1960, Princeton 1963
- Fröhler, Ludwig* (unter Mitarbeit von Oberndorfer) Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Linzer Hochschulschriften, Bd. 1, Wien und New York 1969

- Fuß, Ernst-Werner Die europäischen Gemeinschaften und der Rechtsstaatsgedanke, Heule Belgien (o. J. (1967)
- Rechtliche Aspekte einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in der EWG, Integration, Vierteljahreshefte zur Europaforschung, 1969, S. 137 ff.
- Gadamer, Hans-Georg Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik, Tübingen 1960
- Gedé, Adolph Zur Sozialreform des Rechts, Stuttgart 1957
- Gemeinschaftskommentar (Hrsg. Müller-Henneberg und Schwartz) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und europäisches Kartellrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin u. a. 1963 u. Nachtrag 1966
- Giacometti, Zaccaria Die Handels- und Gewerbefreiheit nach den neuen Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948
- von Gierke, Julius Handelsrecht und Schiffahrtsrecht, 8. Aufl., Berlin 1958
- Giersch, Herbert Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Grundlagen, Wiesbaden 1961
- Gieseke, Paul Die Einwirkungen der Planwirtschaft auf die Institute des Privatrechts, Referat auf dem II. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Haag 1937, Sonderheft des 11. Jahrgangs der Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
- Gmür, Rudolf Ein Lehrbuch der Rechtsgeschichte. Besprechung von Conrad, Hermann, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. 2, Neuzeit bis 1806. Ein Lehrbuch, Karlsruhe 1966, Der Staat, Bd. 8, 1969, S. 513 ff.
- Goltz, Horst Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, DÖV 1965, S. 605 ff.
- Gördel, Karl-Joseph; Schöpf, Maria Melitta Antwort auf Biedenkopf, Der Volkswirt, 1968, Nr. 31, S. 23 ff.
- Görgens, Egon Wettbewerb und Wirtschaftswachstum, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, hrsg. von Tuchtfeldt, Bd. 10, Freiburg 1969
- Gorny, Günter Verbindlichkeit der Bundesgrundrechte bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht durch deutsche Staatsorgane, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 103, Berlin und München 1969
- Gorony, Robert Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b des Grundgesetzes, DÖV 1970, S. 109 ff.
- Götz, Volkmar Recht der Wirtschaftssubventionen, München und Berlin 1966
- Zum Recht der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, NJW 1968, S. 1545 ff.
- Besprechung von Möller, Alex (Hrsg.), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art. 109 Grundgesetz. Kommentar unter bes. Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte. Bearbeitet von Christoph Böckenförde, Geske, Glückert, Noé und Schüler, Hannover 1968, JZ 1969, S. 756
- Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung, JZ 1969, S. 89 ff.
- Grabitz, Eberhard Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht. Abhandlungen aus dem Seminar für öffentliches Recht der Universität Hamburg, Heft 35, Hamburg 1966
- Grawert, Rolf Finanzreform und Bundesstaatsreform, Der Staat, Bd. 7, 1968, S. 63 ff.
- Greitemann, Günter Das Stabilitätsgesetz als Schrittmacher des rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenwirkens, in: Wirtschaftsprüfer im Dienst der Wirtschaft, Festschrift für Knorr, 1968, S. 257 ff.
- von der Groeben, Hans Über das Problem der Grundrechte in der europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Hallstein, Frankfurt 1966, S. 226 ff.
- Grund, Walter Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes – Grundkonzeption, Methoden und ihre Problematik – in: Planung III, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 47 ff.
- Gurvitch, Georges Die Hauptideen Maurice Hauriou, in: Institution und Recht, hrsg. von Roman Schnur, Wege der Forschung, Bd. 172, Darmstadt 1968, S. 23 ff. (erstmalig unter dem Titel »Les idées maîtresses de Maurice Hauriou« in: Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie juridique, 1931, S. 155 ff., erschienen)
- Guth, Wilfried Wettbewerb und Strukturpolitik, in: Wirtschaft im Wandel, hrsg. von v. Stackelberg, Düsseldorf und Wien 1967

- Gutmann, Gernot; Hochstrate, Hans-Joachim; Schlüter, Rolf* Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik, Schriften zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme, hrsg. von Hensel, Heft 4, Stuttgart 1964
- Gygi, Fritz* Interventionsrecht und Interventionsverwaltung, Abhandlungen zum Schweizerischen Recht, n. F., Heft 334, Bern 1958
- Wirtschaftsplanung in der Schweiz? in: Planung I, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1965, S. 169 ff.
- Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1966, S. 113 ff.
- Die schweizerische Wirtschaftsverfassung, Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, 104. Jahrgang, 1970, S. 265 ff.
- Häberle, Peter* Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt, Freiburger rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 21, Karlsruhe 1962
- Besprechung von Böckenförde, Christoph, Die sogenannte Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 33, Berlin 1966, DÖV 1966, S. 660 ff.
- Hahn, Hugo J.* Rechtsfragen der Diskontsatzfestsetzung, Karlsruhe 1966
- Hall, Hans-Joachim* Rechtsprobleme der Währungsparitätsfestsetzung unter besonderer Berücksichtigung des Eigentumsschutzes bei staatlichen Maßnahmen der Währungslenkung, Diss. Tübingen 1969
- Hall, Karl-Heinrich* Rückzahlbarer Konjunkturzuschlag und Steuergesetz, NJW 1970, S. 2189 ff.
- Haller, Heinz* Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik, Fin-Arch., Bd. 12, 1950/51, S. 177 ff.
- Hamann, Andreas* Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953
- Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Neuwied 1958
- Harnischfeger, Horst* Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten, Schriften des Europa-Kollegs Hamburg, hrsg. von Hausmann u.a., Bd. 1, Hamburg 1966
- Harrod, Roy F.* Keynes, John Maynard, in: HdSW, Bd. 5, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 604 ff.
- Hartmann, Alfred* Die Finanzpolitik – ein Instrument der deutschen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik? in: Festgabe für Müller-Armack, Berlin 1961, S. 189 ff.
- Hartmann, Nicolai* Grundzüge einer Metaphysik der Erkenntnis, 4. Aufl., Berlin 1949
- Hasskarl, Horst* Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, AöR, Bd. 94, 1969, S. 85 ff.
- Hausherr, Hans* Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit vom Ende des 14. bis zur Höhe des 19. Jahrhunderts, Köln und Graz 1960
- Haussmann, Frederick* Der extreme Neoliberalismus, Hann. Münden 1952
- Hayek, F.A.* Der Weg zur Knechtschaft, 3. Aufl., Erlenbach-Zürich 1952 (orig.: The road to serfdom, London 1944)
- Hedemann, Justus Wilhelm* Deutsches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Berlin 1943
- Hedtkamp, Günther* Planification in Frankreich. Grundlagen, Technik und Erfahrungen, FIW-Schriftenreihe, Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. Köln, Heft 31, Köln, Berlin u. a. 1966
- Heimann, Eduard* Kapitalismus, in: HdSW, Bd. 5, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 510 ff.
- Heinze, Christian* Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Der Staat, Bd. 6, 1967, S. 433 ff.
- Hellwig, Hans* Milton Friedmans radikale Geld- und Bankreform, ZgesKredW 1970, S. 265 ff.
- Henke, Wilhelm* Das subjektive öffentliche Recht, Tübingen 1968
- Sozialtechnologie und Rechtswissenschaft, Der Staat, Bd. 8, 1969, S. 1 ff.
- Henle, Wilhelm* Haushaltsordnung nach der Haushaltsreform, DÖV 1970, S. 289 ff.

- Hennis, Wilhelm* Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Ein deutsches Problem, Recht und Staat, Heft 373/374, Tübingen 1968
- Henschel, Rudolf* Ein Mißbrauch muß verhindert werden, *Der Volkswirt*, 1969, Nr. 27, S. 30
- Hensel, K. Paul* Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft (Diskussionsbeitrag), in: *Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, n.F., Bd. 33*, Berlin 1964, S. 219
- Ordnung der Wirtschaft als wissenschaftliches Problem, in: *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. von Böhm, Lutz u.a., Bd. 15/16, Düsseldorf und München 1965, S. 3 ff.
- Herzog, Roman* Eigentum, in: *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart und Berlin 1966, Sp. 375 ff.
- Gesetzgeber und Verwaltung (Mitbericht), in: *VVDStRL, Heft 24*, Berlin 1966, S. 183 ff.
- Grundrechte und Gesellschaftspolitik, in: *Berliner Festschrift für Hirsch*, Berlin 1968, S. 63 ff.
- Hesse, Ernst* Die Bindung des Gesetzgebers an das Grundrecht des Art. 2 I GG bei der Verwirklichung einer »verfassungsmäßigen Ordnung«. Eine Untersuchung über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 2 I GG, *Schriften zum öffentlichen Recht*, Bd. 75, Berlin 1968
- Hesse, Konrad* Die normative Kraft der Verfassung, Recht und Staat, Heft 222, Tübingen 1959
- Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Karlsruhe 1969
- Hettlage, Karl Maria* Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, *FinArch.*, Bd. 27, 1968, S. 235 ff.
- Heuer, Uwe-Jens* Demokratie und Recht im neuen ökonomischen System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, Berlin (Ost) 1965
- von der Heydt-Freifrau von Massenbach, Dorothee* Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Wirtschaftslenkung durch die Steuergesetzgebung, Diss. Würzburg 1968
- Hilferding, Rudolf* Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus, Frankfurt und Wien, 1968
- Hirsch, Joachim* Parlament und Verwaltung, 2. Teil, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der BRD, Politik, Regierung, Verwaltung, Untersuchungen zum Regierungsprozeß in der BRD, hrsg. von Ellwein, Bd. 2, 2. Teil, Stuttgart, Berlin u.a. 1968
- Hockel, Dieter* »Gefährdung« und »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« im Grundgesetz und im Stabilitätsgesetz, *BB* 1970, S. 1032 ff.
- Hoffmann, Lutz* Konjunkturpolitik, in: *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart und Berlin 1966, Sp. 1116 ff.
- Hoffmann, Wolfgang P.* Rechtsfragen der Währungsparität. Festsetzung und Vollzug der DM-Parität im Verfassungs-, Verwaltungs- und Völkerrecht, *Bankrechtliche Schriften des Instituts für Bankwirtschaft und Bankrecht an der Universität zu Köln*, hrsg. von Ermann u.a., Bd. 5, München 1969
- Hollerbach, Alexander* Ideologie und Verfassung, in: *Ideologie und Recht*, hrsg. von Maihofer, Frankfurt a.M. 1969, S. 37 ff.
- Hopfner, Ludwig* Die Grundlagen des Agrarmarktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *BayVBl.* 1967, S. 1 ff.
- Hoppmann, Erich* Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 179, Stuttgart 1966, S. 286 ff.
- Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Bemerkungen zu Kantzenbachs Erwiderung, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 181, Stuttgart 1967/68, S. 251 ff.
- Horn, Norbert* Zur Bedeutung der Topiklehre Theodor Viehwegs für eine einheitliche Theorie des juristischen Denkens, *NJW* 1967, S. 601 ff.

- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1953; Bd. 2, Tübingen 1954
- Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DUV 1956, S. 97 ff.; 135 ff.; 172 ff.; 200 ff.
- Huber, Hans Das Staatsrecht des Interventionismus, Betrachtungen über die neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, Zeitschrift für schweizerisches Recht, n.F., Bd. 70, 1951, S. 173 ff.
- Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Vertragsfreiheit. Schriftenreihe der juristischen Gesellschaft e.V. Berlin, Heft 24, Berlin 1966
- Hübschmann, Hepp; Spitaler Kommentar zur Reichsabgabenordnung, Finanzgerichtsordnung und den Nebengesetzen, bearbeitet von Paulick, Hartung, List, v. Wallis, Hübner, Schwarz und Spanner, 1. - 5. Aufl., Köln 1970
- Humboldt, Wilhelm von Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Berlin o.J. (1792) = Bd. 26, Denken-Schauen-Sinnen, Stuttgart 1962
- Huppert, Walter Wirtschaftslenkung. Staatliche Lenkung und Planung der industriellen Wirtschaft, Meisenheim/Glan 1955
- Hüttl, Adolf Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, DVBl. 1967, S. 433 ff.
- Imboden, Max Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut (Bericht), in: VVDStRL, Heft 18, Berlin 1960, S. 113 ff.
- Ipsen, Hans Peter Der deutsche Jurist und das europäische Gemeinschaftsrecht, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd. 2 (Sitzungsberichte), München und Berlin 1965, L 5 ff.
- Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in: Planung I, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1965, S. 35 ff.
- Das Bundesverfassungsgericht und das Privateigentum, AöR, Bd. 91, 1966, S. 86 ff.
- Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1966, S. 63 ff.
- Außenwirtschaft und Außenpolitik, Rechtsgutachten zum Rhodesien-Embargo, Stuttgart 1967
- Verwaltung durch Subventionen (Bericht), in: VVDStRL, Heft 25, Berlin 1967, S. 257 ff.
- Isay, Rudolf Die juristische Technik der Wirtschaftslenkung, in: Festschrift für Schmidt-Rimpler, Karlsruhe 1957, S. 403 ff.
- Isensee, Josef Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 80, Berlin 1968
- Jesch, Dietrich Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips, Tübinger rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 2, Tübingen 1961
- Jöhr, Walter Adolf; Singer, H.W. Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964
- Jürgensen, Harald; Kantzenbach, Erhard Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Planung, in: Planung II, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1966, S. 49 ff.
- von Justi, Johann, Heinrich, Gottlob Staatswirtschaft, 2. Aufl., 2 Teile, Leipzig 1758
- Die Natur und das Wesen der Staaten, als die Grundwissenschaft der Staatskunst, der Policy und aller Regierungswissenschaften, . . ., Berlin, Stettin, Leipzig 1760
- Jüttner-Kramny, Lioba US-Hearings über die Konzentration in der Wirtschaft. Zusammenfassende Analyse, Der Betrieb, 1969, S. 1517 ff.
- Kägi, Werner Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1945
- Kaiser, Joseph H. Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung, in: Planung I, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1965, S. 11 ff.
- Der Plan als ein Institut des Rechtsstaates und der Marktwirtschaft. Umrisse eines Aktionsmodells, in: Planung II, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1966, S. 11 ff.
- Kamitz, Reinhard Integrierung der Finanzpolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für Erhard, Frankfurt 1957, S. 437 ff.

- Kantzenbach*, Erhard Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967
- Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Eine Erwiderung auf den gleichnamigen Besprechungsaufsatz von Erich Hoppmann, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 181, Stuttgart 1967/68, S. 193 ff.
 - Gedanken zur wirtschaftspolitischen Grundentscheidung, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 19, Göttingen 1968, S. 171 ff.
- Karl-Bräuer-Institut* des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.) Mit Steuern steuern? Eine Analyse der steuerlichen Interventionen und ihrer Zweckmäßigkeit, o.O., 1968
- Karsten*, Detlev Wirtschaftsordnung, Wirtschaftsverfassung, Wirtschaftsordnungstypus und Wirtschaftsgestalt, in: *Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 1968, 1. Halbbd., S. 129 ff.
- Kartte*, Wolfgang Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik, *FIW-Schriftenreihe*, Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. Köln, Heft 49, Köln, Berlin u.a. 1969
- Kooperation in der Marktwirtschaft, *BB* 1969, S. 53 ff.
- Kästner*, Klaus Gesamtwirtschaftliche Planung in einer gemischten Wirtschaftsordnung. Wirtschaftspolitische Studien aus dem Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, Heft 5, Göttingen 1966
- Kaufer*, Erich Kantzenbachs Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 179, Stuttgart 1966, S. 481 ff.
- Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Eine Replik, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 181, Stuttgart 1967/68, S. 242 ff.
- Kewenig*, Wilhelm Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung. Bemerkungen zur Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der »grants-in-aid«, der Bundeshilfsprogramme, *AöR*, Bd. 93, 1968, S. 433 ff.
- Keynes*, John Maynard The end of laissez-faire, London 1926
- The general theory of employment, interest and money, Cambridge (Mass.) 1936
- Kilian*, W. Die Verfassung als Kartell-Ergänzungsgesetz. Besprechung von Wettbewerb als Aufgabe. Nach zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, hrsg. von Mestmäcker, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1968, *ZRP* 1969, S. 263 ff.
- Kirsch*, Guy Manager-Herrschaft ohne Auftrag? Die Legitimitätsgrundlagen der Managerherrschaft, Köln 1969
- Klaus*, Joachim Die Abstimmung verbessern, *Der Volkswirt*, 1969, Nr. 25, S. 30 f.
- Klein*, Franz Gleichheitssatz und Steuerrecht. Eine Studie über Gleichheit und Gerechtigkeit der Besteuerung im System des Grundgesetzes, Köln 1966
- Klein*, Friedrich Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht, in: *Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat*, Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 12, Frankfurt 1952 (Weinheimer Tagung 1951), S. 7 ff.
- Eigentumsgarantie und Besteuerung, *Steuer und Wirtschaft*, 1966, Sp. 433 ff.
- Klein*, Hans H. Bundesverfassungsgericht und Staatsraison. Über Grenzen normativer Gebundenheit des Bundesverfassungsgerichts, Frankfurt und Berlin 1968
- Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, res publica, Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von Forsthoff, Bd. 18, Stuttgart, Berlin u.a. 1968
- Klein-Zirbes*, Rudolf C. Theoretische Grundlagen der Fiscal-policy, in: *Finanzpolitik von morgen*. Auf dem Wege zur »fiscal policy«, *DIHT Schriftenreihe*, Heft 114, Bonn 1969, S. 43 ff.
- Kleps*, Karlheinz Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa. Die neuen wirtschaftspolitischen Konzeptionen und ihre Problematik, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, hrsg. von Tuchtfeldt, Bd. 5, Freiburg 1966
- Knieper*, Rolf Probleme des Absicherungsgesetzes vom 29. 11. 1968, *NJW* 1969, S. 215 ff.
- Knöpfle*, Franz Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, *DVBl.* 1969, S. 442 ff.
- Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, *Der Staat*, Bd. 8, 1969, S. 79 ff.

- Koch, Woldemar Die finanzpolitischen Mittel des Stabilitätsgesetzes, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, Ringvorlesung, hrsg. von Ott, Tübinger wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 3, Tübingen 1967, S. 38 ff.
- von Köhler, Karl-Heinz Gefährliche Ideologie im Kartellrecht, NJW 1964, S. 2229 ff.
- Kölble, Josef Wirtschaftsplanung und Grundgesetz, NJW 1966, S. 473 ff.
- Kollmar, Hans Das Problem der staatlichen Lenkung und Beeinflussung des rechtsgeschäftlichen Verkehrs, Tübingen 1961
- Koppensteiner, Hans-Georg Intervention, Wettbewerb und Unternehmen, BB 1967, S. 217 ff.
- Korff, Hans Clausen Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes. Ziele und Absichten einer Haushaltsreform, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Festschrift für Schoettle, Tübingen 1964, S. 101 ff.
- Köser, Reinhard; Pfisterer, Hans Die Notenbank. Ihre Aufgaben und Instrumente, Stuttgart 1969
- Köttgen, Arnold Fondsverwaltung in der Bundesrepublik. Zur Rolle des Haushalts in einem Verwaltungsstaat, res publica, Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von Forsthoff, Bd. 14, Stuttgart, Berlin u.a. 1965
- Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, ArchKomWiss., 1966, S. 3 ff.
- Kramer, Ernst A. Der Kampf um die Rechtswissenschaft, ZRP 1970, S. 82 ff.
- Krause, Hermann Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil, in: Festschrift für Alfred Hueck, München und Berlin 1959, S. 413 ff.
- Krause, Peter Rückfall in den Dirigismus? Gefahr für den EWG-Agrarmarkt, FAZ, Nr. 123 vom 13. Juni 1969, S. 17
- Kriele, Martin Plangewährleistungsansprüche? DOV 1967, S. 531 ff.
- Theorie der Rechtsgewinnung entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 41, Berlin 1967
- Kröner, Herbert Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, 2. Aufl., Köln, Berlin u.a. 1969
- Kronstein, Heinrich Eine falsche Philosophie hält die Juristen im Kerker. Die juristische Ausbildung in der modernen Gesellschaft – aus deutscher und amerikanischer Sicht, FAZ, Nr. 59 vom 11. März 1969, S. 18 f.
- Krüger, Herbert Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, DVBl. 1951, S. 361 ff.
- Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin u.a. 1966
- Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsverfassung, Hamburger öffentlichrechtliche Nebenstunden, Bd. 15, Hamburg 1966
- Krüger, Rolf Das wirtschaftspolitische Instrumentarium. Einteilungsmerkmale und Systematisierung, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 110, Berlin 1967
- Kruse, Heinrich Wilhelm Steuerrecht, I. Allgemeiner Teil, 2. Aufl., München 1969
- Kruse-Rodenacker, Albrecht Wachstumspolitik, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart und Berlin 1966, Sp. 2463 ff.
- Kübler, Friedrich Kodifikation und Demokratie, JZ 1969, S. 645 ff.
- Küchenhoff, Günther Einwirkungen des Verfassungsrechts auf das Arbeitsrecht, in: Festschrift für Nipperdey, Bd. 2, München und Berlin 1965, S. 317 ff.
- Külp, Bernhard Bonn hat seine Rolle schlecht gespielt, Der Volkswirt, 1969, Nr. 26, S. 36 f.
- Küng, Emil Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941
- Interventionismus, in: HdSW, Bd. 5, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 321 ff.
- Zahlungsbilanzpolitik, St. Galler wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, hrsg. von der Handels-Hochschule St. Gallen, Bd. 15, Zürich und Tübingen 1959
- Labus, Otto Das Investitionszulagengesetz, BB 1969, S. 989 ff.
- Lampert, Heinz Wirtschaftsordnung, in: Evangelisches Staatslexikon, 1. Aufl., 1966, Sp. 2538 ff.
- Landauer, Carl Siehe Ramm u.a.
- Larenz, Karl Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1969

- Laufenburger*, Henry *L'intervention de l'Etat en matière économique*, Paris 1939
- Laufke*, Franz *Vertragsfreiheit und Grundgesetz*, in: *Festschrift für Lehmann*, Bd. 1, 1956, S. 145 ff.
- Lehmann*, Heinrich *Grundlinien des deutschen Industrierechts*, in: *Festschrift für Zitellmann*, München und Leipzig 1913, S. 1 ff.
- Leibholz*, G.; *Rinde*, H. J. unter Mitarbeit von Helberg *Grundgesetz, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, 3. Aufl., Köln 1968
- Leisner*, Walter *Grundrechte und Privatrecht*, Münchener öffentlich-rechtliche Abhandlungen, hrsg. von Frhr. v. d. Heydte und Maunz, Bd. 1, München 1960
- Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung, *Recht und Staat*, Heft 286/287, Tübingen 1964
 - Diskussionsbeitrag zum Beratungsgegenstand »Pressefreiheit«, in: *VVDStRL*, Heft 22, Berlin 1965, S. 179 f.
 - Werbefernsehen und öffentliches Recht. Ein Beitrag zur Problematik der öffentlichen Aufgabe sowie zu Grundlagen und Grenzen fiskalischer Staatstätigkeit, *Schriften zum öffentlichen Recht*, Bd. 56, Berlin 1967
 - Die quantitative Gewaltenteilung. Für ein neues Verständnis der Trennung der Gewalten, *DÖV* 1969, S. 405 ff.
 - Verfassungsrechtliche Grenzen der Erbschaftsbesteuerung, *Schriften zum Steuerrecht*, Bd. 6, Berlin 1970
- Lenin*, Wladimir I. *Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus* (zuerst veröffentlicht Petrograd 1917), in: *Ausgewählte Werke*, Bd. 1, Moskau 1946, S. 767 ff.
- Lerche*, Peter *Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit*, Köln, Berlin u.a. 1961
- Besprechung von Häberle, Peter, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, Karlsruhe 1962, *DÖV* 1965, S. 212 ff.
 - *Werbung und Verfassung*, München und Berlin 1967
- Lerner*, A. B. *The economics of control*, New York 1944
- Lindacher*, Walter F. *Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung*, Diss. Würzburg 1963
- Linde*, Hans A. *Zeitgemäße Reform aus zeitloser Verfassung. Der United States Supreme Court als politischer Motor gesellschaftlicher Entwicklung*, *DÖV* 1969, S. 299 ff.
- List*, Friedrich *Das nationale System der politischen Ökonomie*, Stuttgart und Tübingen 1841, Neudruck in der Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister, hrsg. von Woentig, Bd. 3, 5. Aufl., Jena 1928
- Lüdeke*, Dietrich *Ein ökonometrisches Vierteljahresmodell für die Bundesrepublik Deutschland*, *Schriftenreihe des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen*, Bd. 10, Tübingen 1969
- Luhmann*, Niklas *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, *Schriften zum öffentlichen Recht*, Bd. 24, Berlin 1965
- Lütge*, Friedrich *Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Stuttgart 1963
- Ausgangstatsachen der Volkswirtschaftslehre, in: *HdW*, Bd. 2, 2. Aufl., Köln und Opladen 1966, S. 9 ff.
- Lutz*, Friedrich A. *Wirtschaftliche Entwicklung in der Sicht ökonomischer Denker*, in: *Das Problem des Fortschritts - heute*, hrsg. von Rudolf W. Meyer, Darmstadt 1969, S. 183 ff.
- Machlup*, Fritz *Planung in der Marktwirtschaft. Zur Differenzierung des vieldeutigen Wortes »Planung«*, in: *Gesellschaftspolitische Kommentare*, 1967, S. 109 ff.
- Macpherson*, C.B. *Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes bis Locke*, Frankfurt 1967
- Maier*, Karl Friedrich *Transformation der Wirtschaftsordnung*, in: *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, *Festschrift für Erhard*, Frankfurt 1957, S. 151 ff.
- von Mangoldt*, Hermann; *Klein*, Friedrich *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar*, 2. Aufl., Bd. 1, Berlin und Frankfurt 1957; Bd. 2, Berlin und Frankfurt 1964; Bd. 3, München 1970
- Marbach*, Fritz *Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention*, Bern 1950

- Marsh, D. P.* Taxes without tears, Lancaster 1945
- Mattem, Gerhard* Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, S. 1405 ff.
- Mauz, Theodor; Dürig, Günter; Herzog, Roman* Grundgesetz, Kommentar, Loseblattausgabe, Stand: Lieferung 1 – 10, München und Berlin 1969
- von Meibom, Hanspeter* Der EWG-Vertrag und die Grundrechte des Grundgesetzes, DVBl. 1969, S. 437 ff.
- Meier, Gert* Der gemeinsame Markt nach Beendigung der Übergangszeit, NJW 1970, S. 969 ff.
- Meinhold, Wilhelm* Wandlungen des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft in ihrer Bedeutung für das wirtschaftspolitische System, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für Seraphim, Berlin 1964, S. 3 ff.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim* Wirtschaft und Verfassung. Zu dem Buch von Horst Ehmke mit demselben Titel, DÖV 1964, S. 606 ff.
- u.a. Zur Reform des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen. Einleitende Stellungnahme, in: Wettbewerb als Aufgabe – Nach Zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, hrsg. von Mestmäcker, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1968, S. 5 ff.
- Konzentration und Wettbewerb, FAZ, Nr. 62 vom 14. März 1970, S. 15
- Miksch, Leonhard* Zur Theorie des Gleichgewichts, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Eucken und Böhm, Bd. 1, o.O., 1948, S. 175 ff.
- Mises, Ludwig* Gemeinwirtschaft. Untersuchungen über den Sozialismus, Jena 1922
- Kritik des Interventionismus, Jena 1929
- Molitor, Bruno* Soziale Marktwirtschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, hrsg. von Ortlieb, Tübingen 1958, S. 57 ff.
- Möller, Alex* (Hrsg.) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art. 109 Grundgesetz. Kommentar unter bes. Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte. Bearbeitet von Christoph Böckenförde, Geske, Glückert, Noé und Schüler, 2. Aufl., Hannover 1969
- Möller, Hans* Nationalstaat, Währungssouveränität und europäische Integration, Integration, Vierteljahreshefte zur Europaforschung, 1969, S. 45 ff.
- Mühl, Otto* Aktuelle Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung (Art. 3, 12, 14 GG). Ein Diskussionsbeitrag zum 34. Deutschen Anwalts-tag, DÖV 1967, S. 224 ff.
- Die Pflicht der Verwaltung zur Rücksichtnahme bei wirtschaftslenkenden Maßnahmen. Ein Beitrag zur Methode der Ausbildung richterlicher Generalklauseln, in: Festschrift zum 150jährigen Bestehen des OLG Zweibrücken, Wiesbaden 1969, S. 159 ff.
- Muhs, Karl* Besprechung von Paulsen, Andreas, Neue Wirtschaftslehre. Einführung in die Wirtschaftstheorie von J. M. Keynes und die Wirtschaftspolitik der Vollbeschäftigung, Berlin und Frankfurt 1950, ZgesStW, Bd. 109, 1953, S. 371 ff.
- Müller, Friedrich* Normstruktur und Normativität. Zum Verhältnis von Recht und Wirklichkeit in der juristischen Hermeneutik, entwickelt an Fragen der Verfassungsinterpretation, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 8, Berlin 1966
- Normbereiche von Einzelgrundrechten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 82, Berlin 1968
- Müller, Gebhard* Bundesverfassungsgericht und Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Juristen-Jahrbuch, Bd. 2, Köln 1961/62, S. 17 ff.
- Müller, Udo; Schmidt, Reiner* Wirtschaftspolitische und verfassungsrechtliche Problematik einer Konjunktursteuerung durch Aussetzung der degressiven Abschreibung, BB 1970, S. 1280 ff.
- Müller-Armack, Alfred* Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947
- Soziale Marktwirtschaft, in: HdSW, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 390 ff.
- Müller-Ohlsen, Lotte* Wirtschaftsplanung und Wirtschaftswachstum in Frankreich, Tübingen 1967
- Müller-Römer, Dietrich* Die Grundrechte im neuen mitteldeutschen Verfassungsrecht, Der Staat, Bd. 7, 1968, S. 307 ff.

- Das neue Wirtschaftsverfassungsrecht in Mitteldeutschland, DVBl. 1969, S. 641 ff.
- Zur rechtlichen Tragweite von § 1 des Stabilitätsgesetzes, DÖV 1969, S. 703 ff.
- Neumann-Duesberg*, Horst Korrektur des Unmittelbarkeitsbegriffs beim Eingriff in den Gewerbebetrieb (§ 823 BGB), NJW 1968, S. 1990 ff.
- Neumark*, Fritz Antinomien interventionistischer Wirtschaftspolitik und Möglichkeiten ihrer Überwindung, ZgesStW, Bd. 108, 1952, S. 577 ff.
- Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: HdbdFW, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 606 ff.
- Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für Erhard, Frankfurt 1957, S. 450 ff.
- Vom Wesen der Besteuerung, in: Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie, Festgabe für Stucken, Göttingen 1953, S. 7 ff. = Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 335 ff. (zit. nach Wirtschafts- und Finanzprobleme)
- Wo steht die »Fiscal Policy« heute? FinArch., Bd. 19, 1959, S. 46 ff. = Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 216 ff. (zit. nach Wirtschafts- und Finanzprobleme)
- Probleme und Mittel moderner Finanzpolitik, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Festschrift für Schoettle, Tübingen 1964, S. 177 ff.
- Wirtschaftsordnung, Steuerrecht und Steuerwirklichkeit. Bemerkungen zu einer Schrift von K. H. Friauf, FinArch., Bd. 25, 1966, S. 476 ff.
- Nipperdey*, Hans Carl Freie Entfaltung der Persönlichkeit, in: Die Grundrechte, hrsg. von Bettermann, Nipperdey, Bd. IV/2, Berlin 1962, S. 741 ff.
- Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl., Heft 2 der Kartellrundschau, Köln, Berlin u.a. 1965
- ; *Adomeit*, Klaus Die Berufsfreiheit als ein Grundelement der sozialen Marktwirtschaft. Zur Einzelhandelsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BB 1966, S. 417 ff.
- Nissen*, Karl-Heinz Die steuerlichen Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, BB 1967, S. 787 ff.
- Die steuerlichen Vorschriften des Konjunkturgesetzes, DStZ 1967, Ausgabe A, S. 217 ff.
- Nussbaum*, Arthur Das neue deutsche Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Berlin 1922
- Obermayer*, Klaus Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut (Mitbericht), in: VVDStRL, Heft 18, Berlin 1960, S. 144 ff.
- Gedanken zur Methode der Rechtskenntnis, NJW 1966, S. 1885 ff.
- Ohm*, Hans Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. 1, Systematisch-theoretische Grundlegung, 2. Aufl., Berlin 1965
- Oldiges*, Martin Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1970
- Ossenbühl*, Fritz Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, DÖV 1965, S. 649 ff.
- Ermessen, Verwaltungspolitik und unbestimmter Rechtsbegriff, DÖV 1970, S. 84 ff.
- Oswald*, Wilhelm Topisches und systematisches Denken in der Jurisprudenz, in: Festgabe für Schönenberger, Freiburg/Schweiz 1968, S. 3 ff.
- Partsch*, Karl Josef Die verfassungsmäßige Sicherung von Wirtschaftsprinzipien, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Böhm, Lutz u. a., Bd. 6, Düsseldorf und München 1954, S. 19 ff.
- Patzig*, Werner Verfassungsrechtliche Betrachtungen zum Entwurf eines »Stabilisierungsgesetzes«, DVBl. 1966, S. 672 ff.
- Paulicke*, Heinz Die verfassungsrechtlichen Bindungen des Gesetzgebers beim Erlass von Steuergesetzen, ZgesStW, Bd. 109, 1953, S. 483 ff.
- Der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung - sein Inhalt und seine Grenzen, in: Probleme des Finanz- und Steuerrechts, Festschrift für Bühler, Köln 1954, S. 121 ff.
- Grundgesetz und Besteuerung. Das Erkenntnisgut aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Anwendung auf das Gebiet der Besteuerung, in: Steuerberater-Jahrbuch 1957/58, Köln 1958, S. 85 ff.
- Paulsen*, Andreas Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Bd. 1, Berlin 1956
- Pentzlin*, Kurt Hier irrte Schiller, FAZ, Nr. 176 vom 2. August 1969, S. 13

- Pescatore, Pierre* Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, NJW 1969, S. 2065 ff.
- Die unmittelbare Anwendung der europäischen Verträge durch die staatlichen Gerichte. Die nationale Rechtsprechung, EuR 1970, S. 56 ff.
- von Pestalozza, Christian Graf* Kritische Bemerkungen zu Methoden und Prinzipien der Grundrechtsauslegung in der BRD, Der Staat, Bd. 2, 1963, S. 425 ff.
- Peter, Christoph* Darf der Bundesgesetzgeber zum Erlaß gesetzändernder Rechtsverordnungen ermächtigen? Zur Problematik gesetzändernder Rechtsverordnungen, AöR, Bd. 92, 1967, S. 357 ff.
- Peter, Hans* Strukturlehre des Wirtschaftskreislaufes, Berlin 1943
- Mathematische Strukturlehre des Wirtschaftskreislaufes, Göttingen 1954
- Peters, Hans* Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, Köln und Opladen 1969
- Piduch, Erwin Adolf* Bundeshaushaltsrecht. Erläuterungen zu den Art. 109 bis 115 des GG und zur Bundeshaushaltsordnung unter Berücksichtigung des Haushaltsgrundsatzgesetzes und des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Stuttgart, Berlin u. a. 1969
- Piepenbrock, Rudolf* Der Gedanke eines Wirtschaftsrechts in der neuzeitlichen Literatur bis zum ersten Weltkrieg, Köln, Berlin u. a. 1964
- Pleyer, Klemens; Lieser, Joachim* Zentralplanung und Recht. Untersuchungen zur Entwicklung des Zivil-, Arbeits- und Sozialrechts in beiden Teilen Deutschlands aus den Jahren 1966 - 1968, Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Heft 14, Stuttgart 1969
- Plitzko, Alfred* (Hrsg.) Planung ohne Planwirtschaft, Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft vom 7.-9. Juni 1963, Basel und Tübingen 1964
- Podlech, Adalbert* Grundrechte und Staat. Zugleich eine Besprechung von Niklas Luhmann, Grundrechte als Institution, Berlin 1965, und eine kritische Betrachtung zu Peter Häberle, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, Karlsruhe 1962, Der Staat, Bd. 6, 1967, S. 341 ff.
- Predöhl, Andreas* Die Rolle von Wettbewerb und Planung in der Wirtschaftsverfassung der westlichen Industriestaaten, in: Planung in der Marktwirtschaft, Schriftenreihe der Friedrich Naumann Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte, Nr. 7, Stuttgart 1964, S. 7 ff.
- Preiser, Erich* Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung, FinArch., Bd. 8, 1941, S. 225 ff.
- Prost, Gerhard* Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank, NJW 1957, S. 1303 ff.
- Püttner, Günter* Die öffentlichen Unternehmen. Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1969
- Pütz, Theodor* Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948
- Raiser, Ludwig* Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, in: Festschrift für Julius von Gierke, Berlin 1950, S. 181 ff.
- Vertragsfreiheit heute, JZ 1958, S. 1 ff.
- Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft (Diskussionsbeitrag), in: Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, n. F., Bd. 33, Berlin 1964, S. 219 ff.
- Ramm, Thilo; Landshut, Siegfried; Landauer, Carl; Seidel, Bruno; Tillich, Paul; Weisser, Gerhard* Sozialismus, in: HdSW, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 486 ff.
- Redeker, Konrad* Staatliche Planung im Rechtsstaat, JZ 1968, S. 537 ff.
- Reichert-Facilides, Fritz* Geldwertschwankungen und Privatrecht, JZ 1969, S. 617 ff.
- Reuß, Wilhelm* (Bearbeiter) Wirtschaftsverwaltungsrecht I und II, Bd. 8, 1. und 2. Halbbd. der Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, hrsg. von v. Brauchitsch, Köln, Berlin u. a. 1963, 1964/66 und Ergänzungsband 1965/66
- Rieger, Hans Christoph* Begriff und Logik der Planung. Versuch einer allgemeinen Grundlegung unter Berücksichtigung informationstheoretischer und kybernetischer Gesichtspunkte, Schriftenreihe des Südasieninstituts der Univ. Heidelberg, Heft 2, Wiesbaden 1967

- Rinck*, Gerd Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe in Rechtsnormen, in: *Recht im Wandel*, Festschrift hundertfünfzig Jahre Heymanns Verlag, Köln, Berlin u. a. 1965, S. 361 ff.
- *Wirtschaftsrecht*, 2. Aufl., Köln, Berlin u. a. 1969
- Rinck*, Hans Justus Gleichheitssatz, Willkürverbot und Natur der Sache, *JZ* 1963, S. 521 ff.
- Ritschl*, Hans Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung. Gesammelte Aufsätze zur Lehre von der Wirtschaftsordnung, Tübingen 1954
- *Wirtschaftsordnung*, in: *HdSW*, Bd. 12, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965, S. 189 ff.
- Ritter*, Ernst-Hasso Der Wandel der Wirtschaftspolitik und die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, *BB* 1968, S. 1393 ff.
- Rittershausen*, Heinrich Die Zentralnotenbank. Ein Handbuch ihrer Instrumente, ihrer Politik und ihrer Theorie, Frankfurt 1962
- Rodemer*, H.; *Röckseisen*, A. Die Kontingentierung als Instrument der administrativen Regulierung des Milchangebotes, *Agrarwirtschaft*, 1969, S. 127 ff.
- Röper*, Burkhardt Zur Frage nach den Trägern der Wirtschaftspolitik, *ZgesStW*, Bd. 124, 1968, S. 741 ff.
- Röpke*, Wilhelm Staatsinterventionismus, Ergänzungsband zur 4. Aufl., des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften, Jena 1929, S. 861 ff.
- *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 5. Aufl., Erlenbach-Zürich 1948
- *Civitas Humana*. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, 3. Aufl., Erlenbach-Zürich 1949
- *Die Laufbahn der sozialen Marktwirtschaft*, in: *Festgabe für Müller-Armack*, Berlin 1961, S. 3 ff.
- Rostow*, Eugene V. *Planning for freedom. The public law of American capitalism*, New Haven 1959
- Roth*, Georg Die Gefahrenvorsorge im sozialen Rechtsstaat, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 38, Berlin 1968
- Roth*, Karlernst Die öffentlichen Abgaben und die Eigentumsgarantie im Bonner Grundgesetz, Heidelberg 1958
- Rüfner*, Wolfgang Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft. Untersuchungen zum Problem der leistenden Verwaltung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 44, Berlin 1967
- Runge*, Christian; *Kohlhaas*, Peter Verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Leberplan, *BB* 1968, S. 844 ff.
- Rupp*, Hans Heinrich Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre. Verwaltungsnorm und Verwaltungsrechtsverhältnis, Tübingen 1965
- *Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, *AöR*, Bd. 92, 1967, S. 212 ff.
- *Verfassungsrecht und Kartelle*, in: *Wettbewerb als Aufgabe – Nach zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, hrsg. von Mestmäcker, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1968, S. 187 ff.
- *Ermessensspielraum und Rechtsstaatlichkeit*, *NJW* 1969, S. 1273 ff.
- *Die Grundrechte und das europäische Gemeinschaftsrecht*, *NJW* 1970, S. 353 ff.
- Rupp-von Brünneck*, Wiltraut Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, in: *Festschrift für Adolf Arndt*, Frankfurt 1969, S. 349 ff.
- Rüstow*, Alexander Zwischen Kapitalismus und Kommunismus, in: *ORDO*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Eucken, Böhm, u. a., Bd. 2, Godesberg 1949, S. 100 ff.
- Saitzew*, Manuel Interventionismus, in: *Festgabe für Fleiner*, Zürich 1937, S. 321 ff.
- Salin*, Edgar Planung – der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte, in: *Planung ohne Planwirtschaft*, Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e. V., Bd. 34, Basel und Tübingen 1964, S. 2 ff.
- u. a. (Hrsg.) *Notwendigkeit und Gefahr der wirtschaftlichen Konzentration in nationaler und internationaler Sicht*, Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft vom 10.–12. März 1969, Basel und Tübingen 1969

- Sälzer*, Gerd Aspekte verfassungsrechtlicher Problematik der Kircheneinkommensteuer. Zugleich eine Besprechung von BFH, NJW 69, 2031, NJW 1970, S. 169 ff.
- Samm*, Carl-Theodor Die Stellung der deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 63, Berlin 1967
- Sandrock*, Otto Grundbegriffe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Köln, Bd. 23, München 1968
- Sattler*, Andreas Das Prinzip der »funktionellen Integration« und die Einigung Europas, Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Bd. 68, Göttingen 1967
- Sauermann*, Heinz Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Bd. 1, Wiesbaden 1960
- Schack*, Friedrich Die gesetzvertretenden Verordnungen, DÜV 1962, S. 653 ff.
- Schaefer*, Reinhard Gemeinwohl und öffentliche Interessen im Recht der globalen Wirtschafts- und Finanzplanung, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1968, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, Berlin 1968, S. 92 ff.
- Schäfer*, Friedrich Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Festschrift für Schoettle, Tübingen 1964, S. 251 ff.
- Schäfer*, Hans Jürgen Inhalt und Grenzen der richterlichen Gewalt nach der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, Neue Kölner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 56, Berlin 1968
- Scharpf*, Fritz Wilhelm Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court, Freiburger rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 22, Karlsruhe 1965
- Schaumann*, Wilfried Diskussionsbeitrag zum Beratungsgegenstand »Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft«, in: VVDStRL, Heft 22, Berlin 1965, S. 355 f.
- Diskussionsbeitrag zum Beratungsgegenstand »Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft«, in: VVDStRL, Heft 27, Berlin 1969, S. 100 ff.
- Freiheitsrechte und Vorbehalt des Gesetzes im Bonner Grundgesetz, in: Mélanges Marcel Bridel, Lausanne 1968, S. 491 ff.
- Der Auftrag des Gesetzgebers zur Verwirklichung der Freiheitsrechte, JZ 1970, S. 48 ff.
- Scheler*, Max Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik. Neuer Versuch der Grundlegung eines ethischen Personalismus, 4. Aufl., Bern 1954
- Schelsky*, Helmut Berechtigung und Anmaßung in der Managerherrschaft, 1950, in: Schelsky, Auf der Suche nach Wirklichkeit, Gesammelte Aufsätze, Düsseldorf und Köln 1965
- Schenk*, Fritz Das rote Wirtschaftswunder. Die zentrale Planwirtschaft als Machtmittel der SED-Politik, Schriftenreihe der Studiengesellschaft für Zeitprobleme e. V. Bad Godesberg, Bd. 3, Stuttgart 1969
- Scheuner*, Ulrich Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft (Bericht) in: VVDStRL, Heft 11, Berlin 1954, S. 1 ff.
- Grundrechtsinterpretation und Wirtschaftsordnung. Zur Auslegung des Art. 12 GG, DÜV 1956, S. 65 ff.
- Verfassungsrechtliche Grundlagen der staatlichen Wirtschaftspolitik, in: Jahresbericht der Gesellschaft von Freunden und Förderern der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn e. V., 1963, S. 21 ff.
- Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, in: Planung I, hrsg. von Kaiser, Baden-Baden 1965, S. 67 ff.
- Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÜV 1966, S. 513 ff.
- Schiller*, Karl Wirtschaftspolitik, in: HdsW, Bd. 12, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 210 ff.
- Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Heft 15, Tübingen 1966
- Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, in: Jahre der Wende, Festgabe für Möller, Karlsruhe 1968, S. 61 ff.
- Fragen der Wirtschaftspolitik, in: Steuerberater-Jahrbuch 1968/69, Köln 1969, S. 33 ff.

- Schlecht*, Otto Konzentrierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Heft 21, Tübingen 1968
- Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, 2. Aufl., FfW-Schriftenreihe, Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e. V. Köln, Heft 46, Köln, Berlin u. a. 1969
 - Schlegel*, Jörg Brauchen wir ein neues wettbewerbspolitisches Leitbild? BB 1969, S. 656 ff.
 - Schlupe*, Walter R. Was ist Wirtschaftsrecht? in: Festschrift für Hug, Bern, 1968, S. 25 ff.
 - Schmidt*, Reiner Der Rechtsschutz des Konkurrenten im Verwaltungsprozeß, NJW 1967, S. 1635 ff.
 - Natur der Sache und Gleichheitssatz, JZ 1967, S. 402 ff.
 - Schmidt*, Volkhart Wirtschaftslenkung und marktgerechte Maßnahmen. Über die Ermächtigung zur Wirtschaftslenkung nach dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz vom 24. 8. 1965, Diss. Göttingen 1967
 - Schmidt*, Walter Die Freiheit vor dem Gesetz. Zur Auslegung des Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes, AöR, Bd. 91, 1966, S. 42 ff.
 - Gesetzesvollziehung durch Rechtsetzung. Untersuchungen zu den Verwaltungsvorschriften und zur »Selbstbindung der Verwaltung«, Giessener Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 1, Bad Homburg 1969
 - Schmidt-Bleibtreu*, Bruno Maßnahmen zur Eindämmung des Straßengüterverkehrs. Zum verkehrspolitischen Programm für die Jahre 1968 bis 1972, BB 1968, S. 261 ff.
 - ; *Klein*, Franz Steuerrecht unter Verfassungskontrolle. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuersachen, Herne 1966
 - Schmidt-Rimpler*, Walter Wirtschaftsrecht, in: HdSW, Bd. 12, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965, S. 686 ff.
 - Schmidt-Salzer*, Joachim Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden. Zum Verhältnis zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 74, Berlin 1968
 - Die normstrukturelle und dogmatische Bedeutung der Ermessensermächtigungen, Verw.-Arch., Bd. 60, 1969, S. 261 ff.
 - Besprechung von Schneider, Hans-Peter, Richterrecht, Gesetzesrecht und Verfassungsrecht. Bemerkungen zum Beruf der Rechtsprechung im demokratischen Gemeinwesen, Frankfurt 1969, DVBl. 1970, S. 153 f.
 - Vertragsfreiheit und Verfassungsrecht, NJW 1970, S. 8 ff.
 - Schmitt*, Carl Der Zugang zum Machthaber, ein zentrales verfassungsrechtliches Problem (1947), in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954. Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin 1958, S. 430 ff. (zit. nach verfassungsrechtliche Aufsätze)
 - Verfassungslehre, 4. Aufl., Berlin 1965 (unveränderter Nachdruck der 1. Aufl., 1928)
 - Schmölders*, Günter Finanzwissenschaft, in: HdW, Bd. 2, 2. Aufl., Köln und Opladen 1966, S. 343 ff.
 - Geld- und Währungspolitik, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart und Berlin 1966, Sp. 597 ff.
 - Funktionen und Funktionswandel der Steuer, in: Die Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Loccum Protokolle, 24/1968, S. 36 ff.
 - Schmoller*, Gustav Über einige Grundfragen des Rechts und der Volkswirtschaft. Ein offenes Sendschreiben an H. Prof. Dr. Heinrich von Treitschke, Jena 1875
 - Über einige Grundfragen der Socialpolitik und der Volkswirtschaftslehre, Leipzig 1898
 - Schnabel*, Franz Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 3, Erfahrungswissenschaften und Technik, 3. Aufl., Freiburg 1954
 - Schneider*, Erich Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft (Diskussionsbeitrag), in: Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, n. F., Bd. 33, Berlin 1964, S. 214 ff.
 - Schneider*, Hans; *Kromphardt*, Wilhelm Verfassungsrechtliche Fragen des Steinkohle-Anpassungsgesetzes, Rechtsgutachten, 30. Januar 1969, Beilage zu Betriebs-Berater Heft 9/1969
 - Schneider*, Hans-Peter Richterrecht, Gesetzesrecht und Verfassungsrecht. Bemerkungen zum Beruf der Rechtsprechung im demokratischen Gemeinwesen, Frankfurt 1969

- Schneider*, Helmut Das allgemeine Gleichgewicht in der Marktwirtschaft. Eine mikro-ökonomische Analyse mit Hilfe der Theorie der strategischen Spiele, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, hrsg. von W. G. Hoffmann, Bd. 17, Tübingen 1969
- Schneider*, Peter In dubio pro libertate, in: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des DJT 1860-1960, Bd. 2, Karlsruhe 1960, S. 263 ff.
- Prinzipien der Verfassungsinterpretation (Bericht), in: VVDStRL, Heft 20, Berlin 1963, S. 1 ff.
- Scholler*, Heinrich Die Interpretation des Gleichheitssatzes als Willkürverbot oder als Gebot der Chancengleichheit, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 16, Berlin 1969
- Schöllhorn*, Johann Baptist Globalsteuerung ohne Ziel und Zahl? FAZ, Nr. 209 vom 10. September 1969, S. 17 f.
- Schüle*, Adolf Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft (Mitbericht), in: VVDStRL, Heft 11, Berlin 1954, S. 75 ff.
- Schumpeter*, Joseph A. Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Einleitung von Edgar Salin, Bern 1946 (orig.: Capitalism, Socialism and Democracy, New York 1942)
- Schüzler*, Hans Inflationsbekämpfung und föderalistische Finanzverfassung, NJW 1964, S. 951 ff.
- Schwaiger*, Henning Zum Grundrechtsschutz gegenüber den Europäischen Gemeinschaften. Unter besonderer Berücksichtigung vollstreckbarer Titel, NJW 1970, S. 975 ff.
- Schwerdtner*, Peter Wie politisch ist das Recht? Rudolf Wiethölter und die deutsche Rechtswissenschaft, ZRP 1969, S. 136 ff.
- Scupin*, Hans Ulrich Die Rechtslage der Wirtschaft unter dem Bonner Grundgesetz, Schriftenreihe der Wirtschaftlichen Gesellschaft für Westfalen und Lippe e. V., Heft 9, Münster 1950
- Selmer*, Peter Der Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1968, S. 489 ff.
- Seraphim*, Hans-Jürgen Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für Erhard, Frankfurt 1957, S. 184 ff.
- Shonfield*, Andrew Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA, Köln 1968 (orig.: Modern capitalism. The changing balance of public and private power, London 1965)
- Slotosch*, Walter Der Boom gerät außer Kontrolle, Süddeutsche Zeitung, Nr. 142, vom 14./15. Juni 1969
- Sombart*, Werner Der moderne Kapitalismus, 3 Bde., Bde. 1 und 2, München und Leipzig 1928; Bd. 3, Berlin 1955
- Spanner*, Hans Der Steuerbürger und das Bundesverfassungsgericht. Eine systematische Darstellung der Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts in Steuersachen, Grundlagen und Praxis des Steuerrechts, Bd. 7, Berlin 1967
- von Spindler*, Joachim; *Becker*, Willy; *Starke*, O.-Ernst Die Deutsche Bundesbank. Grundzüge des Notenbankwesens und Kommentar zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin u. a. 1969
- von Stackelberg*, Heinrich Freiherr Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Eucken, Böhm u. a., Bd. 2, Godesberg 1949, S. 193 ff.
- Stammler*, Rudolf Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung. Eine sozialphilosophische Untersuchung, Leipzig 1896
- Starke*, Christian Besprechung von Luhmann, Niklas, Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 24, Berlin 1965, AöR, Bd. 92, 1967, S. 417 ff.
- Stavenhagen*, Gerhard; *Höffner*, Joseph Sozialismus, in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 7, Freiburg 1962, Sp. 303 ff.
- Stein*, Ekkehart Die Wirtschaftsaufsicht, Tübingen 1967
- Stern*, Klaus Gedanken über den wirtschaftslenkenden Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht, DOV 1961, S. 325 ff.
- Die Neufassung des Art. 109 GG, NJW 1967, S. 1831 ff.

- Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung - Spielraum und Grenzen - Gutachten zum 47. Deutschen Juristentag, München 1968
- Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e. V. Berlin, Heft 34, Berlin 1969
- ; Münch, Paul Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Stuttgart, Berlin u. a. 1967
- Strauß*, Franz Josef Grundlegende Neuordnung des Haushaltsrechts, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1968, S. 561 ff.
- Strauß*, Walter 20 Jahre Grundgesetz, DÖV 1969, S. 297 ff.
- Streissler*, Erich Konjunkturtheorie, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart und Berlin 1966, Sp. 1121 ff.
- Strickerodt*, Georg Das Kartellverbot in verfassungsrechtlicher Betrachtung, NJW 1955, S. 1697 ff.
- Die Idee der Wirtschaftsverfassung als Gestaltungs- und Interpretationsprinzip, JZ 1957, S. 361 ff.
- Steuergesetze als Instrumente staatspolitischer Maßnahmen, Finanz-Rundschau, 1958, S. 448 ff.
- Suhr*, Dieter Besprechung von Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, hrsg. von Forsthoff, Wege der Forschung, Bd. 118, Darmstadt 1968, Der Staat, Bd. 9, 1970, S. 67 ff.
- Tamchbina*, Erhard Die Mineralölpolitik der Bundesregierung und die deutsche Erdölversorgungsgesellschaft, BB 1969, S. 779 ff.
- Tautscher*, Anton Vollbeschäftigung und öffentliche Finanzpolitik, ZgesStW, Bd. 108, 1952, S. 80 ff.
- Der ökonomische Leviathan oder die wirtschaftliche Übermacht des Staates, Berlin 1969
- Thalheim*, Karl C. Planwirtschaft, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart und Berlin 1966, Sp. 1529 ff.
- Tholl*, Gerhard Die französische Planification - ein Vorbild? in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Böhm, Lutz u. a., Bd. 15/16, Düsseldorf und München 1965, S. 197 ff.
- Thoma*, Richard Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der Deutschen Reichsverfassung im allgemeinen, in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, hrsg. von Nipperdey, Bd. 1, Berlin 1929, S. 1 ff.
- Throm*, Wilhelm Der Staat soll auch das Risiko des Energiemarktes tragen, FAZ, Nr. 30 vom 5. Februar 1969, S. 16
- Tiefenbacher*, Erhard Planung in der Marktwirtschaft, BB 1967, S. 1 ff.
- Tiemann*, Burkhard Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG) im System des Grundgesetzes, DÖV 1970, S. 161 ff.
- Die neue Investitionskompetenz des Bundes in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung für Länder und Gemeinden, BayVBl. 1970, S. 157 ff.
- Tinbergen*, Jan Wirtschaftspolitik (orig.: Economic policy: principles and design, Amsterdam 1967), Freiburg 1968
- Tipke*, Klaus; *Kruse*, Heinrich, Wilhelm Reichsabgabenordnung, Kommentar, 2.-4. Aufl., Köln 1969
- Tretner*, Carl-Heinz Langfristige Planung von Staatsausgaben, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, hrsg. von Schmolders, n. F., Heft 32, Berlin 1965
- Treue*, Wilhelm Das wirtschaftliche und soziale Gefüge, in: Historia Mundi, Bd. 10, Das 19. und 20. Jahrhundert, Bern und München 1961, S. 546 ff.
- Tripp*, Carsten Ist die Diskontsatzfestsetzung eine privatwirtschaftliche Maßnahme? Wertpapier-Mitteilungen, 1969, S. 1270 ff.
- Tuchfeldt*, Egon Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, hrsg. von Ortlieb, 2. Jahr, Tübingen 1957, S. 52 ff. = Gäfgen (Hrsg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Köln und Berlin 1967, S. 260 ff. (zit. nach Gäfgen)
- Uhlenbruck*, Dirk Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen, Diss. Köln 1967

- Ullrich, Wolfgang Stumpfe Waffe Stabilitätsgesetz, FAZ, Blick durch die Wirtschaft, Nr. 165 vom 21. Juli 1969, S. 4
- Veit, Otto Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaft. Bemerkungen zum Entwurf eines Referates von Professor Dr. H. Coing, in: Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, n. F., Bd. 33, Berlin 1964, S. 8 ff.
- Vente, Rolf E. Planung wozu? Begriff, Verwendungen und Probleme volkswirtschaftlicher Planung, Baden-Baden 1969
- Vogel, Dieter Finanzen im Wahlkampf, FAZ, Nr. 189 vom 18. August 1969, S. 1
- Vogel, Horst Die volkswirtschaftliche und finanzpolitische Bedeutung des Konjunkturgesetzes, DStZ 1967, Ausgabe A, S. 214 ff.
- Antizyklische Finanzpolitik. Patentrezept oder Leerformel? in: Finanzpolitik von morgen. Auf dem Wege zur »fiscal policy«, DIHT Schriftenreihe, Heft 114, Bonn 1969, S. 129 ff.
 - Probleme einer modernen Finanzpolitik, BB 1969, S. 281 ff.
- Voigt, Fritz Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Apelt, München und Berlin, 1958, S. 73 ff.
- Wacke, Gerhard Verfassungsrecht und Steuerrecht. Das Finanz- und Steuerrecht als Bestandteil der Verfassungsordnung, in: Steuerberater-Jahrbuch 1966/67, Köln 1967, S. 75 ff.
- Wagner, Adolf Grundlegung der politischen Ökonomie, 2. Teil, 3. Aufl., Leipzig 1894
- Wagner, Heinz Um ein neues Verfassungsverständnis. Gedanken zur 15. Grundgesetzänderung, DÖV 1968, S. 604 ff.
- Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft (Mitbericht), in: VVDStRL, Heft 27, Berlin 1969, S. 47 ff.
- Watrin, Christian Zentralverwaltungswirtschaft, in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 8, Freiburg 1963, Sp. 958 ff.
- Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: Die Aussprache, 1967, S. 97 ff.
 - Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Festschrift für Wessels, Berlin 1967
- Weber, Max Wirtschaft und Gesellschaft, 4. Aufl., 1. u. 2. Halbbd., Tübingen 1956
- Weber, Werner Das Bundesverfassungsgericht und die Steuerordnung, AöR, Bd. 90, 1965, S. 452 ff.
- Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, Der Staat, Bd. 4, 1965, S. 409 ff.
 - Kritische Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Steuersachen, in: Steuerberater-Jahrbuch 1967/68, Köln 1968, S. 95 ff.
- Weddigen, Walter Die Wirtschaftsverfassung zwischen Individualismus und Kollektivismus, Festgabe für Sombart, München und Leipzig 1933
- Weichmann, Herbert Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, FinArch., Bd. 27, 1968, S. 220 ff.
- Werner, Fritz Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1957, S. 221 ff.
- Wernicke siehe Bonner Kommentar
- Wessels, Theodor Vollbeschäftigung, in: HdSW, Bd. 11, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, S. 416 ff.
- Westen, Klaus Die neue Verfassung der DDR, Europa-Archiv, 1968, S. 639 ff.
- Wiebel, Markus Zur verwaltungsrechtlichen Bedeutung des Stabilitätsgesetzes, DVBl. 1968, S. 899 ff.
- Wiethölter, Rudolf Rechtswissenschaft, unter Mitarbeit von Bernhardt und Denninger, Funk-Kolleg zum Verständnis der modernen Gesellschaft, Bd. 4, Frankfurt und Hamburg 1968
- Recht und Politik. Bemerkungen zu Peter Schwerdtners Kritik, ZRP 1969, S. 155 ff.
- Wilke, Dieter Artikel 109 Grundgesetz und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR, Bd. 93, 1968, S. 270 ff.
- Willgerodt, Hans Warum Staatsplanung in der Marktwirtschaft? in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Böhm, Lutz u. a., Bd. 17, Düsseldorf und München 1966, S. 153 ff.

- Wirtschafts-Hochschule Berlin* (Hrsg.) Probleme der gelenkten Wirtschaft mit Beiträgen von Friedrich Dorn, Wolfgang Gähtgens, Hans Quecke, Heinrich Haßmann, Fritz Mayer, Kurt Janke, Johannes Fischer und Arnold Büning, Berlin 1942
- Wittig, Peter Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des Grundgesetzes, DÖV 1968, S. 817 ff.
- Gesetzgeberisches Ermessen und verfassungsgerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsrecht, BB 1969, S. 386 ff.
 - Politische Rücksichten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts? Der Staat, Bd. 8, 1969, S. 137 ff.
 - Bundesverfassungsgericht und Grundrechtssystematik, Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 575 ff.
- Wolff, Bernhard Die Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz, AöR, Bd. 78, 1952/53, S. 194 ff.
- Wolff, Hans J. Der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht, AöR, Bd. 76, 1950, S. 205 ff.
- Verwaltungsrecht I, 7. Aufl., München 1968
- Wolff, Martin; Raiser, Ludwig Sachenrecht. Ein Lehrbuch, 10. Bearbeitung, Tübingen 1957
- Wurm, Franz F. Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland 1848-1948, Opladen 1969
- Zacher, Hans F. Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Festschrift für Böhm, Karlsruhe 1965, S. 63 ff.
- Soziale Gleichheit. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip, AöR, Bd. 93, 1968, S. 341 ff.
 - Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, Beiheft 9 der Zweimonatsschrift Politische Studien, München und Wien 1968
- Zieger, Gottfried Das Grundrechtsproblem in den europäischen Gemeinschaften, Recht und Staat, Heft 384/385, Tübingen 1970
- Zippelius, Reinhold Wertungsprobleme im System der Grundrechte, Münchener öffentlich-rechtliche Abhandlungen, hrsg. von Frhr. v. d. Heydte und Maunz, Bd. 2, München und Berlin 1962
- Problemjurisprudenz und Topik, NJW 1967, S. 2229 ff.
 - Rechtsnorm und richterliche Entscheidungsfreiheit, JZ 1970, S. 241 ff.
- Zuck, Rüdiger Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung (Art. 3, 12, 14 GG), BB 1967, S. 805 ff.
- Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 1301 ff.
 - Gefährdung der Ziele des § 1 Stabilitätsg und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, DÖV 1967, S. 801 ff.
 - Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, JZ 1967, S. 694 ff.
 - Besprechung des Kommentars von Stern und Münch zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Stuttgart, Berlin u. a. 1967, NJW 1968, S. 690
 - Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, München 1968
- Zuleeg, Manfred Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 9, Köln, Berlin u. a. 1969
- Die Ermessensfreiheit des Verordnungsgebers, DVBl. 1970, S. 157 ff.

- Bundeskartellamt Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1968 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, BT-Drucksache V/4236
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) Finanzbericht 1967. Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplans der BRD für das Rechnungsjahr 1967, abgeschlossen am 15. Oktober 1969
- Finanzbericht 1968. Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplans der BRD für das Rechnungsjahr 1968, abgeschlossen am 10. Oktober 1967
 - Finanzbericht 1969. Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplans der BRD für das Rechnungsjahr 1969, abgeschlossen am 5. Oktober 1968
- Bundesregierung Abschlußbericht der Bundesregierung über das Erste Konjunkturprogramm und das Zweite Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68, BT-Drucksache V/3630
- Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1967 bis 1970 gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967, BT-Drucksache VI/391
 - Bericht der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes und Maßnahmen der Bundesregierung gemäß Landwirtschaftsgesetz und EWG-Anpassungsgesetz, BT-Drucksache VI/372
 - Jahreswirtschaftsbericht 1969 der Bundesregierung, BT-Drucksache V/3786
 - Jahreswirtschaftsbericht 1970 der Bundesregierung, BT-Drucksache VI/281
 - Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, BT-Drucksache V/4564
 - Strukturbericht 1970 der Bundesregierung, BT-Drucksache VI/761
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1969
- Deutscher Bundestag (5. Wahlperiode) Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucksache V/890, Anlage 3
- Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, BT-Drucksache V/890, Anlage 4
 - Gegenäußerung der Bundesregierung zu den Stellungnahmen des Bundesrates, BT-Drucksache V/890, Anlage 5
 - Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, BT-Drucksache, Anhang zu V/1678
 - Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucksache, Anhang zu V/1686
 - Bericht des Finanzausschusses, Anhang zu BT-Drucksache V/4287
 - Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, BT-Drucksache V/4379
 - Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder und über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf einer Bundeshaushaltsordnung, Anhang zu BT-Drucksache V/4378 und V/4379
 - Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 108. Sitzung am 10. Mai 1967, Bd. 64, S. 5079 ff., Bonn 1967
 - Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 197. Sitzung am 26. November 1968, Bd. 68, S. 10615 ff., Bonn 1968/1969
- Deutscher Bundestag (6. Wahlperiode) Finanzplan des Bundes 1969 bis 1973, BT-Drucksache VI/301

- Europäische Gemeinschaften Memorandum der Kommission an den Rat über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Zusammenarbeit in Währungsfragen innerhalb der Gemeinschaft (vorgelegt am 12. Februar 1969), in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1969, Heft 3, Sonderbeilage
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, Verbindungsbüro in der BRD (Hrsg.) Die deutsche Wirtschaft und die EWG. Eine Studie der deutschen CEPES-Gruppe, 3. Aufl., o. J. (1969)
- Kommission für die Finanzreform Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart, Köln u. a. 1966
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Zweites Jahresgutachten (1965), BT-Drucksache V/123
- Jahresgutachten 1968, BT-Drucksache V/3550
 - Jahresgutachten 1969, BT-Drucksache VI/100
- Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium Bd. 4, Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, Göttingen 1957
- Stellungnahme zur Einführung einer Fusionskontrolle vom 6. Februar 1970 (hektografiert)

Abkürzungsverzeichnis

(Es sind nur weniger geläufige Abkürzungen aufgeführt. Die sonstigen im Text verwendeten Abkürzungen entsprechen den von *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, Berlin 1968, vorgeschlagenen oder sind aus sich heraus verständlich.)

Amtsbl. EG.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AO	Reichsabgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchKomWiss.	Archiv für Kommunalwissenschaften
BAG	Bundesarbeitsgericht
BArbGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
CEPES	Comité Européen pour le Progrès Economique et Social
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
EG	Europäische Gemeinschaften
EStG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHE	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs
EuR	Europarecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine, Zeitung für Deutschland
FinArch.	Finanzarchiv
FR	Finanz-Rundschau
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HdbdFW	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdStW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdW	Handbuch der Wirtschaftswissenschaften
JuS	Juristische Schulung
KStG	Körperschaftsteuergesetz
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
Tz.	Textziffer
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WV	Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung)
ZgesKredW	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

ERSTER TEIL

Wirtschaft und Verfassung

Erstes Kapitel

Geschichte, Begriff und Wesen der Wirtschaftslenkung

I. Geschichte und Begriff der Wirtschaftslenkung

1. *Die Geschichte der Wirtschaftslenkung*

a) Der Liberalismus

»Als Staatsintervention bezeichnen wir jene Maßnahmen des Staates sowie von ihm beauftragter Verwaltungsstellen und Organisationen, welche in das freie Spiel der Marktkräfte, diese teilweise korrigierend, eingreifen und dadurch Produktion oder Verteilung oder beides zusammen verändern, die aber nicht von jenem Ausmaß und jener Grundsätzlichkeit sind, wie es notwendig wäre, um an Stelle der privaten Unternehmerdisposition staatliche oder staatsbedingte, umfassende Planwirtschaft und an Stelle des Privateigentums grundsätzlich Kollektiveigentum zu setzen. Die bewußte, wiederholte Anwendung dieses wirtschaftspolitischen Mittels nennen wir Interventionismus«¹.

Die Entstehungsgeschichte des Interventionismus oder der Wirtschaftslenkung in diesem Sinn beginnt mit den Staatseingriffen im 19. Jahrhundert, die durch die sozialen Spannungen im Gefolge der wachsenden Industrialisierung notwendig wurden, zunächst aber keineswegs in die herrschenden Vorstellungen von Staat und Gesellschaft paßten. Denn die industrielle Revolution in Deutschland war stark geprägt durch den Wirtschaftsliberalismus in England, dem Ausgangspunkt der Lehren eines *Adam Smith* und eines *David Ricardo*, die auf parallele liberale Strömungen in Deutschland, vor allem in Preußen, trafen und zu dem fortschrittlichen, freiheitlichen Deutschen Zollverein von 1834 führten. Das Postulat der Freiheit der Wirtschaft vom Staat, der Glaube an die Selbstregulierung der Wirtschaft, der allerdings nur von einer kleinen, bestimmenden Schicht getragen wurde, erfuhren erst nach der Reichsgründung eine entscheidende Schwächung. Zwar

¹ So *Marbach*, Staatsintervention, 1950, S. 37.

fühlte sich *Bismarck* noch dem liberalen *laissez faire, laissez aller* verpflichtet. Wachsende nationalwirtschaftliche Rivalitäten, verstärkte Auslandskonkurrenz und der Druck des Großgrundbesitzes zwangen den Reichskanzler aber 1876 zur Aufgabe seiner liberalen Handelspolitik. Die Wendung zum schützenden nationalen Wirtschaftsstaat in Verbindung mit einer modernen Sozial-, Kartell- und Subventionspolitik führte allmählich auch zu einer neuen gesellschaftspolitischen Konzeption. Mit ihr setzten sich zunehmend staatswirtschaftliche Tendenzen durch: Post und Bahn, Telegraf und Telefon, umfangreiche land- und forstwirtschaftliche Domänen und zahlreiche Bergwerke waren in der Hand des Staates, dessen Einnahmen über die Hälfte aus eigenen Wirtschaftsbetrieben kamen². Den Umbruch vom Liberalismus zu einem gemäßigten Staatsinterventionismus verdeutlicht die Gewerbeordnung von 1869: Sie bekennt sich zum Prinzip der Gewerbefreiheit, behält aber gleichzeitig dem Staat Eingriffs- und Aufsichtsbefugnisse vor. Einen vorläufigen Abschluß dieser Entwicklung, die von der preußischen Arbeiterschutzpolitik der vierziger Jahre ihren Ausgang nimmt, bildet der Bismarcksche Staatssozialismus der siebziger Jahre, vor allem der Übergang zum Schutzzollsystem (1878/79)³. *Friedrich List*, der vergeblich versucht hatte, die klassische Nationalökonomie mit ihrer psychologisierenden Lehre vom Eigennutz der »natürlichen« und »vernünftigen« Menschen, die sich im freien Vertrag zu gesellschaftlicher Harmonie und sozialem Gleichgewicht verbinden, mit den Mitteln der neuen Erfahrungswissenschaften zu widerlegen, erfährt jetzt eine späte Bestätigung: Die heimische Industrie erhält die von ihm geforderten »Reizmittel zur Produktion« und vor allem die Schutzzölle. In seiner Lehre, die das ökonomische Leben nicht in der Summe der Privatwirtschaften, sondern in der Produktionskraft von Staat und Gesellschaft sieht, erwächst dem Interventionismus eine Rechtfertigung: Nach *List* beruht die Existenz des Individuums auf der Einordnung in den großen Plan der nationalen Wirtschaft, in der alle Zweige von Staats wegen in engster Verbindung gehalten werden⁴. Die Rechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts blieb trotz mancher Ansätze hinter der theoretischen Bewältigung des Interventionismus durch die Nationalökonomie weit zurück⁵. Zwar hatte sich bereits im 18. Jahrhundert

2 Vgl. *Treue*, Wirtschaftliches und soziales Gefüge, *Historia Mundi*, 1961, S. 624. Bereits im 18. Jahrhundert waren die Domänen vor allem für die Einnahmenerzielung des Staates eingesetzt worden. Vgl. *v. Justi*, Staatswirtschaft, 2. Teil, 1758, S. 71 f.

3 Zum Kampf gegen die liberalen *Delbrück'schen* Zollgesetze vgl. *Wurm*, Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland 1848–1948, 1969, S. 89 f.

4 *List*, Politische Ökonomie, 1841, S. 220 ff.; 254 ff.

5 Noch bis in die jüngste Zeit verlegte die wirtschaftsrechtliche Literatur die Anfänge des gesamten Rechts der Wirtschaft erst in die Zeit des Ersten Weltkrieges. Vgl. die Nachweise bei *Piepenbrock*, Gedanke eines Wirtschaftsrechts, 1964, S. 23 ff.

aus der Polizeiwissenschaft ein Polizeirecht und aus diesem ein Wirtschaftsrecht entwickelt, das durch eine staatliche Zielsetzung geprägt war⁶. So hatte beispielsweise *Friedrich Christoph Jonathan Fischer* (1750–1797) aus der Verbindung des Ökonomie-, Polizei- und Kameralrechts ein gemischtes Rechtssystem entwickelt und *Justus Christoph Dithmar* (1677–1737) in seiner Einleitung »In die Oeconomische- Policey- und Cameral-Wissenschaften« das Wohlsein der Untertanen mit dem des Landesherrn verbunden und diesen zur Förderung der Land- und Stadtwirtschaft verpflichtet⁷. Den Höhepunkt der Entwicklung bildete wohl *Johann Heinrich Gottlob von Justi* (1702–1741), für den die ökonomischen Gesetze als Unterart der Polizeigesetze das Verhältnis der Bürger zueinander in Verbindung mit dem gemeinschaftlichen Besten festsetzten⁸.

Der gemeinsame Bezugspunkt dieser Lehren, die Wohlfahrtsidee, scheint zunächst der modernen Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit nahezukommen, die umgreifende Verantwortung des absolutistischen Territorialstaats für das gesamte wirtschaftliche und soziale Leben⁹ dem sozialstaatlichen Bild des 20. Jahrhunderts zu entsprechen. Mit Recht ist aber gegen eine allzu vordergründige Parallelisierung eingewandt worden, daß die rechtlichen Fragen einer in Sozialverantwortung zum Staat hingeorordneten demokratischen Gesellschaft anders als die des patriarchalischen eudämonistischen Polizeistaats strukturiert sind¹⁰. Als Beispiel mag die Kinderarbeit in der altdeutschen Wirtschaft dienen. Sie kann keineswegs unter dem Gesichtspunkt der übermäßigen Nutzung der Arbeitskraft, sondern nur unter dem der Versorgung der ganzen Familie begriffen werden. Eine Wirtschaft, für die die Gewinnmaximierung von untergeordneter Bedeutung ist, eine Wirtschaft, die auf »fürstlicher Fürsorge« und »gnädiger Huld« beruht,

6 Noch früher, etwa schon mit dem Merkantilismus des 16. Jahrhunderts als einem »System der staatlich gelenkten Wirtschaft« (so *Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte, 2. Bd., 1966, S. 260 ff.) anzusetzen, wäre für unsere Zwecke verfehlt. Die damaligen Preistaxen, Zinsschranken, verbindlichen Arbeitsbedingungen und Konkurrenzbeschränkungen dienten, wie *Gmür* in der Besprechung des angeführten Werkes von *Conrad* richtig betont, »viel weniger dem Staatsganzen . . . als vielmehr, in bevormundender Fürsorge, dem unmittelbaren Wohl des Publikums und der Wirtschaftenden selbst« (Ein Lehrbuch der Rechtsgeschichte, Der Staat, 1969, S. 516). Dies mag zwar – abgesehen von der bevormundenden Fürsorge – dem kritischen Betrachter auch heute noch als die interventionistische Wirklichkeit erscheinen, die moderne tendenzielle Ausrichtung auf das Gemeinwohl schafft aber den entscheidenden Unterschied.

7 Vgl. mit Nachweisen *Piepenbrock*, a.a.O., S. 51 ff.

8 Vgl. v. *Justi*, Natur und Wesen der Staaten, 1760, S. 466.

9 Allerdings betont v. *Justi* aus einer asketischen, an die stoische Ethik erinnernden Grundhaltung heraus auch die Pflicht des einzelnen, »die Wohlfahrt des Vaterlandes zu befördern«, vgl. *Bollnow*, Die philosophischen Grundlagen der Staats- und Wirtschaftslehren bei *J. H. G. Justi*, Finanzarchiv, 1941, S. 398.

10 Vgl. *Badura*, Besprechung von *Hans Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft), JZ 1968, S. 78.

steht unter völlig anderen Gesetzen als im modernen Sozialstaat¹¹. Die Vorstellung vom guten Fürsten hielt sich bis über den aufgeklärten Absolutismus hinaus. Im »Königtum der sozialen Reform« sah noch *Lorenz von Stein* die einzige mögliche Institution zur Integration gesellschaftlicher Interessen¹². Aus dem konstitutionellen Absolutismus kann daher trotz dessen gewisser modischer Rehabilitierung¹³ für das Recht der Wirtschaftslenkung im heutigen Sinn kaum Honig gesaugt werden, weil dessen Problematik vornehmlich in der Begrenzung staatlichen Handelns und nicht in der Ausformung bloßer Techniken liegt.

Der geistesgeschichtliche Ausgangspunkt eines Rechts der Wirtschaftslenkung ist im 19. Jahrhundert und nicht in der Kameralistik zu suchen. Erst auf der Basis der durch einen siegreichen Liberalismus geschaffenen Rechte konnte die Opposition von wirtschafts- und sozialpolitischen Erwägungen her die Lenkungsproblematik erkennen, während das Problem für den doktrinären Liberalismus ohnehin entfiel. *Schmoller* hat 1897 für die sozialpolitische Richtung klar formuliert: »Es handelte sich zuerst darum, auf Grund der Geldwirtschaft und der persönlichen Freiheit dem Bürgertum seine wirtschaftliche Stellung zu erkämpfen, dann darum, in das Getriebe des freien Marktes, der gestiegenen Konkurrenz neue Institutionen hineinzubauen, um durch sie auch den unteren Klassen eine bessere, gesichere Stellung und ein würdigeres Dasein zu erkämpfen«¹⁴. Die Bedeutung und der Wirklichkeitsbezug dieser und ähnlicher Ideen im 19. Jahrhundert werden im allgemeinen unterschätzt. Die gesellschaftliche und soziale Lage war nämlich auch in der Blüte des Liberalismus differenzierter als dies die übliche Sicht, die sich einseitig auf die klassische nationalökonomische Lehre stützt, vermuten läßt.

Das Schablonenbild vom 19. Jahrhundert ist schon im Tatsächlichen zu korrigieren: Die Freiheit der Wirtschaft vom Staat, die Prinzipien der »Bodenfreiheit, der Bergbaufreiheit, der Gewerbefreiheit« waren keineswegs »mit bewunderungswürdiger Konsequenz« verwirklicht, wie vielfach angenommen wird¹⁵. Auch das »lebendige Gemeinbewußtsein von den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen«¹⁶ fehlte. So war in Preußen 1810 zwar unter großem Beifall der deutschen Schüler von *Adam Smith* die Gewerbefreiheit eingeführt worden. Das Verlangen der unter der Industrialisierung leidenden Arbeiter nach Wiedereinführung der Zünfte führte aber

11 Vgl. *Böhme*, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 1968, S. 13.

12 Vgl. *Angermann*, Zwei Typen des Ausgleichs, in: Staat und Gesellschaft, 1962, S. 189.

13 Vgl. *Badura*, Besprechung von *Hans Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft), JZ 1968, S. 78.

14 Vgl. *Schmoller*, Grundfragen, 1898, S. 330.

15 So z. B. *Ballerstedt*, Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 15.

16 So *Ballerstedt*, a.a.O.

dazu, daß in allen deutschen Staaten bis zur Einführung der Gewerbefreiheit im Norddeutschen Bund im Jahre 1869 die Gewerbepolitik zwischen dem Schutz des Handwerks und der Gewerbefreiheit schwankte¹⁷. Eine ähnliche Entwicklung ist auch bei den mit dem Schlagwort »Bauernbefreiung« bezeichneten Reformen erkennbar. Selbst der Schöpfer des Begriffs, *Georg Friedrich Knapp*, stand dem Reformwerk im Hinblick auf die Auswirkungen für den Bauern ablehnend gegenüber¹⁸. Es spricht auch kaum für das Eindringen des Liberalismus in das allgemeine Bewußtsein, wenn Unternehmer ihre Fabriken als gemeinnützige, vom Staat zu fördernde Anstalten auffassen, wenn sie mit dem Hinweis auf ihre Steuerzahlungen ihre »gerechten Ansprüche auf den gnädigsten Schutz« geltend machen – ein Argument, das in Baden selbst bei der Debatte um den Zollanschluß noch eine Rolle spielte¹⁹.

Soziale und gesellschaftliche Unsicherheiten waren der Nährboden für vielfältige sozialpolitische Theorien, die das Recht für die Gestaltung der wirtschaftlichen Verhältnisse nutzbar machen wollten. Die bürgerlich – liberale Epoche, die sich von der französischen Revolution über das 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg erstreckte, stand also keineswegs nur im Zeichen der Freiheit der Wirtschaft vom Staat, sondern wurde auch geprägt durch wohlfahrtsstaatliche Vorstellungen, die eher geeignet schienen, die aufkeimenden sozialen Spannungen zu lösen. Hinzu kamen nationalwirtschaftliche Momente. Der Nachwächterstaat, der sich auf polizeiliche Maßnahmen beschränkt, war nie rein verwirklicht – ebensowenig wie die schon zu ihrer Zeit heftig umstrittenen Ideen des klassischen Liberalismus. Bereits um 1850 zeigen sich nämlich auch in Deutschland Bemühungen zur Befreiung der Wirtschaftswissenschaften aus den Fesseln der individualistischen Philosophie eines *Adam Smith*²⁰. Auch mehrten sich die Bemühungen, das Recht den neuen Verhältnissen dienstbar zu machen. So versuchte *Abrens*, die Volkswirtschaftslehre rechtlich zu bestimmen und in einem Volkswirtschaftsrecht die sich gegenseitig bedingenden Verhältnisse entsprechend zu ordnen²¹. Neben der staatlichen Förderung der Gütererzeugung durch allgemeine Vorschriften und der Regelung der Verhältnisse der Produktion zur ganzen Gesellschaft hielt er die gesellschaftliche Reorganisation durch Wiederbelebung der Stände für notwendig. In den privaten Verbrauch sollte durch ein öffentliches und privates »Konsumtionsrecht«

17 Vgl. *Hausherr*, Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit, 1960, S. 387 ff. und *Bechtel*, Wirtschafts- und Sozialgeschichte, 1967, S. 338.

18 So *Lütge*, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 1963, S. 175.

19 Vgl. *Fischer*, Anfänge der Industrialisierung, 1962, S. 139 ff.

20 Vgl. *Adolph Geck*, Sozialreform des Rechts, 1957, S. 15.

21 Vgl. *Abrens*, Juristische Encyclopädie, 1857, S. 130 ff.

eingegriffen werden. Ähnlich wie bei *Ahrens* steht auch bei den anderen Vertretern der sozialpolitischen Richtung zunächst die Frage nach der sachgerechten Erfassung des Lebensbereichs »Wirtschaft« durch das Recht, das ganz in deren Dienst gestellt wird, im Mittelpunkt. Bald aber wird bei der Betrachtung des theoretischen Zusammenhangs von Recht und Wirtschaft die Frontstellung gegen den Liberalismus erkannt: Sozialpolitik kann nur über Gesetze verwirklicht werden, die notwendig mit den »natürlichen« Gesetzen einer sich selbst überlassenen Wirtschaft kollidieren müssen. Pointiert kehrt *Adolf Wagner* die bisherige Fragestellung um. Nicht die Begrenzung staatlichen Handelns, sondern die Frage, wie Freiheitssphäre und Eigentum beschaffen sein müssen, um den Bedingungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenlebens zu genügen, ist sein Problem²². Trotzdem wurde auch die Lenkungsproblematik, wenn auch vielfach unter dem verengten Blickwinkel der Begrenzung privater Willkür, gesehen. Das Wirtschaftsrecht, dessen Unentbehrlichkeit gerade die Nationalökonomien erkannten, wurde mit einem Recht der Wirtschaftslenkung in diesem Sinne gleichgesetzt. »Wir sind im Begriffe, ein neues wirtschaftliches Recht sukzessive auszubilden, das an Umfang des Inhalts wie nach der Höhe der Schranken, die der individuellen Willkür gesetzt werden, dem alten Zunftrecht wohl ziemlich gleichkommt; es sind nur Schranken, die an anderer Stelle sitzen«, hatte *Schmoller* in einem Sendschreiben an *Treitschke* im Jahr 1875 prophezeit²³. Das von der Opposition gegen den Liberalismus zur Verfolgung sozial- und wirtschaftspolitischer Ziele entwickelte Wirtschaftsrecht machte dies notwendig zu einem Recht der wirtschaftlichen Organisation und der Wirtschaftslenkung. Auch heute noch wird Wirtschaftsrecht und Wirtschaftslenkung vielfach gleichgesetzt²⁴ – eine Begriffsvermischung, die im Zeichen einer globalen Steuerung der Wirtschaft neue Aktualität gewinnen könnte.

Die Behauptung, es habe in Deutschland zwischen 1850 und 1914 kein Wirtschaftsrecht gegeben²⁵, setzt sich über viele beachtenswerte Ansätze hinweg. Sie verkennt, daß Sorgen um die gesamte Volkswirtschaft, um sozial benachteiligte Gruppen und vor allem um den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht sowohl in der Theorie als auch in der Gesetzgebung ihren juristischen Niederschlag gefunden haben. Die individuelle Vertragsfreiheit, das Kernstück jeder freiheitlichen Wirtschaftsordnung, war durch

²² Vgl. *Adolf Wagner*, *Grundlegung der politischen Ökonomie*, 1894, S. 4 ff.

²³ Vgl. *Schmoller*, *Grundfragen des Rechts und der Volkswirtschaft*, 1875, S. 47 ff.

²⁴ Vgl. *v. Gierke*, *Handelsrecht und Schiffahrtsrecht*, 1958, S. 8; *Krause*, *Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil*, Festschrift Hueck, 1959, S. 413 und *Rinck*, *Wirtschaftsrecht*, 1969, S. 3.

²⁵ So *Rinck*, a.a.O., S. 11.

eine Reihe einschneidender Regelungen zur Leerformel geworden und hatte nur noch als soziale Freiheit Bedeutung²⁶. Auch die in der Blütezeit des Liberalismus geschaffenen ersten Wirtschaftsministerien (1848 in Preußen das Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten und in Bayern das Staatsministerium des Handels und der öffentlichen Arbeiten) leisteten ihren Beitrag zur Wirtschaftslenkung, der allerdings mehr im Tatsächlichen liegt. Die Subventionierung von Unternehmern, die für diese im industriellen Bereich wegen des Vorsprungs der Engländer vielfach eine Existenzfrage war²⁷, erfolgte auf Grund persönlicher ad-hoc-Entscheidungen, die nicht auf verbindlichen Richtlinien beruhten. Trotzdem kann man von Wirtschaftslenkung im gebräuchlichen Sinn sprechen, weil sich diese gerade durch das Punktuelle des Eingriffs auszeichnet²⁸.

b) Vom Ersten Weltkrieg bis zum Zusammenbruch 1945

Erst mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs setzte eine Lenkung der Wirtschaft in größerem Umfang ein. Am 14. August 1914 war der Reichstag mit 16 Gesetzen zur Kriegswirtschaft übergegangen. Am folgenreichsten erwies sich das Gesetz über die Verlängerung der Fristen des Wechsel- und Scheckrechts, das in § 3 den Bundesrat ermächtigte »während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen«²⁹. Damit war nach einer Formulierung des Reichsgerichts dem Bundesrat »die alleinige gesetzgebende Gewalt auf dem bezeichneten Gebiete, gleich einem Diktator, übertragen«³⁰. Entscheidend war weniger die Ausschaltung des Parlaments als die Möglichkeit, den Verwaltungsbehörden weitgehende Rechtssetzungskompetenzen und Befugnisse für Einzelverfügungen zu übertragen³¹.

Die Krisen der Nachkriegszeit brachten eine Erweiterung großzügiger Techniken. Im Jahr des Ruhrkampfes konnte die Regierung die Maßnahmen treffen, »die sie im Hinblick auf die Not von Volk und Reich für erforderlich und dringend« hielt³².

²⁶ Dies konnte *Heinrich Lehmann* 1913 in einem Rückblick auf die Entwicklung im Kaiserreich feststellen; vgl. *Heinrich Lehmann*, Grundlinien des Industrierichts, Festschrift Zitelmann, 1913, S. 44 f.

²⁷ Vgl. *Schnabel*, Deutsche Geschichte, Bd. 3, 1954, S. 285 ff.

²⁸ Dies ist für manche Autoren das Abgrenzungskriterium zur Wirtschaftsplanung, vgl. hinten S. 70 ff.

²⁹ Gesetz über die Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Maßnahmen und über die Verlängerung der Fristen des Wechsel- und Scheckrechts im Falle kriegerischer Ereignisse vom 4. August 1914 (RGBl. S. 327).

³⁰ DJZ 1915, S. 1032.

³¹ Vgl. *Krause*, Wirtschaftslenkung und Ermächtigungsstil, Festschrift Hueck, 1959, S. 417.

³² G. vom 8. Dezember 1923 (RGBl. I S. 1179).

Die Rechtswissenschaft war gegenüber der neuen Situation hilflos. »Jedermann weiß und empfindet, daß... das Wirtschaftsleben sich von Grund aus gewandelt hat, und daß an dieser Umwälzung das Recht ebensowohl als Ursache wie als Wirkung stark beteiligt ist. Die Eigenart der neuen Rechtsbildung in scharf umrissenen Formeln auszudrücken, ist freilich kaum möglich«, schrieb *Nussbaum* im Jahre 1922³³, und *Hedemann* stellte fest, daß die Fülle von staatlichen Eingriffen mit polizeirechtlichen Kategorien nicht mehr zu bewältigen sei; »aber wo nun die Grenze liegt zwischen solchen nichtpolizeilichen Akten und denjenigen Maßregeln, die »Polizei« bleiben, ist bestritten und unklar«³⁴.

Auf dem Boden des Kriegs mit seiner akuten Rohstoffverknappung war ein umfangreiches Bewirtschaftungssystem mit Preisregulierungen, Kontingentierungen, An- und Verkaufsmonopolen und Beschlagnahmen herangewuchert. Bei Kriegsende standen der Rückkehr zur alten Ordnung die anhaltende Wirtschaftsmisere und der Einfluß der erstarkten sozialistischen Bewegung entgegen. Die Weimarer Verfassung enthielt zwar die traditionellen liberalen Grundrechte. Der Abschnitt über das Wirtschaftsleben (Art. 151 - 165) brachte aber eine deutliche Begrenzung für das Wirtschaften Privater, das auf der Grundlage eines menschenwürdigen Daseins für alle (Art. 151), einer partiellen Sozialisierung (Art. 156) und mit der Garantie eines sozial gebundenen Eigentums (Art. 153, 155) die Rechte des arbeitenden Menschen schützen sollte (Art. 159 - 163, 165). Gemeinwirtschaftliche Vorstellungen finden sich bruchstückhaft in Art. 156 Abs. 2 WV, der das Reich zum Zusammenschluß von Unternehmen und Verbänden mit dem Ziel ermächtigte, »die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile zu sichern, Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung zu beteiligen und Erzeugung, Herstellung, Verteilung, Verwendung, Preisgestaltung sowie Ein- und Ausfuhr der Wirtschaftsgüter nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen zu regeln«. Der Erfolg der sozialistischen und interventionistischen Bestimmungen blieb gering. Reichskohle- und Reichskalirat, aus Vertretern von Unternehmern, Arbeitnehmern und Verbrauchern gebildet, zu einem internen Interessenausgleich berufen und zur Leitung des betreffenden Wirtschaftszweiges bestimmt, erwiesen sich als zu schwach gegenüber den Kartellen der Zechen. Das Siedlungsgesetz vom 11. August 1919 (RGBl. I S. 1429) erfüllte nicht die an Art. 155 WV geknüpften Erwartungen und das Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919 (RGBl. I S. 341) kam niemals zur Anwendung³⁵. Der in Art. 165 WV vorgesehene Reichswirtschaftsrat

33 Das neue deutsche Wirtschaftsrecht, 1922, S. 1.

34 Deutsches Wirtschaftsrecht, 1943, S. 75.

35 Vgl. *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, 1966, S. 62. An bedeutenderen Regelungen im Sinne der Wirtschaftsartikel der Weimarer Verfassung kamen nur die Gesetze über die Kohle-

scheiterte an der Frage, inwieweit er eine Repräsentation des Staatsvolkes neben der im Parlament vollzogenen darstellen sollte³⁶. Trotzdem ist der Klimawechsel unverkennbar. Er wird zunächst mehr in der täglichen Praxis, vor allem im Arbeits- und Wohnrecht, als im Scheitern der hochgesteckten Verfassungsziele sichtbar³⁷, erfährt durch ein Aufflackern des Liberalismus nach der Überwindung der Inflation eine vorübergehende Veränderung und ist seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre durch eine sich ständig verstärkende staatliche Lenkung³⁸ bestimmt.

Der »Polykratie« (*Popitz*) der Lenkungsmaßnahmen und dem Partikularismus der lenkenden Stellen wollte der Nationalsozialismus durch die Hinordnung auf eine Person Einheit gebieten. »In der überragenden Gestalt des Führers, die wie überall, so auch hier bei der Gestaltung der Wirtschaftsverhältnisse als der oberste Kündler des Volkswillens erscheint, erfährt diese Zentralisation ihre höchste Krönung«, so formulierte das damals führende Handbuch des Wirtschaftsrechts³⁹. Durch den zweiten Vierjahresplan (VO vom 18. Oktober 1936, RGBl. I S. 887) sollte »eine einheitliche Lenkung aller Kräfte des deutschen Volkes und die straffe Zusammenfassung aller einschlägigen Zuständigkeiten in Partei und Staat« erreicht werden. Die Vorstellungen der Wirtschaft kamen diesen politischen Zielen teilweise entgegen; weite Kreise verlangten sogar nach staatlicher Reglementierung. Für die Landwirtschaft hatte dies zu dem Reichsnährstandsgesetz vom 13. September 1933 (RGBl. I S. 626), für das Gewerbe zur Eingliederung

(G. vom 23. März 1919, RGBl. I S. 342), die Kali- (G. vom 24. April 1919, RGBl. I S. 413) und die Elektrizitätswirtschaft (G. vom 31. Dezember 1919, RGBl. 1920 I S. 19) zustande. Die meisten übrigen wirtschaftslenkenden Maßnahmen wurden auf die Ausnahmebefugnis des Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Verfassung gestützt, so z. B. die auf dem Notgesetz vom 24. Februar 1923 (RGBl. I S. 147) beruhende PreistreibereiVO vom 13. Juli 1923 (RGBl. I S. 700) und die VOen über Preisprüfungsstellen vom 13. Juli 1923 (RGBl. I S. 720), Auskunftspflicht vom 13. Juli 1923 (RGBl. I S. 723) und die VO zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände vom 26. Juli 1930 (RGBl. I S. 311). Die KartellVO vom 2. November 1923 (RGBl. I S. 1067) wurde nicht dem Wirtschafts-, sondern dem Polizeirecht zugeordnet – als Rechtsgrundlage für den Eingriff gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht, nicht als Möglichkeit zur Gestaltung der Sozialordnung.

³⁶ Vgl. *Ballerstedt*, Wirtschaftsverfassung, Ev. Staatslexikon, 1966, Sp. 2568.

³⁷ Vgl. *Ehlermann*, Wirtschaftslenkung und Entschädigung, 1937, S. 10 f.

³⁸ Vgl. die VO zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände vom 26. Juli 1930 (RGBl. I S. 311), die u. a. Siedlungserleichterungen für Ostlandwirte (»Osthilfe«) und Eingriffsmöglichkeiten gegen »unwirtschaftliche Preisbindungen« enthält. Danach folgen vier Norverordnungen »zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen«, nämlich die VOen vom 1. Dezember 1930 (RGBl. I S. 517), vom 5. Juni 1931 (RGBl. I S. 279), vom 6. Oktober 1931 (RGBl. I S. 537) und vom 8. Dezember 1931 (RGBl. I S. 699). Sie befassen sich u. a. mit dem Schutz der Landwirtschaft durch Zölle, der Wohnungs- und der Kohlewirtschaft, der Arbeitsbeschaffung und finanzpolitischen Maßregeln, die eine allgemeine Preissenkung bewirken sollten und bis zur Herabsetzung überhöhter Generaldirektorenbezüge reichten.

³⁹ *Hedemann*, Deutsches Wirtschaftsrecht, 1943, S. 28.



in die staatliche Organisation geführt. Eine umfassende Wirtschaftslenkung und -planung entsprach nicht nur der nationalsozialistischen Weltanschauung von der totalen Erfassung des einzelnen für das Staatsganze, sie ist auch ein Spezifikum jeder Kriegswirtschaft, in die der Nationalsozialismus bald umschwenkte. Der hier herrschende relative Mangel stellt besondere Produktions- und Bedarfsdeckungsprobleme, die nicht mit marktwirtschaftlichen Methoden gelöst werden können. Allerdings hat es während des Nationalsozialismus mit Ausnahme des letzten Kriegsjahres nie eine vollkommene Zentralverwaltungswirtschaft gegeben. *Hitler* kam es nicht auf die Organisationsform, sondern lediglich auf die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft an. Daher wurde während der ganzen Dauer des Dritten Reiches kein in sich geschlossenes Wirtschaftssystem entwickelt. Die romantischen »neuständischen« Ideen, mit denen man sich zu Beginn an die Neuorganisation der Wirtschaft gemacht hatte, endeten in einem Wirrwarr der Kompetenzen und in systemlosem Experimentieren⁴⁰.

Eine rechtliche Durchleuchtung der Verplanung und Lenkung der gesamten Wirtschaft bis zum Zusammenbruch im Jahr 1945 im Hinblick auf heute aktuelle Problematiken ist uninteressant. Eine einfache Verordnung, die erwähnte Verordnung zur Durchführung des zweiten Vierjahresplans, sollte zur Regelung der wichtigsten Zuständigkeitsfragen genügen: »Ministerpräsident Generaloberst Göring trifft die zur Erfüllung der ihm gestellten Aufgaben erforderlichen Maßnahmen und hat soweit die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Er ist berechtigt, alle Behörden, einschließlich der obersten Reichsbehörden, und alle Dienststellen der Partei, ihrer Gliederungen und der ihr angeschlossenen Verbände anzuhören und mit Weisungen zu versehen.« Bei der herrschenden Lehre bestand kein Zweifel, »daß auch solche bloßen Weisungen, die in großer Zahl ergangen sind, Rechtscharakter an sich tragen«⁴¹.

Die rechtlichen Probleme des Dritten Reiches lagen auf anderer Ebene. So bedurfte es einiger Gerichtsentscheidungen, um den Geltungsanspruch der NSDAP, die als »oberstes Kraftzentrum des Volkes« die nationalsozialistische Weltanschauung zu entfalten hatte, auch für den Bereich der Wirtschaft durchzusetzen⁴². Im übrigen war es nur eine organisatorische Frage, welcher Mittel sich der Staat zur Gestaltung der Wirtschaftsordnung bediente⁴³. Er war der »Herr und Verwalter der Wirtschaft«⁴⁴, der neben

40 Vgl. *Fischer*, Deutsche Wirtschaftspolitik 1918 - 1945, 1968, S. 77.

41 *Hedemann*, Deutsches Wirtschaftsrecht, 1943, S. 45.

42 Siehe die Beispiele bei *Hedemann*, a.a.O., S. 38.

43 Trotzdem wurden die organisatorischen Probleme nicht bewältigt. Vgl. *Huppert*, Wirtschaftslenkung, 1955, S. 209 und *Diehl-Thiele*, Partei und Staat im Dritten Reich, 1969.

44 *Hedemann*, a.a.O., S. 145.

dem staatlichen in beschränktem Umfang ein autonomes, »ständisches« Recht anerkannte. Aus einer kaum übersehbaren Flut von Einzelweisungen, Erlassen, Anordnungen, Richtlinien und Gesetzen ragen nur wenige bedeutendere Regelungen heraus. Dazu zählen das Gesetz »Zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft«⁴⁵, das die Wirtschaft gruppenweise gliederte, die Verordnung über den Warenverkehr⁴⁶, die zur Rechtsgrundlage für ein umfassendes Bewirtschaftungssystem wurde und die Preisstopverordnung⁴⁷, die alle Preise auf dem Stand vom 17. Oktober 1936 fixierte. Die Kartelle, bisher nur unter einer Mißbrauchsaufsicht, wurden ganz in den Dienst einer Lenkung der Wirtschaft gestellt. Das neue Gesetz über die Errichtung von Kartellen⁴⁸ ermöglichte deren zwangsweise Begründung, die Festlegung von Pflichtmitgliedschaften und darüberhinaus das Verbot der Erweiterung bestimmter Industrien. Der Wechsel des Arbeitsplatzes wurde ebenso wie der Zugang zu den meisten Berufen staatlich kontrolliert⁴⁹. Für das nationalsozialistische Lenkungssystem, in dem sich weltanschauliche Elemente wie Blut und Boden, Autarkiebestrebungen und die Notwendigkeiten einer Kriegswirtschaft vermischten, entstand in der Volkswirtschaftslehre der Zeit keine allgemein anerkannte Lehre, die geeignet gewesen wäre, die rechtliche Betrachtung auf sich zu konzentrieren, wie dies dem Neoliberalismus bis in die jüngste Auseinandersetzung um die Wirtschaftsverfassung gelang. Bezeichnungen wie »Gemeinwirtschaft«, »Führungswirtschaft«, »öffentliche, gebundene, völkische Wirtschaft« fehlt der theoretische Hintergrund, und die sich anbietende Klassifizierung als »Planwirtschaft« wurde von den meisten Autoren wegen der Vorbelastung durch Sozialismus und Bolschewismus abgelehnt⁵⁰. Als »Wirtschaftsplanung«, nicht als »staatliche Planwirtschaft (économie dirigée)«⁵¹ sieht man das praktizierte Wirtschaftssystem an. Die unscharfe, mehr emotionale als rationale Betrachtungsweise wird deutlich in dem Satz: »Die Planwirtschaft des nationalsozialistischen Rechts ist mit einem viel gebrauchten Ausdruck: Wirtschaftslenkung«⁵². Am ehesten wurde im Bereich der Volkswirtschaftslehre der Versuch von *Erich Preiser*, »Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung«⁵³ zu erfassen, den tatsächlichen Verhältnissen gerecht, weil er

45 G. vom 27. Februar 1934 (RGBl. I S. 185).

46 VO vom 4. September 1934 (RGBl. I S. 816).

47 VO vom 26. November 1936 (RGBl. I S. 955).

48 Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen vom 15. Juli 1933 (RGBl. I S. 488).

49 Vgl. die ArbeitsplatzwechselVO vom 1. September 1939 (RGBl. I S. 1685) und das Einzelhandelsschutzgesetz vom 12. Mai 1933 (RGBl. I S. 262).

50 Vgl. die Nachweise bei *Hedemann*, Deutsches Wirtschaftsrecht, 1943, S. 42.

51 Vgl. *Hedemann*, Deutsches Wirtschaftsrecht, 1943, S. 41 ff.

52 So *Gieseke*, Einwirkungen der Planwirtschaft, 1937, S. 348.

53 Vgl. dessen gleichnamigen Aufsatz, *FinArch.*, 1941 S. 225 ff.

trotz der neu geschaffenen umfassenden Lenkungsmöglichkeiten die Bewahrung der »Formen individuellen Wirtschaftens wie seine allgemeinen Rechtsgrundlagen«⁵⁴ erkannte und für das Nebeneinander von Markt- und Planwirtschaft die angemessene differenzierende Theorie entwickelte. Denn trotz der unvorstellbaren Beanspruchung aller produktiven Kräfte und der notwendigen Festlegung der Rangordnung der volkswirtschaftlichen Bedürfnisse bestand in weiten Bereichen der Wirtschaft grundsätzlich die Marktwirtschaft weiter. Allerdings war der nach deren Gesetzen produzierende Unternehmer nicht mehr den herkömmlichen wirtschaftslenkenden Eingriffen ausgesetzt, weil diese einen von sich aus in bestimmter Weise ablaufenden Prozeß voraussetzen, vielmehr bestimmten die Maßnahmen der Wirtschaftslenkung selbst von vornherein Ablauf und Richtung der wirtschaftlichen Vorgänge. Die Fortentwicklung der Wirtschaftspolitik zur Wirtschaftslenkung in diesem Sinn bis zum Wirtschaftsplan erfordert nach der Meinung von *Preiser* eine staatliche Regelung der Einkommensverteilung *und* der Einkommensverwendung. Der Staat müsse demnach den Konsumenten und den Investor lenken. Finanzpolitische Maßnahmen, die Regelung der Einkommensverteilung, die unmittelbare Beeinflussung der Investitionen durch Emissionskontrolle und Investitionsverbote und die Steuerung der Investitionen wie des Verbrauchs durch die Preispolitik bildeten ein vollständiges Wirtschaftslenkungssystem, das *Preiser* von einem daneben bestehenden der Zwangswirtschaft unterscheiden zu können glaubt. Eine nähere Überprüfung dieses interessanten Versuchs, die Konzeptionslosigkeit nationalsozialistischer Wirtschaftspolitik in zwei geschlossenen Systemen einzufangen, erübrigt sich. Hier soll nur die erstaunliche Tatsache festgehalten werden, daß es während der dunkelsten Periode wirtschaftlicher Unfreiheit gelang, die Restbestände freiheitlicher Strukturen – wobei *Preiser* das Bauerntum und den Bereich der nichtselbständigen Arbeit ausdrücklich ausnimmt – aufzuspüren und dabei auch die großen, teilweise heute wieder aktuellen Probleme der Wirtschaftspolitik anzurühren. Für die Rechtslehre des Nationalsozialismus blieb dies allerdings wirkungslos; sie begnügte sich weiterhin mit der Deskription von Organisationsnormen⁵⁵.

54 a.a.O., S. 226.

55 Deutlich zeigt dies eine Vortragsreihe von Beamten des Reichswirtschaftsministeriums über »Probleme der gelenkten Wirtschaft« (Probleme der gelenkten Wirtschaft mit Beiträgen von *Dorn, Gähtgens, Quecke, Haßmann, Mayer, Janke, Fischer* und *Büning*, hrsg. von der Wirtschafts-Hochschule Berlin, 1942). Für den einzigen Autor, der sich mit den rechtlichen Problemen befaßt, ist es »unzweifelhaft, daß der Staat oder das Reich in der Durchführung seiner Aufgaben nicht durch entgegenstehende Einzelinteressen gehindert wird. Die Frage ist aber, *wer* die notwendige Regelung treffen soll. Soll wirklich der Führer oder die Reichsregierung oder der Reichstag die Verwendung von Dachpappe regeln?« (*Gähtgens*, a.a.O., S. 54).

c) Von 1945 bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes

Mit dem Zusammenbruch im Jahre 1945 änderten sich bis zur Währungsreform nur die Ziele wirtschaftslenkender Maßnahmen, nicht deren Ausmaß⁵⁶. Die Politik der drei westlichen Militärregierungen war bestimmt vom Verbot wirtschaftlicher Zusammenschlüsse und vom Gebot einer absoluten Gewerbefreiheit; beide Dogmen konnten nur über umfangreiche Eingriffe in die Wirtschaft durchgesetzt werden. So wurden die großen deutschen Konzerne (Kohle, Stahl, IG-Farben, Großbanken und Ufa) entflochten, jede Form von Kartellen oder Wettbewerbsbeschränkungen unter Strafe gestellt, die Gewerbe- und Berufsfreiheit rigoros in allen Bereichen verwirklicht und selbst in die geheiligten Bezirke deutscher zünftischer Tradition eingebrochen: In der amerikanischen Besatzungszone durfte ein Handwerk ohne Meisterprüfung betrieben werden. Es war aber weniger diese erzwungene Freiheit als die Einsicht in das Versagen von Planung und Zwangswirtschaft, die starke liberale Impulse auslösten und bis zur Fixierung einer Wirtschaftspolitik auf der Grundlage freier Märkte und freier Preise⁵⁷ in dem bizonalen Gesetz vom 24. Juni 1948 über die Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Währungsreform⁵⁸ führten. Trotz aller freiheitlichen Konzeption wurden Rechtsgrundlagen zu wirtschaftslenkenden Eingriffen im Leitsatzgesetz ebenso wie in den meisten Landesverfassungen, die Interventionen zur Bedarfsdeckung und teilweise sogar zur Sicherung der gerechten Güterverteilung und zum Schutz gegen Ausbeutung zuließen⁵⁹, geschaffen. Eine differenzierte Darstellung der geistesgeschichtlichen Grundlagen für die Vermischung sozialer und liberaler Elemente, die zur Ausformung des Modells der sozialen Marktwirtschaft führten, fehlte bis vor kurzem⁶⁰. Mit dem Inkrafttreten des

⁵⁶ Eine Übersicht der wichtigsten wirtschaftslenkenden Gesetze zwischen 1945 und 1949 gibt E. R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Bd. 2, 1954, S. 212 f.

⁵⁷ Allerdings ließ das Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung vom 10. April 1948 ((WiBGl. S. 27) in der Fassung des Gesetzes zur Verlängerung der Geltungsdauer des Preisgesetzes vom 25. September 1950 (BGBl. S. 681) und der Gesetze zur weiteren Verlängerung der Geltungsdauer des Preisgesetzes vom 23. Dezember 1950 (BGBl. S. 824) und vom 29. März 1951 (BGBl. I S. 223)) eine Überwachung der Preispolitik durch den Wirtschaftsrat zu.

⁵⁸ WiBGl. S. 59.

⁵⁹ Vgl. die Aufstellung bei E. R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Bd. 2, 1954, S. 211 f.

⁶⁰ Dies bedauert Röpke (*Laufbahn der sozialen Marktwirtschaft*, Festgabe Müller-Armack, 1961, S. 4) und sieht selbst – wohl zu global – die soziale Marktwirtschaft als Antwort auf das Versagen des nichtkollektivistischen Systems nach dem Ersten Weltkrieg und auf die Gesellschafts-, Wirtschafts-, und Kulturkatastrophe des Kollektivismus an. Die soziologischen Kategorien Individualismus und Kollektivismus waren zwar zur Ausbildung der Formen der Einzel- und der Gemeinwirtschaft nützlich (vgl. Weddigen, *Die Wirtschaftsverfassung zwischen Individualismus und Kollektivismus*, Festgabe Sombart, 1933, S. 332), wirtschaftliches Geschehen kann aber niemals als bloße Reaktion, sondern

Grundgesetzes verlagerte sich die Grundsatzdiskussion um Berechtigung und Intensität des Interventionismus auf die Frage nach der Festlegung eines bestimmten Wirtschaftssystems in der Verfassung⁶¹. Die Geschichte der Wirtschaftslenkung, die traditionsreicher ist als es die meisten Autoren wahrhaben wollen, tritt in einen neuen Abschnitt ein.

2. Die Begriffe »Wirtschaftslenkung« und »Wirtschaftspolitik«

Der Begriff der Wirtschaftslenkung, der dem kurzen Abriss von deren Geschichte zugrunde gelegt wurde, bedarf noch näherer Durchleuchtung, wobei nicht die Ambition besteht, den vielfältigen Definitionsversuchen⁶² einen neuen hinzuzufügen. Aus den Ergebnissen der seitherigen Bemühungen soll lediglich eine brauchbare Arbeitsunterlage entwickelt werden. Letztlich wird es immer vom Blickwinkel abhängen, was man als Wirtschaftslenkung ansieht, und so spiegeln die bisherigen Begriffsbestimmungen auch getreu den ideologischen, historischen und wissenschaftlichen Standort des jeweiligen Autors wider.

a) Voraussetzungen der Begriffsbildung

Dem Begriff der Wirtschaftslenkung oder der Intervention liegt die liberale Vorstellung des Dualismus von Staat und Gesellschaft zugrunde. Nur einer von der individuellen Freiheitssphäre her denkenden Lehre, die den Staat vornehmlich als Hüter einer aus sich selbst heraus funktionierenden Ordnung ansieht, kann wirtschaftliche Gestaltung durch den Staat als Eingriff in diese Ordnung vorkommen. Im Gegensatz hierzu ist nach sozialistischer

muß auch als Aktion begriffen werden. Neuerdings wurde von *Blum* in einer umfangreichen Monographie die Ausformung der sozialen Marktwirtschaft zwischen Ordoliberalismus und Neoliberalismus nachgezeichnet und eine Erklärung für das erstaunliche Phänomen, daß nach 1945 der näher liegende Weg zu einer sozialistischen Wirtschaftspolitik nicht beschritten wurde, versucht. Vgl. *Blum*, Soziale Marktwirtschaft, 1969.

⁶¹ Aufschlußreich in diesem Zusammenhang ist die knappe Schrift von *Scupin*, Die Rechtslage der Wirtschaft unter dem Bonner Grundgesetz, 1950, insofern, als sie vor der Fixierung der Diskussion auf das Problem der sozialen Marktwirtschaft erschien und die Offenheit der Verfassung auch für sozialistische Lösungen zeigt, die zunächst fast vollständig auch aus dem juristischen Blickfeld gerückt waren.

⁶² *Saitzew*, Interventionismus, Festgabe Fleiner, 1937, S. 331 f.; *Küng*, Interventionismus, 1941, S. 2; *ders.*, Interventionismus, HdSW, 1956, S. 321; *Ballerstedt*, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, AöR, Bd. 74, 1948, S. 137 ff.; *ders.*, Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 30 ff.; *Marbach*, Staatsintervention, 1950, S. 37; *Hamann*, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, 1953, S. 13 ff.; *Scheuner*, Staatliche Intervention, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 7; *E. R. Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, 1954, S. 197; *Huppert*, Wirtschaftslenkung, 1955, S. 23 f.; *Gygi*, Interventionsrecht, 1958, S. 6 ff. und *de Capitani*, Interventionismus, Diss. Zürich 1960, S. 26 ff.

Auffassung der Staat der wichtigste Wirtschaftser, seine Betätigung auf wirtschaftlichem Gebiet damit notwendig Wahrnehmung staatlicher Funktionen. Der Begriff Intervention ist bei diesem Staatsverständnis »unbrauchbar«⁶³, weil er auf der angeblich längst überwundenen Trennung von Staat und Gesellschaft beruht.

Zwar ist auch im sozialen Rechtsstaat bürgerlich-liberaler Provenienz eine weitgehende Zuordnung und Verschränkung von Staat und Gesellschaft gewollt. Die Beteiligung des Staates am Wirtschaftsleben ist aber keine staatliche Funktion, auch wenn die Intervention nicht mehr die punktuelle Ausnahme bleibt, sondern zum geplanten Dauerzustand wird. Der Wandel im Verhältnis von Staat und Gesellschaft darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Grundgesetz von deren Gegenüberstellung ausgeht und daß jeder juristische Lösungsversuch, der diese Ausgangssituation übersieht, die Verfassungslage verfehlen muß. Nur eine klare begriffliche Trennung kann persönliche Freiheit und demokratische Ordnung verbürgen und gleichzeitig der von der Verfassung des sozialen Rechtsstaats gewollten Verbindung von Staat und Gesellschaft gerecht werden⁶⁴.

Daher wird auch bei Verwendung des noch zu behandelnden Begriffs der Wirtschaftspolitik vorausgesetzt, daß es einen vom staatlichen unterscheidbaren Bereich wirtschaftlichen Handelns gibt. Man mag dies als Beispiel für eine verfehlte kontinentale Vorstellung von Politik halten. Aber auch in den angelsächsischen Ländern hat die Lehre vom Government, mit der die Common-Law-Tradition fortgesetzt wird, zwar übertriebene nationalstaatliche Vorstellungen, nicht jedoch die Anwendung unterschiedlicher Rechtsregeln auf Staat und Gesellschaft verhindern können.

b) Die Begriffe »Wirtschaftslenkung« und »Wirtschaftspolitik« in der Wirtschaftswissenschaft

Unter Wirtschaftslenkung verstand die Volkswirtschaftslehre eine besondere Erscheinungsform der Wirtschaftspolitik des modernen Staates, der sich

63 So *Ehmke*, *Wirtschaft und Verfassung*, 1961, S. 11. Eine gänzliche Abschaffung des Begriffs Intervention, wie sie *Ehmke* fordert, wäre unrealistisch, solange es einen von der Wirtschaftspolitik exogen beeinflussten Wirtschaftssektor gibt. So schon *Badura*, *Verwaltungsmonopol*, 1963, S. 287, Anm. 12 und ähnlich *Koppensteiner*, *Intervention, Wettbewerb und Unternehmen*, BB 1967, S. 217, Anm. 2. Im übrigen legt *Ehmke* dem Interventionsbegriff einen Sinn zu (»die Vorstellung eines dem Staate grundsätzlich verschlossenen »eigengesetzlichen Lebensbereichs« a.a.O., S. 86), den er längst nicht mehr hat, und kommt selbst ohne die Gegenüberstellung von Staat und Wirtschaft nicht aus, wenn er den Begriff Wirtschaftsregulierung »im einfachen Sinne der rechtlichen Regelung und tatsächlichen Beeinflussung wirtschaftlicher Tatbestände und Vorgänge durch den Staat« (a.a.O.) auffaßt.

64 So auch *Hans H. Klein*, *Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb*, 1968, S. 38 ff.

nicht mehr mit einer polizeilichen Überwachungsfunktion begnüge, sondern gestaltend in das wirtschaftliche Geschehen eingriff⁶⁵. In den meisten Definitionen kamen die wesentlichen Elemente des von *Wilhelm Röpke* im Jahr 1929 geprägten Begriffs vor. Interventionen waren für ihn »alle jene wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die sich zweifach dadurch auszeichnen, daß sie die Produktion und Distribution der Volkswirtschaft zu verändern suchen, ohne wie der Sozialismus das auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln mit allen seinen Folgerungen beruhende System der Marktwirtschaft aufzuheben«⁶⁶. Unter wirtschaftspolitischen verstand *Röpke* staatliche Maßnahmen. Das Handeln privater Verbände und Unternehmen, die ebenfalls auf das Spiel der Konkurrenz einwirken und vielfach nach Art und Umfang eine Macht ausüben, die mit der Staatsgewalt in ihren Elementen Gesetzgebung und Rechtspflege vergleichbar ist⁶⁷, wird weder in seiner noch in den übrigen Begriffsumschreibungen mit umfaßt⁶⁸. Wirtschaftslenkung war für *Röpke* demnach Wirtschaftspolitik, aber nur insoweit, als diese eine Änderung von Produktion oder Distribution zu erreichen suchte. Dies galt zur Zeit der Niederschrift von *Röpkes* Artikel noch nicht für die Geld- und Fiskalpolitik. Inzwischen ist diese zum wichtigsten Interventionsinstrument geworden. Die gesamtwirtschaftlichen Ziele der Vollbeschäftigung, der Geldwertstabilität und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts bei stetigem Wachstum können, wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium schon 1956 zutreffend feststellte⁶⁹, nur durch eine bewußte Konjunkturpolitik erreicht werden. Inzwischen hat diese Meinung in Art. 109 GG die verfassungsrechtliche Ab-

65 Aus der zahlreichen Literatur sind hervorzuheben *Mises*, Kritik des Interventionismus, 1929; *Röpke*, Staatsinterventionismus, HdStW, 1929, S. 861 ff.; *Pütz*, Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, 1948; *Bresciani-Turroni*, Einführung in die Wirtschaftspolitik, 1948; *Marbach*, Staatsintervention, 1950; *Neumark*, Antinomien interventionistischer Wirtschaftspolitik, ZgesStW, Bd. 108, 1952, S. 577 ff. und *Küng*, Interventionismus, HdSW, 1956, S. 321 ff. Zum Interventionismusbegriff des Ordoliberalismus vgl. insbes. *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 254 ff.; zu dem des Neoliberalismus insbes. *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947 und zu dem der Globalsteuerung, die nach ihrem Selbstverständnis allerdings im Gegensatz zum Interventionismus steht, vgl. *Schiller*, Preisstabilität, 1966.

66 *Röpke*, Staatsinterventionismus, HdStW, 1929, S. 864.

67 So auch *Krüger*, Staatslehre, 1966, S. 411 mit Nachweisen.

68 Mit Recht wurde allerdings von *Röper* (Zur Frage nach den Trägern der Wirtschaftspolitik, ZgesStW, Bd. 124, 1968, S. 741 ff.) darauf hingewiesen, daß dem Problem, inwieweit dadurch Verzögerungseffekte und andere Nebenwirkungen die staatliche Wirtschaftspolitik beeinflussen, bisher zu wenig beachtet wurde. In diesem Zusammenhang mußte auch der Frage nachgegangen werden, welches staatliche Organ oder welche »von ihm abgeleitete oder faktisch zuständige« Einrichtung (*Schiller*, Wirtschaftspolitik, HdSW, 1956, S. 210) im Einzelfall Träger der Wirtschaftspolitik ist.

69 Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 4, Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, 1957, S. 34 ff.

sicherung und im Stabilitätsgesetz⁷⁰ die gesetzliche Durchnormierung erfahren. Die Ausweitung des lenkenden Instrumentariums, die gewachsene Einsicht in die Interdependenz wirtschaftlicher Sachverhalte und die zunehmende Steuerung der Wirtschaft durch Beeinflussung der makroökonomischen Größen machen die Aussonderung wirtschaftslenkender Maßnahmen aus dem Oberbegriff Wirtschaftspolitik mit Hilfe des Kriteriums »Beeinflussung von Distribution und Produktion« fragwürdig. Letztlich wird jede wirtschaftspolitische Maßnahme zumindest *auch* eine Veränderung der Verteilung oder der Erzeugung beabsichtigen. Wenn außerdem häufig nicht scharf genug zwischen der Absicht, auf Distribution oder Produktion einzuwirken, und der tatsächlichen Auswirkung auf diese unterschieden wird⁷¹, verwischen die Grenzen völlig. Man könnte sich dann ebensogut mit der Formel begnügen: Wirtschaftslenkend sind diejenigen staatlichen Maßnahmen, mit denen die private Wirtschaftstätigkeit bestimmten Bedingungen unterworfen wird.

Es ist daher folgerichtig, wenn heute in der Wirtschaftswissenschaft der alte Lenkungs-begriff nicht mehr diskutiert und statt dessen »die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens in einem Gebiet oder Bereich zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen«, als Wirtschaftspolitik bezeichnet wird⁷². Diese moderne Begriffsbestimmung wird der Entwicklung von einem punktuellen Interventionismus über die Phasen der autonomen Konjunkturpolitik und der global orientierten Wachstumspolitik bis zur heutigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung und strukturorientierten Wachstumspolitik⁷³ gerecht, während dem Begriff der Wirtschaftslenkung und dessen Synonyma wie »Dirigismus«⁷⁴ und »Interventionismus«⁷⁵ das Odium der Zwangswirtschaft anhaftet.

70 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582).

71 Dies gilt selbst für Röpke, dem es auf die Zielsetzung anzukommen scheint (Staatsinterventionismus, HdStW, 1929, S. 864), der aber an anderer Stelle (Gesellschaftskrisis, 1948, S. 260) ein Beispiel für konforme Interventionen bildet (Bestimmungen über Ladenschluß und Sonntagsruhe), die für ihn definitionsmäßig gar keine Interventionen sein dürften.

72 Giersch, Wirtschaftspolitik, 1961, S. 17.

73 Vgl. Kleps, Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa, 1966, S. 29 ff.

74 Z. B. verwendet von Saitzew, Interventionismus, Festgabe Fleiner, 1937, S. 326 und Laufenburger, L'intervention, 1939, S. 7. Heute ist allerdings in Deutschland »Dirigismus« fast zum Schimpfwort geworden (vgl. Predöhl, Wettbewerb und Planung, 1964, S. 23) und wird synonym mit Planwirtschaft gebraucht (so Kölble, Wirtschaftsplanung und Grundgesetz, NJW 1966, S. 473).

75 Der Begriff Interventionismus wird vielfach noch in der Rechtswissenschaft gebraucht, vgl. Scheuner, Schüle, Staatliche Intervention, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 1 ff.; 75 ff. Scheuner scheint aber selbst nicht mehr daran festhalten zu wollen, wie der Titel seines Vortrags »Verfassungsrechtliche Grundlagen der staatlichen Wirtschaftspolitik«, Jahresbericht der Gesellschaft der Freunde der Universität Bonn, 1963, S. 21 ff., zeigt.

c) Der Begriff »Wirtschaftspolitik« in der Rechtswissenschaft

Für eine juristische Begriffsumschreibung bilden die auch in der Volkswirtschaftslehre aufgegebenen Kriterien »Beeinflussung von Distribution und (oder) Produktion« keine brauchbaren Abgrenzungsmerkmale mehr. Es muß vielmehr von der Gesamtheit der staatlichen Regelungen zur Beeinflussung der Wirtschaft ausgegangen werden. Diese wird am besten von dem in der Wirtschaftswissenschaft gebrauchten Begriff der Wirtschaftspolitik erfaßt. Allerdings ist klarzustellen, daß nur hoheitliche Maßnahmen gemeint sind. Wirtschaftspolitik ist dann die Summe aller hoheitlichen Maßnahmen, mit denen die private Wirtschaftstätigkeit bestimmten Bedingungen unterworfen wird, um bestimmte Ziele zu erreichen⁷⁶. Allerdings ist es weiterhin berechtigt, von Wirtschaftslenkung zu sprechen, wenn nicht alle, sondern nur einzelne wirtschaftspolitische Maßnahmen ins Blickfeld geraten. An dem tendenziellen Gegensatz von privatem und öffentlichem Handeln hat sich durch den umfassenden staatlichen Gestaltungsauftrag im Bereich der Wirtschaft nichts geändert. Mit einiger Berechtigung können nur die der Wirtschaftsaufsicht und die dem Fiskalbereich zuzurechnenden Handlungen ausgesondert werden, weil es bei ersteren an der Lenkungsabsicht⁷⁷ und bei letzteren an der hoheitlichen und damit spezifisch staatlichen Tätigkeit fehlt⁷⁸. Darüber hinausgehende Versuche, aus der Vielzahl staatlicher Maß-

76 Noch knapper definiert *Tinbergen*: »Wirtschaftspolitik bedeutet bewußte Variation von Mitteln, um bestimmte Ziele zu erreichen.« (Wirtschaftspolitik, 1968, S. 14).

77 Auch *Bullinger* (Staatsaufsicht in der Wirtschaft, VVDStRL, Heft 22, 1965) dient die Lenkungsabsicht als Kriterium zur Abgrenzung der Wirtschaftslenkung von der Staatsaufsicht, die darauf beschränkt sei, das Wirtschaftsverhalten »in Einklang zu halten mit den dafür bestehenden, unmittelbar rechtsverbindlichen Maßstäben« (S. 324). Allerdings ist *Bullinger* nicht zu folgen, wenn er den Vollzug gesetzlich vorgegebener Regelungen nicht als Wirtschaftslenkung ansehen will und damit – worauf *Schaumann* zu Recht hingewiesen hat (Diskussionsbeitrag, a.a.O., S. 356) – ohne zwingenden Grund eine neue Terminologie gebraucht, die die Kluft zur Volkswirtschaftslehre noch mehr aufreißen muß. Sowohl das freie Einwirken auf die Wirtschaft wie der Vollzug von Gesetzen, unabhängig von deren Bestimmtheitsgrad, können Wirtschaftslenkung bzw. Wirtschaftspolitik sein, wohingegen sich die Wirtschaftsaufsicht »auf den Schutz der Funktionen anderer« beschränkt (so *Stein*, Die Wirtschaftsaufsicht, 1967, S. 15).

78 Damit fällt der weite Bereich der Teilnahme des Staates an der Wirtschaft (etwa durch eigene Industriekonzerne), die sog. erwerbswirtschaftlich-fiskalische Tätigkeit, nicht unter den Begriff der Wirtschaftspolitik, selbst wenn mit den Staatsunternehmen gelegentlich Lenkungsabsichten verfolgt werden. Vgl. zum Ganzen *Hans H. Klein*, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968; *Emmerich*, Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, 1969 und *Püttner*, Die öffentlichen Unternehmen, 1969. Etwas anderes muß selbstverständlich für Länder wie Frankreich und die Ostblockstaaten gelten, in denen die Regulierung der Wirtschaft vor allem über Staatsbetriebe erfolgt. Hierbei auftauchende Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen hoheitlichem und privatrechtlichem Handeln lassen sich weder befriedigend mit der Subordinationstheorie lösen, weil

nahmen zur Beeinflussung der Wirtschaft die speziell wirtschaftslenkenden herauszudestillieren, müssen als gescheitert angesehen werden. Es kann weder nach einem spezielleren Ziel als dem der Beeinflussung der Wirtschaft unterschieden werden, noch sind die Rechtsformen, in denen Wirtschaftspolitik auftritt, als Unterscheidungskriterien geeignet, weil Wirtschaftspolitik in allen Formen vorkommt. Auch die Unterscheidung zwischen »Akten der Rechtsfortbildung« (beispielsweise Änderung des Aktienrechts) und solchen der »Wirtschafts- oder Steuerpolitik«, also die Trennung von Recht und Politik⁷⁹, mit der die alte Unterscheidung zwischen Maßnahme- und Rechtsgesetz neu belebt wird, ist unhaltbar, soweit mit ihr eine unterschiedliche Bindung an die Verfassung begründet werden soll. Die Dauerhaftigkeit oder Grundsätzlichkeit einer hoheitlichen Maßnahme mag von rechtsphilosophischem oder rechtssoziologischem Interesse sein, unter dem Aspekt der Verfassungsmäßigkeit spielt sie nach der geltenden Verfassungslage keine Rolle.

gerade in der hier betroffenen Leistungsverwaltung eine Über- und Unterordnung selten klar nachzuweisen ist, noch mit der Subjektstheorie, weil diese die differenzierte Gemengelage von privatem und öffentlichem Recht zu schematisch behandelt. Dies gilt auch für die Interessentheorie, die in einer heute allerdings kaum mehr vertretenen Form dem öffentlichen Recht alle Verhältnisse zurechnet, in denen das öffentliche Interesse dominiert. Dogmatisch und praktisch stellt am ehesten die von *H. J. Wolff* vertretene Sonderrechtstheorie zufrieden (Der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht, AöR, Bd. 76, 1950, S. 205 ff.; *ders.*, Verwaltungsrecht I, 1968, S. 91 ff.), wonach als öffentliches Recht das Sonderrecht des Staates (und der von ihm abgeleiteten juristischen Personen des öffentlichen Rechts) zu verstehen ist, das nur auf ihn angewendet wird. Eine theoretisch völlig überzeugende Unterscheidung wird ohnehin kaum möglich sein, weil es sich um keinen »aprioristischen« Unterschied (*Bachof*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDStRL, Heft 12, 1954, S. 65) handelt, sondern um eine Zweckmäßigkeitssentscheidung im Rahmen der jeweiligen positiven Rechtsordnung. Zur Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht in der Leistungsverwaltung vgl. auch *Rüfner*, Formen der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Wirtschaft, 1967, S. 348 ff.

⁷⁹ Diese Unterscheidung trifft *Ballerstedt*, Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 33 f. Zu den Bemühungen der Rechtswissenschaft um eine begriffliche Erfassung des auf den wirtschaftlichen Bereich bezogenen Rechts vgl. *Schluep*, Was ist Wirtschaftsrecht? Festschrift Hug, 1968, S. 25 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

II. Das Wesen der Wirtschaftspolitik

1. Erscheinungs- und Rechtsformen der Wirtschaftspolitik

Die exogene, gezielte Beeinflussung der Wirtschaft geschieht über die staatliche Eigenwirtschaft, über den breiten Fächer von Maßnahmen, der von der Förderung der Zupfmusik⁸⁰ über die außenwirtschaftliche Absicherung und bis zu den auf Grund der internationalen Wirtschaftsverflechtung getroffenen Regelungen reicht. Auf eine mehr oder weniger vollständige, dem Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts zuzuordnende Sammlung von Maßnahmen wirtschaftslenkenden Inhalts kann es hier nicht ankommen⁸¹. Zur Darstellung des Wesens der Wirtschaftspolitik ist ein Überblick über die wichtigsten Erscheinungs- und Rechtsformen ausreichend. In der Nationalökonomie wird nach den Trägern, den Zielen und den Instrumenten der Wirtschaftspolitik unterschieden⁸².

Als Träger kommen für unsere Untersuchung wie in der Volkswirtschaftslehre⁸³ nur der Staat und die zwischen- und überstaatlichen Einrichtungen in Betracht. Die dem staatlichen Handeln vergleichbare Aktivität von starken Interessengruppen (z. B. die Lohnpolitik der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände) und von Unternehmen mit öffentlicher Bedeutung kann zumindest von der Rechtswissenschaft nicht der Wirtschaftspolitik zugerechnet werden⁸⁴, weil diese einem anderen rechtlichen Topos (Drittwirkungsproblematik etc.) zugehört.

Das Hauptziel der Wirtschaftspolitik liegt in der Maximierung des Sozialprodukts, in der Überwindung des Zustands der Knappheit und der Hebung des materiellen Wohlstands. Daneben muß der Staat bei jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme stets auch den größeren Zusammenhang der Sozial- und Gesellschaftsordnung in seine Überlegungen mit einbeziehen. Eine Systematisierung des zur Erreichung dieser Zielsetzung eingesetzten vielfältigen

80 Vgl. *Debatin*, Das Übel Subventionitis, *Der Volkswirt*, 1963, S. 1959.

81 Eine verdienstvolle, heute allerdings weitgehend überholte Zusammenstellung findet sich bei *E. R. Huber*, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Bd. 2, 1954, S. 225 ff. Auf neuerem Stand, in manchem, vor allem im Abschnitt über die Ernährungswirtschaft allerdings ebenfalls überholt, ist das unter der Gesamtleitung von *Reuß* bearbeitete *Wirtschaftsverwaltungsrecht I und II* (1963, 1964/66) mit *Ergänzungsband* (1965/66). Dies gilt auch für das nach ordnungspolitischen Gesichtspunkten gegliederte Werk von *Gutmann*, *Hochstrate* und *Schlüter*, *Die Wirtschaftsverfassung der BRD*, 1964. Sehr allgemein bleibt das *Wirtschaftsrecht* von *Rinck*, 1969.

82 Vgl. *Rolf Krüger*, *Das wirtschaftspolitische Instrumentarium*, 1967, S. 16 ff.

83 Vgl. *Pütz*, *Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung*, 1948, S. 15 und *Schiller*, *Wirtschaftspolitik*, *HdSW*, 1956, Bd. 12, S. 210.

84 Vgl. auch vorne S. 58, Anm. 65.

wirtschaftspolitischen Instrumentariums wurde verschiedentlich versucht, am überzeugendsten wohl von *Tuchtfeldt*, der die seit *Eucken* gebräuchliche Unterscheidung zwischen Ordnungs- und Ablaufpolitik wieder aufgreift, zwischen Mikro- und Makropolitik unterteilt und die Mikroordnungspolitik in Produktions- und Marktverfassung, die Makroordnungspolitik in Geld- und Finanzverfassung, die Mikroablaufpolitik in Mengen- und Preispolitik und die Makroablaufpolitik in Geld- und Finanzpolitik weiter aufsplittet⁸⁵. Für den Zweck der vorliegenden Untersuchung genügt eine auf eine Marktwirtschaft bezogene, mehr pragmatische Einteilung in Maßnahmen mit vorwiegend ordnungspolitischem oder solche mit vorwiegend ablaufpolitischem Charakter⁸⁶.

Zur Ordnungspolitik sind außer der ordnungspolitischen Gesamtentscheidung vor allem die zur Verwirklichung dieser Gesamtentscheidung getroffenen Maßnahmen, wie Sicherung der marktwirtschaftlichen Prinzipien und die allgemeine Verteilungs- und Sozialpolitik, zu rechnen. Die letztere wird immer zugleich auch gesellschaftspolitisch motiviert sein. Außer den genannten, auf den Gesamtbereich der Wirtschaft bezogenen Maßnahmen gehören die speziellen, auf wirtschaftliche Regionen oder auf Wirtschaftszweige beschränkten, hierher.

Die Gruppe der gleichzeitig ordnungs-, aber vorwiegend ablaufpolitisch benutzten Instrumente, die Finanz-, Währungs- und die Außenwirtschaftspolitik, hat zumindest in den Bereichen der Finanzwirtschaft und der Außenwirtschaft zunehmend ablaufpolitischen Charakter gewonnen, wie im volkswirtschaftlichen Schrifttum schon länger erkannt⁸⁷ und allmählich auch von der Rechtswissenschaft im Hinblick auf die staatsrechtliche Problematik wahrgenommen wird⁸⁸. Die Finanzpolitik dient längst nicht mehr zur wertneutralen Regelung von Staatseinnahmen und Staatsausgaben, sie greift »lenkend, korrigierend, ja sogar struktumschichtend« in den Wirt-

85 *Tuchtfeldt*, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, 1967, S. 264 ff.

86 Die Dreiteilung, wie sie *Rolf Krüger* (Das wirtschaftspolitische Instrumentarium, 1967, S. 76 ff.) vornimmt, überzeugt nicht, weil nur auf das Überwiegen der jeweiligen Wirkung abgestellt werden kann. *Krüger*, der pragmatisch systematisieren will, gelingt es nicht, neben dem von ihm geschriebenen Mischtypus, der zugleich ordnungs- und ablaufpolitisch wirkt, die rein ordnungs- oder ablaufpolitischen Instrumente in der Wirklichkeit aufzuspüren.

87 *Marbach*, Staatsintervention, 1950, S. 22 ff.; v. *Beckerath*, Politik und Wirtschaft, in: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, 1957, S. 31; *Kamitz*, Integrierung der Finanzpolitik, Festschrift Erhard, 1957, S. 437 ff.; *Hartmann*, Die Finanzpolitik – Ein Instrument der deutschen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik? Festgabe Müller-Armack, 1961, S. 189 ff. und *Tuchtfeldt*, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, 1967, S. 266.

88 Vgl. die Referate von *Friauf* und *Wagner* bei der Staatsrechtslehrrertragung in Bochum über »Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft«, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 1 ff.; 47 ff.

schaftsprozess ein⁸⁹. Der ablaufbeeinflussende Effekt der Finanzpolitik, gekennzeichnet durch den Begriff »fiscal policy«⁹⁰, besteht im antizyklischen Verhalten (vermehrte Einnahmenerzielung und staatliche Schuldentilgung zur Dämpfung; verminderte Einnahmenerzielung, »deficit spending« zur Belebung der Konjunktur), dessen richtiges »timing« bisher – ganz abgesehen von den politischen Schwierigkeiten – wissenschaftlich noch nicht gelöst werden konnte. Das gesamte Finanzvolumen der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) machte im Jahr 1969 mehr als 40 % des Bruttosozialprodukts aus⁹¹. Hier ist der entscheidende Gestaltungs- und Einflußfaktor der Wirtschaft. Ebenfalls vorwiegend ablaufpolitisch wirksam sind die Mittel der Währungspolitik, nämlich die Instrumente zur Regelung der binnenwirtschaftlichen Geldversorgung und der internationalen monetären Austauschbeziehungen. Der Aufgabe der Deutschen Bundesbank, die Währung zu sichern, und ihrer Verpflichtung, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen⁹², dienen die folgenden fünf Instrumentengruppen⁹³:

1. Mittel, die primär das Geld- und Kreditvolumen beeinflussen wie die Mindestreservpolitik, die Diskontpolitik, die Rediskont- und Lombardkontingentierung, die Kreditrestriktionen und die Einlagenpolitik;
2. die Zinspolitik, nämlich die Diskontpolitik im engeren Sinn (Banksatz);
3. die Beeinflussung von Geld- und Kreditmenge und Zins, also die Offenermarktpolitik⁹⁴;

⁸⁹ *Meinhold*, Wandlungen des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft in ihrer Bedeutung für das wirtschaftspolitische System, Gedächtnisschrift Seraphim, 1964, S. 11.

⁹⁰ *Schmölders*, Finanzwissenschaft, HdW, 1966, S. 366.

⁹¹ Vgl. *Horst Vogel*, Probleme einer modernen Finanzpolitik, BB 1969, S. 281.

⁹² §§ 3 und 12 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 (BGBl. III Nr. 7620-1). Zur traditionellen Auslegung dieser Bestimmungen und zu deren Modifizierung durch die Verpflichtung der Deutschen Bundesbank auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in § 1 Stabilitätsgesetz vgl. *Faber*, Wirtschaftsplanung und Bundesbankautonomie, 1969, S. 38 ff.

⁹³ In Anlehnung an *Rolf Krüger*, Das wirtschaftspolitische Instrumentarium, 1967, S. 105 f. Vgl. auch *Rittershausen*, Zentralnotenbank, 1962, S. 58 ff. Zur rechtlichen Einordnung der währungspolitischen Befugnisse der Deutschen Bundesbank vgl. *Samm*, Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge, 1967, S. 200 ff. Die Einpassung der Diskont- und Mindestreservpolitik in den Rahmen des herkömmlichen Systems staatlicher Willensakte kann kaum gelingen. *Samm* muß sich über die in Art. 80 GG abschließend geregelte Aufzählung der Ermächtigungsadressaten hinwegsetzen (a.a.O., S. 207). Vgl. auch *Tripp*, Ist die Diskontsatzfestsetzung eine privatrechtliche Maßnahme? Wertpapier-Mitteilungen, 1969, S. 1270 ff.

⁹⁴ Neuerdings fordert *Faber* (Die Aktienmarktintervention als neues Instrument der Bundesbankpolitik, ZRP 1969, S. 275 ff.) wie früher schon *Rittershausen* (Zentralnotenbank, 1962, S. 193 ff.) Aktionen der Bundesbank am Aktienmarkt im Rahmen der Offenermarktpolitik. Dieser diskutierenswerte Vorschlag läßt sich aber entgegen *Faber* (a.a.O.) ohne Änderung des Bundesbankgesetzes nicht durchführen: die Aufzählung der Offen-

4. die Steuerung grenzüberschreitender Fonds und die Erhaltung des Wechselkurses, also die Swapsatz- oder Kurssicherungskostenpolitik, das Verzinsungsverbot für Bankeinlagen von Ausländern, Interventionen am Devisenmarkt u. ä.
5. »Moral suasion« und sonstige Instrumente wie z. B. Notenbankabsprachen.

Bindeglied zwischen Währungs- und Außenwirtschaftspolitik ist die Wechselkurspolitik, mit der Importe und Exporte von Gütern und Leistungen gelenkt werden. Im Gegensatz zu den genannten währungspolitischen Maßnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich der Deutschen Bundesbank fallen, ist hier die Bundesregierung zuständig.

Die Außenwirtschaftspolitik oder auch Zahlungsbilanzpolitik⁹⁵ umfaßt außer der Wechselkurs- und Devisenpolitik, Preis- und Mengeneingriffe und sonstige Maßnahmen zur Regelung des Dienstleistungsverkehrs und der Kapitalbewegungen. Bei der Preisbeeinflussung ist vor allem an die Zölle zu denken, die wegen der Zugehörigkeit der Bundesrepublik zur Zollunion der EWG und durch die Mitgliedschaft im GATT nicht mehr autonom bestimmt werden können.

Zollähnlich wirken die durch das Absicherungsgesetz geschaffenen Belastungen des Exports und Erleichterungen des Imports⁹⁶. Vergleichbar im Bereich des außenwirtschaftlichen Kapitalverkehrs sind Maßnahmen, wie die Kuponsteuer⁹⁷ und die Swapsatzpolitik.

Schließlich sind die Mengeneingriffe, die vor allem in Form der Importkontingente auch in der grundsätzlich liberalisierten Außenwirtschaft der Bundesrepublik bedeutsam sind, zu erwähnen.

marktpapiere in § 21 BBankG, zu denen Aktien nicht gehören, ist nicht nur beispielhaft, sondern abschließend. *Faber* überdehnt den Begriff »zur Regelung des Geldmarktes« in § 21 BBankG und setzt sich darüber hinweg, daß mit der Aufzählung der Offenermarktpapiere der Markt, auf dem die Bundesbank tätig werden darf, begrenzt werden sollte (so wohl auch, allerdings teilweise ohne Begründung, v. *Spindler, Becker, Starke*, Die Deutsche Bundesbank, 1969, S. 367; *Köser, Pfisterer*, Die Notenbank, 1969, S. 80 ff. und *Fögen*, Geld- und Währungsrecht, 1969, S. 97).

⁹⁵ Das umfangreiche Werk von *Küng* hierzu (Zahlungsbilanzpolitik, 1959) wurde bisher im Hinblick auf die rechtlichen Probleme noch nicht ausgewertet.

⁹⁶ G. über Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung gemäß § 4 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 29. November 1968 (BGBl. I S. 1255). Abgeändert mit G. vom 8. August 1969 (BGBl. I S. 1081) und in den wesentlichen Bestimmungen der §§ 1 und 2 aufgehoben durch die VO vom 28. Oktober 1969 (BGBl. I S. 2045).

⁹⁷ G. zur Ergänzung und Änderung des Einkommensteuergesetzes, des Körperschaftsteuergesetzes und des Kapitalverkehrssteuergesetzes vom 25. März 1965 (BGBl. I S. 147).

Die Brauchbarkeit der von der Volkswirtschaftslehre entwickelten Klassifikationen für juristische Problemlösungen ist beschränkt. Auch die von *Röpke* stammende und von der Rechtslehre teilweise rezipierte Einteilung in konforme und nicht konforme Maßnahmen hat für die verfassungsrechtliche Beurteilung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme keinerlei Aussagekraft. Für nicht konform werden nämlich jene Maßnahmen gehalten, welche gewisse abhängige Variable oder Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses (z. B. Preise) unmittelbar korrigieren wollen, ohne an den Bedingungen etwas zu ändern, welche diese Ergebnisse herbeiführen. Als konform gelten Maßnahmen, die die Größe der unabhängigen Variablen (z. B. des Kapitalbestands), der Bedingungen oder Daten verändern, um so indirekt auf die abhängigen Variablen einzuwirken⁹⁸.

Für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit kann es nun nicht darauf ankommen, ob die Bedingungen des Marktes korrigiert werden, ohne daß direkt Einfluß auf die Ergebnisse genommen wird (konformer Eingriff) oder ob die Ergebnisse direkt (nicht konformer Eingriff) manipuliert werden. Bei näherem Zusehen wird die getroffene Unterscheidung, die *Röpke* durchaus qualitativ verstanden wissen will⁹⁹, selbst für den Bereich der Volkswirtschaft problematisch. So ist für ihn eine Änderung der Währungsparitäten typisch für eine konforme Intervention, obwohl diese zu Datenverschiebungen führt, die den Marktmechanismus wesentlich stärker beeinträchtigen als eine schonende, gezielte, sektorale Steuerung des Preises¹⁰⁰.

Auch andere volkswirtschaftliche Einteilungen, wie die in Anpassungs-, Erhaltungs- und Gestaltungsinterventionen, haben nur beschreibenden Wert. Allerdings hätte der von *Jöhr*¹⁰¹ beschriebene Typus der Gestaltungsintervention im Bereich der Rechtswissenschaft durchaus einen Ansatzpunkt zur Diskussion der Frage geben können, ob auch die Schaffung oder Veränderung grundlegender wirtschaftlich relevanter Normen begrifflich als Wirtschaftspolitik angesehen werden kann¹⁰².

98 So *Küng*, Interventionismus, HdSW, 1956, S. 326.

99 *Röpke*, Gesellschaftskrisis, 1948, S. 259.

100 Kritisch gegen *Röpkes* Unterscheidung auch *Marbach*, Staatsintervention, 1950, S. 26 ff. *Müller-Armack* gebraucht den Begriff »marktkonform« nur noch ganz untechnisch »zur Kennzeichnung von Verfahren . . ., bei denen auf die Funktion des Marktes Rücksicht genommen wird« (Soziale Marktwirtschaft, HdSW, 1956, S. 391); *Giersch* spricht ihm jeden »heuristischen Wert« ab (Wirtschaftspolitik, 1961, S. 317 f.) und *Ohm* (Volkswirtschaftspolitik, Bd. 1, 1965, S. 108 ff.) entwickelt in Anlehnung an *Thalheim* ein fünfteiliges System möglicher Eingriffe. Schon 1943 hatte *v. Stackelberg* auf die Notwendigkeit der Entwicklung allgemeiner Grundsätze zur Unterscheidung systemgerechter und systemwidriger Maßnahmen durch die theoretische Volkswirtschaftspolitik hingewiesen (Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung, ORDO II, 1949, S. 200).

101 *Jöhr*, *Singer*, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 1964, S. 163.

102 Vgl. hierzu vorne S. 60 f.

Von besonders aktueller Bedeutung ist die Unterscheidung in Maßnahmen zur Beeinflussung der makroökonomischen und der mikroökonomischen Größen. Letztere werden neuerdings als »Flucht in die Einzeldirigismen« angeprangert¹⁰³, während das Instrumentarium für eine globale und damit indirekte Steuerung mit dem Stabilitätsgesetz wesentlich angereichert wurde. Rahmenplanung durch Gesamtrechnung mit quantifizierter Zielangabe, konzentrierte Aktion, Einkommens-, Vermögens- und vor allem eine umfangreiche Strukturpolitik (also doch Einzeldirigismen!) kennzeichnen das Bild der gegenwärtigen Konjunktursteuerung. Diese, als bewußte Lenkung wirtschaftlicher Gesamtgrößen wie Sozialprodukt, Beschäftigungsstand und Preisniveau definierbar¹⁰⁴, umfaßt nach dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium »Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung«¹⁰⁵ folgende Mittel:

- Wettbewerbspolitik
- Außenwirtschaftspolitik
- Geld- und Kreditpolitik
- Finanzpolitik
- Lohnpolitik
- Sozialrentenpolitik.

Diese weit und unsystematisch erfaßten Instrumente werden vielfach, sogar primär, zu anderen Zwecken eingesetzt, sind aber doch auch für die Konjunktursteuerung wesentlich.

Die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten bzw. zwischen unmittelbaren und mittelbaren Einwirkungen war schon 1952 von *Scheuner* als ein brauchbares Einteilungsschema übernommen worden¹⁰⁶, während *Hamann*¹⁰⁷ auf die wirtschaftlichen Bereiche, in denen gelenkt wird, abstellt. Das Betriebsrecht mit Errichtungs- und Verlegungsverböten, die Regelung der Erzeugung, die Lenkung von Warenverkehr und Verbrauch, Preisbildungs-, Förderungs- und Hilfsmaßnahmen waren vor mehr als 15 Jahren die wichtigsten Lenkungsgebiete. Als weniger zeitbedingt erwiesen sich die von *Scheuner* behandelten mittelbaren Lenkungsmittel: Subventionen, Steuer-, Kredit- und Währungspolitik sowie planerische Maßnahmen¹⁰⁸ haben zunehmend an Bedeutung gewonnen.

103 So *Schiller*, Preisstabilität, 1966, S. 11.

104 So z. B. *Streissler*, Konjunkturtheorie, Ev. Staatslexikon, 1966, Sp. 1121.

105 Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 4, Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, 1957, S. 34 ff.

106 *Scheuner*, Staatliche Intervention, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 26 ff.

107 Vgl. *Hamann*, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, 1953, S. 95 ff.

108 *Scheuner*, Staatliche Intervention, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 40 ff.

Eine Klassifikation nach den Rechtsformen, wie sie *E. R. Huber* vornimmt¹⁰⁹, führt in zentrale, staatsrechtliche Problematiken. Die Einwirkung durch Gesetz oder durch Rechtsverordnung, durch Verwaltungsakt oder durch Vertrag, durch hoheitlichen Zwang oder durch privatrechtliche Gestaltung, durch indikative oder durch imperative Planung, durch Haushaltsgesetz oder durch Verwaltungsverordnungen steht hier zur Diskussion. Damit sind die wichtigsten Fragen des heutigen Staatsrechts angesprochen: Beschränkung des Parlaments auf eine Grundsatzgesetzgebung, umfassender Gesetzesvorbehalt, originäre Rechtssetzungsbefugnis der Verwaltung, Grundrechtsgeltung im Verwaltungsprivatrecht, Sprengung rechtsstaatlicher Formtypiken sind nur einige Positionen aus dem reichhaltigen Problemerkatalog. Hier sollen nur ausgewählte grundsätzliche Fragen der verfassungsmäßigen Grundlage der Wirtschaftspolitik und insbesondere deren Begrenzung durch die Grundrechte behandelt werden.

Im folgenden ist zunächst das Wesen der Wirtschaftspolitik durch deren Gegenüberstellung zur Planwirtschaft und zur Wirtschaftsplanung sowie durch einen Blick auf die Frage, ob das Kartellverbot als Wirtschaftslenkungsmaßnahme angesehen werden kann, noch zu verdeutlichen.

2. Abgrenzung der Wirtschaftspolitik zur Planwirtschaft

Voraussetzung jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme ist die grundsätzliche Anerkennung der Wirtschaftsfreiheit durch den eingreifenden Staat. Fehlt diese und verläuft die Wirtschaftspolitik nach einer systematischen und umfassenden zentralen Planung und Lenkung, dann ist die Grenze zur Plan- oder Zentralverwaltungswirtschaft überschritten. Nach der älteren liberalen Lehre ist die Abgrenzung sogar überhaupt nicht möglich, da bereits eine partielle Aufhebung des Preismechanismus zwangsläufig weitere Interventionen auslösen und bei einer Zentralverwaltungswirtschaft enden müsse¹¹⁰. So argumentierte noch im Jahr 1950 *Franz Böhm* gegen den »leichtgezimierten Kompromiß« zwischen Wettbewerbswirtschaft und zentraler Wirtschaftslenkung und für die Lupenreinheit der preisgesteuerten

109 *E. R. Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, 1954, S. 225 ff. Vgl. zum ganzen auch *Isay*, Die juristische Technik der Wirtschaftslenkung, Festschrift Schmidt-Rimpler, 1957, S. 403 ff.

110 Nach *Röpke* (Vorwort zu *Hayek*, Weg zur Knechtschaft, 1952, S. 12) kann der »Cocktail von Marktwirtschaft und Kommandowirtschaft« nur bewirken, »daß beide versagen«. Für *Hayek* (Weg zur Knechtschaft, 1952, S. 65 f.) sind Wettbewerb und zentrale Steuerung »einander ausschließende Prinzipien«. Vgl. auch *Böhm*, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, 1950, S. 55 ff. Geistesgeschichtlich geht diese Lehre auf den Gedanken einer Harmonie in gottgewollter Ordnung, der sich schon in der Stoa und in der Wirtschaftstheorie von *Adam Smith* findet, zurück.

Marktwirtschaft, weil in einer Wettbewerbsordnung die »Koordinierung in volkswirtschaftlich sinnvoller Weise *nur durch Wettbewerbspreise* zustande gebracht werden kann, die sich auf Märkten mit doppelseitiger vollständiger Konkurrenz *in freier Weise* bilden«¹¹¹.

Heute ist die Möglichkeit eines Mittelweges zwischen Planwirtschaft und Marktwirtschaft überwiegend¹¹², die Notwendigkeit von Eingriffen in die freie Marktwirtschaft ausnahmslos anerkannt, denn auch der Neoliberalismus hat sein einseitiges Modelldenken aufgegeben und stellt die Forderung, »dem Wirtschaftsprozeß eine zureichende Lenkung zu geben«¹¹³. Den anderen Richtungen der Volkswirtschaftslehre bereitet das Lenkungsproblem ohnehin keine ideologischen Schwierigkeiten.

Der Gegensatz zwischen den Glaubensgemeinden der »Harmonie-Automatiker« (*Tautscher*) und der wirtschaftlichen Planer lebt aber weiter bei der näheren Bestimmung des Begriffs der Wirtschaftslenkung. Während *Küng* den Staat darauf beschränken will, »nicht auf Grund eines allumfassenden Planes, sondern zur Behebung einzelner Schäden... oder zur Erreichung bestimmter Sonderziele«¹¹⁴ auf die Wirtschaft einzuwirken, bezieht *Scheuner* auch eine Umformung der Grundlagen in seinen Begriff mit ein¹¹⁵. Auch für *Marbach* wird staatliche Intervention erst dann Planwirtschaft, wenn an die Stelle der privaten Unternehmensdisposition eine *umfassende* Planwirtschaft und an die Stelle des Privateigentums grundsätzlich Kollektiveigentum gesetzt wird¹¹⁶. Eine partielle Sozialisierung ist daher nach diesen Meinungen zu Recht noch nicht das, was man gemeinhin unter Planwirtschaft versteht. Sähe man mit *Küng* ein wesentliches Kriterium zur Unterscheidung der Planwirtschaft von anderen Wirtschaftsformen im Umfang des geplanten Ziels und nicht in der Intensität und in den Mitteln, mit denen dieses verfolgt wird, dann wäre beispielsweise die mit dem Stabilitätsgesetz verfolgte Politik Planwirtschaft, denn die Ziele des »magischen Vierecks« werden im Rahmen eines *umfassenden* Plans angestrebt.

111 a.a.O., S. 57.

112 So z. B. *Tautscher*, Vollbeschäftigung, ZgesStW, Bd. 108, 1952, S. 82 und *Scheuner*, Staatliche Intervention, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 67. Bis dahin war es ein schmerzhafter Prozeß; »der Interventionismus ist ein Schreckbild für den unerbittlichen Systematiker und Doktrinär, denn in ihm kombinieren sich zwei in ihrer Folgerichtigkeit für sich allein nicht zu überbietende Systeme der Wirtschaftsorganisation und der gesellschaftlichen Anschauung zu einem im Grunde theoriwidrigen Wechselbalg von Idealtypus«, kennzeichnet zutreffend *Marbach* (Staatsintervention, 1950, S. 42) die Situation.

113 *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 254.

114 Interventionismus, HdSW, 1956, S. 320.

115 Staatliche Intervention, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 7.

116 Staatsintervention, 1950, S. 37.

Die Beschränkung auf punktuelle Korrekturen und Sonderziele kann kein brauchbares Abgrenzungskriterium für Wirtschaftspolitik und Planwirtschaft sein, denn die Fassung des Zieles ist lediglich eine Formulierungsfrage. Letztlich wird nämlich jeder Eingriff in die Wirtschaft auf allumfassende Ziele wie Maximierung des Sozialprodukts, Förderung des Gemeinwohls oder ähnliche zurückführbar sein.

Der Unterschied zwischen umfassender Wirtschaftspolitik und Planwirtschaft ist vielmehr darin zu sehen, daß in der Planwirtschaft von einer staatlichen Zentralstelle für eine bestimmte Periode im Gesamtbereich oder zumindest in einem wesentlichen Teil der Wirtschaft der Ablauf des wirtschaftlichen Prozesses festgelegt wird. Entscheidend ist der Umfang des von der Planung erfaßten Bereichs und die Intensität, mit der ein Abweichen von der Zielprojektion korrigiert wird. Nur auf Grund der jeweiligen Bedeutung der staatlichen Planung in einer Wirtschaftsordnung kann festgestellt werden, ob es sich um Planwirtschaft handelt. Der zugehörige Plan ist dabei nur Anhaltspunkt, er stellt nur eine widerlegbare Vermutung auf, da Konzept und Befund vielfach auseinanderfallen. Die Autoren, die als Unterscheidungsmerkmale die zentrale oder dezentrale Aufstellung der Wirtschaftspläne¹¹⁷ oder die Verstaatlichung der Produktionsmittel und die Ersetzung des privaten Unternehmers durch eine zentrale Produktionsverwaltung¹¹⁸ betrachten, übersehen, daß nur das Ausmaß der genannten Maßnahmen eine Klassifizierung des jeweiligen Wirtschaftssystems zuläßt. Eine Teilsozialisierung von Produktionsmitteln oder die Aufstellung eines umfassenden unverbindlichen zentralen Plans machen eine freie Wettbewerbswirtschaft noch nicht zur Planwirtschaft.

3. *Abgrenzung der Wirtschaftspolitik zur Wirtschaftsplanung*

Schwieriger als die Abgrenzung der Wirtschaftspolitik zur Planwirtschaft ist die zur Wirtschaftsplanung.

Plan, noch im 18. Jahrhundert ein aus dem Französischen übernommenes Fremdwort, das nach einem Vorschlag des Dichters *Ramler* aus dem Jahr 1774 durch »Entwurf« ersetzt werden sollte¹¹⁹, bedeutet noch heute einen

¹¹⁷ Z. B. *Thalheim*, Planwirtschaft, Ev. Staatslexikon, 1966, Sp. 1529.

¹¹⁸ Nachweise bei *Watrin*, Zentralverwaltungswirtschaft, Staatslexikon, 1963, Sp. 958.

¹¹⁹ So *Salin*, Planung, Planung ohne Planwirtschaft, 1964, S. 2. *Kaiser* (Pragmatische Theorie der Planung, Planung I, 1965, S. 21 f.) hält allerdings den sprachgeschichtlichen Ansatz für eine Verkürzung des Blickwinkels. Die von ihm aufgefundenen geistesgeschichtlichen Bezüge vermögen aber nur die unanzweifelbare Affinität jeder Planung zu ratio, schöpferischer Gestaltung und letztlich zur Natur des Menschen zu zeigen, nicht jedoch die gesuchte begriffliche Klärung zu geben.

Entwurf, in dem beabsichtigtes Handeln sowie das damit verfolgte Ziel gedanklich vorweggenommen werden, um den gewünschten Erfolg baldmöglichst zu erreichen. An der gedanklichen Vorwegnahme fehlt es, wenn man die Eigenart der Wirtschaftspolitik darin sieht, daß sie sich vorwiegend mit einer reaktiven Bekämpfung sektoral bereits aufgetretener Schwierigkeiten und Störungen befaßt, wobei das gesamtwirtschaftliche Interesse lediglich mitbedacht und im Rahmen des Möglichen mitberücksichtigt werden soll¹²⁰. Wie aber oben gezeigt wurde, ist Wirtschaftspolitik keineswegs nur Teilreaktion, sondern vielfach umfassende Aktion, ebenso wie Planung als rationale Gestaltung einer zukünftigen Entwicklung praktisch identisch ist mit dem Begriff der Wirtschaftspolitik überhaupt. Noch weitergehend kann mit *Tuchtfeldt*¹²¹ »das entwerfende Denken auf der Grundlage sorgfältiger Lageanalysen und alternativer Annahmen« für das Individuum wie für die Gemeinschaft als notwendige Voraussetzung jeder rationalen Entscheidung angesehen werden – Planung wird so zum Spezifikum der ratio und damit des Menschen überhaupt. Für den Bereich des Rechts ist dieser allgemeine Begriff der Planung unbrauchbar, weil er eine besondere Erscheinungsform staatlichen Handelns nicht zu »begreifen« und in das Gefüge der Verfassung, vor allem deren Rechtsschutzsystem, einzupassen vermag. Die von *Ipsen* vorgeschlagene Methode, mit einem angenommenen Rechtsbegriff der Wirtschaftsplanung dessen hypothetische Merkmale mit pragmatisch gewonnenem Material wechselseitig zu überprüfen und daraus den Rechtsbegriff der Wirtschaftsplanung zu entwickeln, ist erfolgversprechender. Nur das Ergebnis dieses Versuchs soll festgehalten werden: Aus drei Grundtypen der Wirtschaftsplanung (Vorausschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung *ohne* Verbindlichkeit für Staat und Privatwirtschaft, Vorausschätzung *mit* Verbindlichkeit für öffentlichen Sektor und Setzung von Wachstumszielen für die Privatwirtschaft) können als Wesensmerkmale der Wirtschaftsplanung festgehalten werden: die Vorwegnahme einer Handlung oder Ordnung, die Zielsetzung, die Beziehung zu den Faktoren Raum (z. B. Staatsgebiet) und Zeit (mittelfristig, Fünf-Jahres-Pläne u. ä.), die Bestimmung des Plans durch den Staat als dessen Träger, die Adressierung an den Privaten, das Wirtschaften als Gegenstand des Plans, die Einwirkung auf das wirtschaftliche Verhalten der Unternehmer und als Zweck ein bestimmtes öffentliches Interesse (z. B. Investitionslenkung)¹²². Die genannten Merkmale sind bereits im Hinblick auf die inter-

¹²⁰ So will Gygi (Wirtschaftsplanung in der Schweiz? Planung I, 1965, S. 172) in Anlehnung an *Tuchtfeldt* den Interventionismus von der Wirtschaftsplanung abgrenzen.

¹²¹ Zitiert nach *Ipsen*, Fragestellungen zu Recht der Wirtschaftsplanung, Planung I, 1965, S. 47.

¹²² *Ipsen*, a.a.O., S. 44 ff.

essierende Rechtsproblematik ausgewählt: So plant der Staat zwar auch, wenn er den Plan an sich selbst (Eigenbetriebe) richtet, die Zurechnung dieser Tätigkeit zur Wirtschaftsplanung fiele aber aus dem Rahmen von deren spezieller Problematik.

Über eine Deskription der Merkmale der Wirtschaftsplanung ist die Rechtswissenschaft lange nicht hinausgekommen. Die Anlehnung an die zum Bau- und Bodenrecht entwickelten Verwaltungspläne¹²³ brachte keine Lösung. Der durch das Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft über Planung ohne Planwirtschaft¹²⁴ im Juni 1963 ausgelöste Boom von Veröffentlichungen zum Planungswesen¹²⁵ hat inzwischen zu zahlreichen Versuchen einer begrifflichen Erfassung der Wirtschaftsplanung geführt. Die Diskussion um die in der Rechtswissenschaft zumeist noch mit Wirtschaftslenkung bezeichnete Wirtschaftspolitik ist dabei in den Hintergrund getreten. Soweit überhaupt eine Beziehung zwischen beiden erörtert wird, will man die Lenkung durch deren Beschränkung auf ein *punktuell*es Eingreifen kennzeichnen¹²⁶. Dies entspricht, wie oben gezeigt wurde, weder dem Wesen noch der herkömmlichen Auffassung der Wirtschaftspolitik. Wirtschaftsplanung steht nicht im Gegensatz zur Wirtschaftspolitik, sondern sie ist eine von deren besonderen Erscheinungsformen. Die Vorwegnahme zukünftiger Entwicklung in Plänen mit dem Zweck, das Wirtschaftsgeschehen direkt oder durch Orientierungshilfen indirekt zu beeinflussen, ist nichts anderes als Wirtschaftspolitik, die sich dadurch auszeichnet, daß sie wirtschaftliche Sachverhalte zu verändern sucht, ohne das System der Marktwirtschaft aufzugeben. Wirtschaftsplanung ist daher Wirtschaftspolitik im

¹²³ Vgl. *Imboden* und *Obermayer*, Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL, Heft 18, 1960, S. 113 ff.; 144 ff.

¹²⁴ Planung ohne Planwirtschaft, Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft vom 7.-9. Juni 1963, hrsg. von *Plitzko*, 1964.

¹²⁵ Vgl. u. a. die Beiträge in den von *Kaiser* hrsg. Sammelwerken Planung I, 1965, Planung II, 1966 und Planung III, 1968 von *Bullinger*, *Deringer*, *Ipsen*, *Kaiser*, *Knapp*, *Kölble*, *Lohmann*, *J. Heinz Müller*, *Ophüls*, *Regul*, *Scheuner*, *v. Simson*, *Wenger* (Planung I); *Albert*, *Cassese*, *Cesareo*, *Günther*, *Gygi*, *Houin*, *Jürgensen*, *Kantzenbach*, *Kern*, *Ogushi*, *van Wijnbergen* (Planung II); *Fischer-Menshausen*, *Forsthoff*, *Grund*, *Hüfner*, *Köttgen*, *Schlecht* (Planung III). Vgl. außerdem *Kästner*, Gesamtwirtschaftliche Planung in gemischter Wirtschaftsordnung, 1966; *Kölble*, Wirtschaftsplanung und Grundgesetz, NJW 1966, S. 473 ff.; *Willgerodt*, Staatsplanung in der Marktwirtschaft, ORDO XVII, 1966, S. 153 ff.; *Machlup*, Planung in der Marktwirtschaft, Gesellschaftspolitische Kommentare, 1967, S. 109 ff.; *Müller-Ohlson*, Wirtschaftsplanung und Wirtschaftswachstum in Frankreich, 1967; *Rieger*, Begriff und Logik der Planung, 1967; *Tiefenbacher*, Planung in der Marktwirtschaft, BB 1967, S. 1 ff.; *Redeker*, Staatliche Planung im Rechtsstaat, JZ 1968, S. 537 ff. und *Vente*, Planung wozu? 1969.

¹²⁶ So unrichtig *Ipsen*, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, Planung II, 1966, S. 65 und *Gygi*, Wirtschaftsplanung in der Schweiz? Planung I, 1965, S. 172. Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftslenkung und Wirtschaftsplanung wird gesehen von *Ballerstedt*, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, AöR, Bd. 74, 1948, S. 137 und *Bellstedt*, Wirtschaftslenkung durch Steuern, 1962, S. 34.

üblichen Sinn. Diese Feststellung ist rechtlich bedeutsam, weil mit ihr die für die Wirtschaftslenkung bzw. Wirtschaftspolitik entwickelten Rechtslehren auch für das neue Phänomen der Wirtschaftsplanung nutzbar gemacht werden können. Der Plan sprengt zwar die Formtypik des liberalen Rechtsstaates und verlangt nach der Entwicklung neuer Rechtsfiguren. Aber selbst für spezifisch planerische Probleme wie Planzwang, Plangewährleistung und Planungsrechtsschutz können im klassischen Interventionsrecht Lösungsansätze gefunden werden.

Soweit sich Wirtschaftsplanung nur durch eine datenhaft begründete, besonders konzentrierte und rechenhaft fixierte Leitung von der bisherigen Wirtschaftspolitik unterscheidet, handelt es sich ohnehin nur um ein stilistisches, nicht juristisches Problem. Das gilt auch für die französische Spielart der Planung, die Planifikation, deren Originalität nach einer amtlichen französischen Publikation darin besteht, eine Mittellinie zwischen der Beschränkung auf eine Vorausschau nach amerikanischem Muster und den autoritären Plänen sowjetischen Typs einzuhalten¹²⁷. Die besondere Eigenart der Planifikation besteht in der Geschmeidigkeit der grundsätzlich hinweisenden Pläne (*plans indicatifs*), deren Ziele nur die meist verstaatlichten Grundindustrien verpflichten. Unter Planifikation versteht daher *Fikentscher* zu Recht das, was ebenso als eine Definition für Wirtschaftspolitik angesehen werden kann, nämlich diejenige staatliche Tätigkeit, »die vorausschauend, anregend und lenkend in den Ablauf einer grundsätzlich freiheitlichen Volkswirtschaft eingreift, um bestimmte, vom Staat gesetzte wirtschaftliche Ziele zu verfolgen, unter teilweiser Außerkraftsetzung marktwirtschaftlicher Eigengesetzlichkeiten«¹²⁸.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Praxis der französischen Planifikation stark dirigistische Züge aufweist. Die Planrealität wird daher nach Ansicht französischer Planbeamter von der Bezeichnung »indicative« nur unvollkommen getroffen, in gewissem Umfang habe der Plan durchaus normativen Charakter¹²⁹. Dies gilt insbesondere für die sehr weitgehende französische Branchenplanung¹³⁰.

4. Wirtschaftspolitik und Wettbewerbsbeschränkungen

Angesichts der wachsenden Bedeutung wettbewerbsbeeinflussender Kooperations- und Konzentrationserscheinungen gewinnt die von der Literatur

¹²⁷ Vgl. *Albrecht*, Planifikateure beim Werk, 1964, S. 28 ff.

¹²⁸ *Fikentscher*, Planifikation als wirtschaftsrechtliches Instrument, in: *Rechtsfragen der Planifikation*, 1967, S. 82.

¹²⁹ Vgl. *Tholl*, Die französische Planifikation – ein Vorbild? *ORDO* XV/XVI, 1965, S. 264 mit zahlreichen Nachweisen.

¹³⁰ So *Hedtkamp*, Planifikation in Frankreich, 1966, S. 43.

aufgeworfene Frage an Gewicht, ob Maßnahmen zum Schutze des Wettbewerbs unter den Begriff der Wirtschaftslenkung bzw. nach der hier gebrauchten Terminologie unter den der Wirtschaftspolitik fallen. Bejaht man dies, dann gelten für diese Maßnahmen die allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken. Diesem als selbstverständlich anmutendem Ergebnis werden von *Hans Huber* folgende Überlegungen gegenübergestellt: Interventionismus bedeutet für ihn Einbruch in die Gewerbefreiheit. Dieselben Vorschriften könnten aber nicht zugleich als Schutz des freien Wettbewerbs und als Ausnahme von der Gewerbefreiheit angesehen werden. Das Grundrecht der Gewerbefreiheit würde aufgelöst, wenn man staatlichen Schutz des freien Wettbewerbs als Eingriff in das freie Spiel der Kräfte ansähe¹³¹. Dieser Ansicht, die teilweise von der volkswirtschaftlichen und verfassungsrechtlichen Literatur geteilt wird¹³², und insbesondere der Folgerung, Antimonopolvorschriften könnten wesensmäßig nicht gegen das Grundrecht der Wettbewerbsfreiheit verstoßen, kann nicht gefolgt werden. Das Modell eines atomistischen Wettbewerbs ist keine verfassungsrechtliche Institution. Wenn sich private Unternehmen durch Preisabsprachen u. ä. binden, dann ist dies Ausdruck des freien Spiels der Kräfte, Ausübung der durch die Verfassung gesicherten Freiheit. Die zwangsläufige Entwicklung jedes freien Wettbewerbs zur privaten konkurrenzausschaltenden Abmachung ist ein-

¹³¹ *Hans Huber*, Interventionismus, Z. f. schweiz. Recht, 1951, S. 175 f. Ähnlich schon *Giacometti*, Die Handels- und Gewerbefreiheit nach den neuen Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung, Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung, 1948, S. 185 f.

¹³² So vor allem die Verfechter des Ordoliberalismus, die annehmen, daß das Kartellverbot die durch das GG festgelegte Verfassungswidrigkeit von Kartellverträgen nur wiederholt (vgl. die Nachweise bei *Badura*, Verwaltungsmonopol, 1963, S. 316, Anm. 3 und im *Gemeinschaftskommentar*, 1963, S. 72). So auch *Rupp* (Verfassungsrecht und Kartelle, in: Wettbewerb als Aufgabe, 1968, S. 208), für den wettbewerbsbeschränkende Abreden in der Regel nicht »verfassungsadäquat« sind. Die Gegenmeinung beruft sich auf einen weiten Interventionsbegriff, der auch Maßnahmen zum Schutze des Wettbewerbs umfasse (vgl. z. B. *Marbach*, Staatsintervention, 1950, S. 35 und *Sandrock*, Grundbegriffe des GWB, 1968, S. 36), und auf die unterschiedslose Bindung jedes Gesetzes an die verfassungsmäßige Ordnung (vgl. z. B. *Strickerodt*, Das Kartellverbot in verfassungsrechtlicher Betrachtung, NJW 1955, S. 1697 ff.). Zur heftigen, stark ideologisch eingefärbten Auseinandersetzung vgl. v. *Köhler*, Gefährliche Ideologie, NJW 1964, S. 229 ff. Der Streit darüber, ob das GWB als das Grundgesetz der Wirtschaft angesehen werden kann, ist bis heute noch nicht verstummt, wie die Kontroverse zwischen dem früheren Bundeskanzler Prof. *Erhard* und Bundeswirtschaftsminister Prof. *Schiller* zeigt (vgl. Deutsche Sparkassen-Zeitung, 1968, S. 3). Sicher kann das GWB trotz zahlreicher Durchbrechungen als das Leitgesetz eines ordnungs- und wirtschaftspolitischen Systems bezeichnet werden, das die Prinzipien der freien Preisbildung, der Kanalisierung und Kontrolle wirtschaftlicher Macht sichert. Eine rechtliche Konsequenz, etwa im Sinne einer verfassungsmäßigen Geltung oder einer Selbstbindung des Gesetzgebers, die »konzertierte Aktionen« u. ä. für alle Zukunft ausschliesse, kann daraus nicht gezogen werden. Vgl. hierzu richtig *Ritter*, Wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des GWB, BB 1968, S. 1393 ff.

deutig¹³³ und kann nicht nur als Entartung des *an sich* freien Marktes angesehen werden. Andererseits müssen aber die durch derartige Abmachungen entstehenden wirtschaftlichen Machtstellungen durch hoheitliche Eingriffe in Grenzen gehalten werden, wenn am Prinzip der Marktwirtschaft festgehalten werden soll¹³⁴.

Eine Lösung ist aus der Verfassung zu gewinnen: Die Wettbewerbsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG stellt wie jedes Freiheitsrecht dem Grundrechtsträger frei, ob und inwieweit er von seiner Freiheit Gebrauch machen will. Es gibt keine Pflicht zum Wettbewerb, autonome Wettbewerbsbeschränkungen innerhalb der Wirtschaft können deshalb niemals *per se* verfassungswidrig sein¹³⁵. Daher unterliegt jede wirtschaftspolitische Maßnahme zur Herstellung des freien Wettbewerbs der vollen verfassungsmäßigen Kontrolle. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn die freie gewerbliche Betätigung als Bestandteil eines von der Verfassung festgelegten ökonomischen Systems der vollen Wettbewerbsfreiheit anzusehen wäre. Dann wäre das Recht zur Kartellabrede nach dem Willen des Verfassungsgebers ausdrücklich grundrechtlich nicht gesichert und Gesetze zur Herstellung des Wettbewerbs verstießen grundsätzlich nicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG. Für eine derart restriktive Interpretation des Hauptfreiheitsrechts gibt das Grundgesetz aber keinen Anlaß¹³⁶.

133 Vgl. die überzeugenden Nachweise aus der Praxis bei *Marbach*, a.a.O., S. 95 f.

134 Insoweit ist *Mestmäcker* und den ihm folgenden Autoren (Zur Reform des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen. Einleitende Stellungnahme, in: Wettbewerb als Aufgabe, 1968, S. 7) beizupflichten, wenn sie den verfassungspolitischen Gehalt des GWB hervorheben, denn die Beseitigung jeden Marktes würde zweifelsohne unserer Verfassungslage nicht entsprechen. Allerdings darf im GWB keine *verbindliche* Interpretation der Verfassung gesehen werden, was *Kilian* (Die Verfassung als Kartell-Ergänzungsgesetz, Besprechung von Wettbewerb als Aufgabe, 1968, ZRP 1969, S. 263) *Mestmäcker* unzulässigerweise unterstellt.

135 So auch *Dürig*, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 2 Abs. 1, Randnr. 50 und *E. R. Huber*, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 137. Zur Rechtsprechung des Supreme Court der USA, der das Monopolverbot teilweise unmittelbar aus verfassungsrechtlichen Prinzipien herleitet, vgl. *Mestmäcker*, Wirtschaft und Verfassung, DÖV 1964, S. 606 ff.

136 Zur Diskussion um die richtige wettbewerbstheoretische Konzeption in der Wirtschaftswissenschaft vgl. die Auseinandersetzung zwischen *Hopmann* (Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1966, S. 286 ff.; *ders.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Bemerkungen zu *Kantzenbachs* Erweiterung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1967/68, S. 251 ff.), *Kaufer* (*Kantzenbachs* Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1966, S. 481 ff.; *ders.*, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Eine Replik, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1967/68, S. 242 ff.) einerseits und *Kantzenbach* (Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 1967; *ders.*, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Eine Erwiderung auf den gleichnamigen Besprechungsaufsatz von *Erich Hopmann*, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1967/68, S. 193 ff.) andererseits. Vgl. außerdem *Kartte*, Kooperation in der Marktwirtschaft, BB 1969, S. 53 ff.; *Schlegel*, Brauchen wir ein neues wettbewerbspolitisches Leitbild? BB 1969, S. 656 ff. und *Görgens*, Wettbewerb und Wirtschaftswachstum, 1969, S. 27 ff.

Zweites Kapitel

Lenkung, Ordnung und Verfassung der Wirtschaft

I. Lenkung und Ordnung der Wirtschaft in den wissenschaftlichen Lehrsystemen

Spätestens mit der Weltwirtschaftskrise der Jahre 1929 bis 1933 drang die Einsicht in das allgemeine Bewußtsein, daß die Existenz des Staates an die Überwindung von Wirtschaftskrisen gekoppelt ist. Die Bereitschaft, wirtschaftliche Entwicklungen als unabänderliche Naturgesetze hinzunehmen, war damit ebenso geschwunden wie die Anschauung, Privatinitiative sei immer an sich gut, staatliche Interventionen immer an sich von Übel. Der grundlegenden Erkenntnis, daß sich der Staat schon aus Gründen der Selbsterhaltung für den Bereich der Wirtschaft zu interessieren habe, konnte die Nationalökonomie durch Bereitstellung des geeigneten Lenkungsinstrumentariums nur zögernd zur Wirksamkeit verhelfen. Als im Jahre 1933 Präsident *Roosevelt* bei einem durchaus fähigen Wirtschaftswissenschaftler Rat zur Überwindung der Depression suchte, antwortete ihm dieser, erst nach vielen Forschungsjahren könne eine wissenschaftlich haltbare Auskunft gegeben werden¹. Bei diesem non liquet in bezug auf spezielle Steuerungsprobleme dürfen nicht die zahlreichen Versuche zur Entwicklung von Wirtschaftssystemen vergessen werden, die geradezu nach dem Maß der staatlichen Einflußnahme auf die Wirtschaft klassifiziert werden können² und in denen damit zumindest latent das Steuerungsproblem angesprochen wird.

1. *Liberalismus und Kapitalismus*

Schon im merkantilistischen Naturrecht war der Glaube an die prästabilisierte Harmonie, den *ordre naturel*, ergänzt worden durch die Einsicht in die Notwendigkeit eines *ordre positif*; eine Gegenüberstellung, die die

¹ Diesen Fall schildert *Rostow*, *Planning for freedom*, 1959, S. 10.

² Vgl. *Badura*, *Verwaltungsmonopol*, 1963, S. 289.

Physiokraten übernahmen, allerdings mit dem Ziel, den *ordre positif* in Form der geltenden merkantilistischen Ordnung gänzlich abzubauen, weil der *ordre naturel* als von der Schöpfung vorgesehene Wohlstandsordnung von sich aus auf Harmonie angelegt sei und die Interessen des einzelnen mit denen aller in Einklang bringe³.

In der mit *Adam Smith* einsetzenden klassischen Nationalökonomie verlagerte sich unter dem Einfluß von *John Locke* das Interesse von der Ordnung der Wirtschaft auf deren Grundprinzipien, die Grund- und Menschenrechte. An die Stelle der prästabilierten Harmonie tritt nun unter dem Einfluß von *David Ricardo*, *John Stuart Mill* und *Thomas Robert Malthus* die natürliche Ordnung mit den unabänderlichen Elementen Freiheit und Eigentum. Durch die Gleichsetzung der für jede Wirtschaft notwendigen mit einer natürlichen, unabänderlichen Ordnung schien das Problem der Wirtschaftsordnung gelöst zu sein. Seit *Locke* galt das Dogma, staatliche Eingriffe auf die Wirtschaft auf ein Minimum zu beschränken. Konnte *Ricardo* die tatsächlichen Einwirkungen der öffentlichen Wirtschaft noch theoretisch bewältigen, indem er sie als Daten des Marktprozesses neutralisierte, so mußte nach den einschneidenden Eingriffen des Staates in die Wirtschaft im 20. Jahrhundert die angemessene Theorie gefunden werden, sollte der Liberalismus überhaupt noch eine Chance haben. In diesem Zeitpunkt gelang es *Walter Eucken* zu den klaren Wassern zweier modellartiger Wirtschaftssysteme, der »zentral geleiteten Wirtschaft« und der »Verkehrswirtschaft« als den konstitutiven Grundformen des Wirtschaftslebens vorzudringen⁴. Im Grundelement der Verkehrswirtschaft, der »vollständigen Konkurrenz«, klingt der Gedanke des *ordre naturel*, nunmehr als *ORDO* latinisiert, nochmals an⁵. Die für diese Marktwirtschaftstheorie unveränderlichen elementaren Kategorien sind das Privateigentum, die freie Verfügung über die Produktionsmittel, freie Kapitaldisposition, freier Handel und vor allem die Vertragsfreiheit. Als Unterscheidungskriterium für die beiden Grundformen dient die Alternative »Ein Plan – Vielzahl von Plänen«. In der zentral geleiteten Wirtschaft, die entweder eine einfache zentral geleitete Wirtschaft (Eigenwirtschaft) oder eine Zentralverwaltungswirtschaft ist, wird nach einem einheitlichen Plan ge-

3 Vgl. *Ritschl*, Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, 1954, S. 106 ff.

4 *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 21 f.

5 Unrichtig aber *Dürr* (Ordoliberalismus und Sozialpolitik, Diss. Zürich 1954, S. 7 f.), der dem Ordoliberalismus die Gleichsetzung von Verkehrswirtschaft und *ordre naturel* unterstellt. *Franz Böhm*, der Vertreter des Ordoliberalismus, den die Frage des Verhältnisses von Recht und Wirtschaft am intensivsten beschäftigte, hat immer betont, daß die Wettbewerbswirtschaft stets einer positiven Entscheidung des Rechts entspringt (Vgl. z. B. *Böhm*, Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung, in: Reden und Schriften, 1960, S. 49 f.).

wirtschaftet, während in der Verkehrswirtschaft jede einzelne Wirtschaftseinheit nach einem eigenen Plan handelt, wobei die unzähligen Einzelpläne durch die Rechnungsskala und den Marktmechanismus koordiniert werden. Die Lehre *Euckens* und seiner Anhänger, die in der Freiburger Schule zusammenfanden, greift weit über die Wirtschaftstheorie hinaus, indem sie die Durchsetzung einer funktionsfähigen und menschenwürdigen Ordnung von Gesellschaft und Wirtschaft durch die freie Entfaltung der individuellen Kräfte, die nur im Leistungswettbewerb möglich sei, bezweckt. Im Gegensatz zum klassischen Liberalismus fordern aber die Neoliberalen vom Staat die Schaffung einer Rahmenordnung für den Wettbewerb, der auf allen Märkten durchzusetzen sei. »Der Glaube an die providentielle Harmonie in der freien Wirtschaft lebt nur säkularisiert und verblaßt fort in dem Glauben an die Gleichgewichtstendenz des Marktmechanismus«⁶. Das Herzstück der neoliberalen Lehre, der Modellmarkt, schließt staatliche Eingriffe weitgehend aus. Durch den Marktautomatismus sollen Produktionskapazitäten, Kapital- und Arbeitsleistung weitgehend von selbst im Gleichgewicht bleiben. Störungen der freien Konkurrenz seien weder durch staatliche Planung noch durch unmittelbare Beeinflussung von Produktion und Distribution zu beseitigen, sondern durch die »Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft«⁷. Nur die auf jedem freien Markt unvermeidlich entstehenden monopolistischen Gruppierungen, die zur Einschränkung des Wettbewerbs führen, sind durch unmittelbare Interventionen zu bekämpfen. Der Interventionismus hat zwischen den von *Eucken* entwickelten beiden Grundformen der Zentralverwaltungswirtschaft und der Verkehrswirtschaft keinen selbständigen Platz. Jede Wirtschaftslenkung, die nicht allein die Gewährleistung des Marktmechanismus zum Ziel hat, wird als Störung, die unweigerlich weitere korrigierende Eingriffe nach sich zieht und damit zwangsläufig in eine Zentralverwaltungswirtschaft einmündet, empfunden. »Sowohl das Wettbewerbsprinzip wie das der zentralen Steuerung werden zu schlechten und stumpfen Werkzeugen, wenn sie unvollständig sind. Sie sind einander ausschließende Prinzipien zur Lösung desselben Problems, und eine Mischung aus beiden bedeutet, daß keines von beiden wirklich funktionieren und das Ergebnis schlechter sein wird, als wenn man sich konsequent auf eines von beiden verlassen hätte«⁸. Die klare Verneinung der Möglichkeit einer Kombination von Wettbewerbs- und Planungsprinzip, die Verquickung mit einer hochgreifenden Sozialphilosophie (*Hayek, Rüstow, Röpke*), die den Fortbestand der europäischen Sozial- und Rechtskultur von der Verwirklichung der ordoliberalen Wirt-

6 *Ritschl*, Wirtschaftsordnung, HdSW, 1965, S. 191.

7 *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 336.

8 *Hayek*, Weg zur Knechtschaft, 1952, S. 65 f.

schaftsidee abhängig macht⁹ und nicht zuletzt der ausgeprägte dogmatische Zug der Freiburger Schule setzten diese heftigen Angriffe aus¹⁰. Auch gewisse romantische Rückfälle in frühliberale Wirtschaftsidylle reizten zu Kritik. »Rüstow bekennt sich zur Nähmaschine, Mahatma Gandhi zum Spinnrad und Röpke zur Ofenheizung« kann Ritschl¹¹ unter Anführung von Belegen spotten.

Insbesondere aber die Unzulänglichkeiten des marktwirtschaftlichen Systems und dessen Korrekturbedürftigkeit durch Interventionen gaben Anlaß, den Neoliberalismus in Frage zu stellen und ihn dem Bereich des utopischen Denkens zuzuordnen. Hier ist in der Tat dessen Achillesferse: Man erkennt die Unausweichlichkeit von Interventionen, ohne diese sauber in zulässige und unzulässige scheiden zu können. Sowohl Röpkes Unterscheidung in Erhaltungs- und Anpassungsinterventionen, von denen er »die ersten als reaktionär, gefährlich und irrational«¹² ablehnt, wie die Einteilung in marktkonforme und inkonforme Mittel, ist wissenschaftlich unhaltbar¹³. Wenn unter dem Etikett eines »liberalen Interventionismus« der Schutz von Landwirtschaft, Handwerk, Kleingewerbe, Arbeitern und Angestellten gefordert wird¹⁴, wenn außerdem eine Untersuchung der wirtschaftlichen Wirklichkeit ergibt, daß schon in der sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, die dem Neoliberalismus verpflichtet ist¹⁵, regelmäßig ein größerer Teil des Sozialprodukts weggesteuert und neu verteilt wird als in irgendeinem anderen fortschrittlichen westlichen Staat¹⁶, wird vollends deutlich, welches Ausmaß von staatlichen Eingriffen auch von dieser Lehre gefordert, zumindest aber geduldet wird. Das in diesem Zusammenhang häufig vorgebrachte Argument des fehlenden Realismus¹⁷ trifft aber zumindest auf Walter Eucken nicht zu. Für ihn war es eindeutig, daß das Denkmodell des »vollständigen Wettbewerbs« (perfect competition) nicht in Realität übergeführt werden könne. Er wendet sich zwar gegen

9 Vgl. hierzu Hayek, Weg zur Knechtschaft, 1952; Rüstow, Zwischen Kapitalismus und Kommunismus, ORDO II, 1949, S. 100 ff. und Röpke, civitas humana, 1949.

10 Vgl. statt vieler Haussmann, Der extreme Neoliberalismus, 1952. Zum Streit um die »wirkliche« Position von Walter Eucken vgl. die nuancierte Darstellung bei Schaefer, Gemeinwohl und öffentliche Interessen im Recht der globalen Wirtschafts- und Finanzplanung, Fortbildungstagung der Hochschule Speyer, 1968, S. 105, Anm. 39.

11 Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, 1954, S. 143.

12 civitas humana, 1949, S. 77.

13 Marktkonform sollen Verfahren sein, »bei denen auf die Funktion des Marktes Rücksicht genommen wird«, so Müller-Armack, Soziale Marktwirtschaft, HdSW, 1956, S. 391.

14 Röpke, civitas humana, 1949, S. 77.

15 Zur Stellung der sozialen Marktwirtschaft zwischen Ordo- und Neoliberalismus vgl. Blum, Soziale Marktwirtschaft, 1969.

16 So Shonfield (Geplanter Kapitalismus, 1968, S. 313), der sich auf einen OECD-Bericht stützen kann.

17 Vgl. z. B. Badura, Verwaltungsmonopol, 1963, S. 302, der den Modellmarkt eine »Glanzleistung rationalistischer Wirklichkeitsverflachung« nennt.

eine systemwidrige Mischung der von ihm entwickelten beiden Modelle bei der Verfassungsentscheidung¹⁸, erkennt aber durchaus die Lenkungsproblematik, die nach seiner Meinung im Zeitalter des laissez-faire und in der folgenden Epoche der Experimente übersehen, zumindest aber unterschätzt worden war¹⁹.

Die neoliberale Ideologie, die individuelles Eigentum und Freiheitssphäre gegenüber dem wirtschaftslenkenden Staat sichern will, sieht die Gewährleistung dieser Sicherung nur in der demokratischen Staatsform²⁰. *Franz Böhm* hat darüber hinausgehend eine Parallelität zwischen Demokratie und Marktwirtschaft herzuleiten versucht. Mit Recht ist aber schon verschiedentlich gezeigt worden, daß *Böhms* »erstaunliches Bild«²¹, wonach »der Konsument als Organist unmittelbar am Manual der Wirtschaftsorgel«²² sitzt, schief ist²³. Die Bildung des Wettbewerbspreises ist schon deshalb mit der demokratischen Wahlentscheidung nicht vergleichbar, weil auf dem Markt nicht gleiches Stimmrecht gilt, sondern nach dem individuell sehr unterschiedlichen Einkommen abgestimmt wird. Andererseits kann die Affinität zwischen Demokratie und Verkehrswirtschaft auch von den Gegnern des Neoliberalismus nicht geleugnet werden. Diktatur und Verkehrswirtschaft schließen sich ebenso aus wie Demokratie und Planwirtschaft. Für eine weitergehende unabdingbare Homogenität zwischen Staatsverfassung und Wirtschaftsordnung wurde bisher allerdings noch kein Beweis erbracht²⁴.

Die »historische Form der Marktwirtschaft«, wie sie im 19. und 20. Jahrhundert in Erscheinung tritt, der Kapitalismus²⁵, beginnt »logisch und historisch als durch staatliche Lenkung dynamisierte Privatwirtschaft«²⁶. Von seinen Gegnern entdeckt, von ihnen als Privateigentum an den Produktionsmitteln und als Profit aus diesem Eigentum (*Karl Marx*) definiert, von seinen Anhängern als »das größte zivilisatorische Werk, das Menschengeist geschaffen hat«²⁷ gefeiert, fand er im Liberalismus die stützende Theorie. Seine hervorstechendsten Züge, das Privateigentum an den Produktionsmitteln und der auf Vertragsfreiheit gestützte verkehrswirtschaftliche

18 Zum Gegensatz zu *Franz Böhm* in diesem Punkt vgl. *Behlke*, Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der BRD, 1961, S. 48.

19 *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 254.

20 Vgl. *Miksch*, Zur Theorie des Gleichgewichts, ORDO I, 1948, S. 194 f.

21 *Badura*, Verwaltungsmonopol, 1963, S. 303.

22 *Böhm*, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, 1950, S. 53.

23 Vgl. *Ballerstedt*, Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 40 ff. mit Nachweisen.

24 Vgl. hierzu *Krüger*, Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, DVBl. 1951, S. 361 ff.

25 *Röpke*, civitas humana, 1949, S. 41.

26 So *Heimann*, Kapitalismus, HdSW, 1956, S. 512.

27 *Sombart*, Kapitalismus, Bd. 3/2, 1955, S. 952.

Gütertausch, sind die wesentlichen Strukturelemente der liberalen Wirtschaftslehre.

Nur in der ersten, der merkantilistischen Phase des Kapitalismus, der ja im übrigen geprägt ist durch einen erwerbsorientierten »Unternehmungsgeist« und einen rationalistischen »Bürgergeist«²⁸, spielt die Initialzündung durch den Staat eine Rolle. Das zunehmende staatliche Interesse an einer leistungsfähigen Wirtschaft war nämlich zunächst auf eine unökonomische Bürgerschaft gestoßen. Noch *Friedrich der Große* beklagt, daß er »die Plebs« (d. h. Bourgeoisie) an ihren Nasen und Ohren zu ihren Profiten schleifen« müsse²⁹. Allerdings entwuchs diese Bürgerschaft sehr schnell dem staatlichen Zwang und entledigte sich der hoheitlichen Führung gewaltsam, wenn diese zu langsam zurückwich. Die Revolution des Bürgertums und der Sieg des politischen und wirtschaftlichen Liberalismus waren unaufhaltsam. Politische und wirtschaftliche Rationalität, zunächst nicht unterscheidbar, verselbständigten sich nun in dieser zweiten Periode, der des Hochkapitalismus, die wirtschaftliche geriet in eine Abwehrstellung gegen die politische Führung, besonders dann, wenn der Staat zum Schutz der Gesellschaft gegen die sozialen Folgen der industriellen Revolution auf den Plan trat³⁰. In dieser Phase, die in einem galoppierenden Akzelerationsprozeß zum Hochkapitalismus, von seinen Kritikern als »Monopolkapitalismus« bezeichnet³¹, geführt hatte, erwies sich die Schwäche des Marktmechanismus der Verkehrswirtschaft. Die unbeschränkte Vertragsfreiheit wurde zur Behinderung des Wettbewerbs benutzt, die privatwirtschaftliche Monopolbildung diente den neosozialistischen wie den neoliberalen Theoretikern »zum gemeinsamen Angriffspunkt, das »Ende des Laissezfaire« dokumentierend, den einen als Beweis für die Untauglichkeit der kapitalistischen Wirtschaftsform, den anderen als Störenfried, dessen Beseitigung dem Markt wieder seine Funktion zurückgeben würde«³².

Die jüngste Entwicklung des Kapitalismus ist gekennzeichnet durch eine intensive soziale und wirtschaftspolitische Aktivität des Staates und die Ersetzung des herkömmlichen Unternehmertyps durch den Manager, mit dem die seitherige Verbindung von Kapital und Unternehmerinitiative weitge-

28 Sombart, Kapitalismus, Bd. 1, 1928, S. 327 ff., Bd. 2/1, 1928, S. 23 ff. und Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 1946, S. 198 ff.

29 Zitiert nach Heimann, Kapitalismus, HdSW, 1956, S. 511.

30 Vgl. Heimann, a.a.O., S. 512. Aus marxistischer Sicht stellt sich die Entwicklung des Kapitalismus allerdings anders dar. Nach Hilferding, dessen »Finanzkapital« (erstmalig erschienen 1909) häufig als der vierte Band des *Marxschen* Kapital bezeichnet wird, braucht die kapitalistische Gesellschaft den Staat zur Verfolgung ihrer ökonomischen Interessen und trägt deshalb zu dessen Übermacht bei (Hilferding, Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus, 1968).

31 Lenin, Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus, 1946, S. 767 ff.

32 Badura, Verwaltungsmonopol, 1963, S. 294.

hend verschwindet und die Eigentumsfrage entschärft wird³³. Der Staat ist der unumschränkte Regulator der Volkswirtschaft, der fatalistische Glaube an die durch die technische Dynamik bedingten Konjunkturzyklen gehört der Vergangenheit an. Der moderne Kapitalismus ist ein »geplanter Kapitalismus«³⁴.

2. Sozialismus

Die frühsozialistische Lehre teilt mit dem Liberalismus den Glauben an das Idealbild einer natürlichen Ordnung. Diese stellt man sich als auf dem Gemeineigentum an den Produktionsmitteln beruhend vor, glaubt aber, ebenso wie die Physiokraten, eine Art wirtschaftlicher Aufklärung werde der gedachten Ordnung von selbst zum Sieg verhelfen. In dem hier hervortretenden utopischen Zug, später von *Karl Marx* erkannt und angegriffen, liegt eine weitere Gemeinsamkeit mit dem frühen Liberalismus, zu dem aber im übrigen ein starker Gegensatz besteht: *Babeuf* (1760 - 1797), einer der ersten Vertreter des Frühsozialismus, fordert die Überführung der Produktionsmittel in eine vom Staat geleitete nationale Gütergemeinschaft, das Verbot jeglichen Handels und die Zulassung von Privateigentum nur für die zugeteilten Konsumgüter. Das Problem der Wirtschaftslenkung als Außensteuerung kann für diese Lehre, nach der der Staat der einzige Wirtschaftler ist, nicht entstehen; anders als in der ebenfalls dem Frühsozialismus zuzurechnenden Schule von *Saint-Simon* (1760 - 1825) und seinen Anhängern, die am Prinzip des Wettbewerbs und des Privateigentums festhalten wollen und daher auch das Lenkungsproblem sehen müssen³⁵. Da nach Ansicht der Saint-Simonisten in dem Chaos der Konkurrenz das Ziel der höchstmöglichen Nutzenschaffung durch Produktion nicht erreicht werden kann, müsse die Produktion der Konsumtion durch staatliches Diktat »von oben her« angepaßt werden³⁶. Die Vorschläge zur technischen Durchführung dieser Steuerung bleiben allerdings recht vage. Über ein dezentralisiertes Meldesystem sollen die Konsumbedürfnisse der Menschen

33 Zu der in diesen Zusammenhang gehörenden These von der »Illegitimität der Herrschaft der Manager« (*Schelsky*, Berechtigung und Anmaßung in der Managerherrschaft, Gesammelte Aufsätze, 1965, S. 29 f.) wurde neuerdings in dem bemerkenswerten Lösungsversuch von *Kirsch* auf institutionell-organisatorischer Ebene eine haltbare Gegenposition entwickelt (*Kirsch*, Manager – Herrscher ohne Auftrag? 1969).

34 So der deutsche Titel des Werks von *Shonfield*, *Modern Capitalism*, 1965.

35 So *Saint-Simons* Schüler *Amand Bazard* (1791 - 1832), der nach einer planwirtschaftlichen Lenkung verlangt. Vgl. *Stavenhagen*, Sozialismus, Staatslexikon, 1962, S. 306.

36 Vgl. *Lutz*, Wirtschaftliche Entwicklung in der Sicht ökonomischer Denker, in: *Das Problem des Fortschritts – heute*, 1969, S. 186.

und die Investitionsbedürfnisse der Betriebe an eine Zentralbank weitergeleitet werden, die dann den Gesamtplan entwirft. Der naiven Vorstellung von den Steuerungsmechanismen und Möglichkeiten entspricht ein nicht minder naiver, scheinbar hierzu im Gegensatz stehender Glaube an ein geschichtliches Entwicklungsgesetz, das zwangsläufig zum ersehnten Idealzustand führe; allerdings müsse der Staat erzieherisch auf die Menschen einwirken und diese auf das gesellschaftliche Ziel ausrichten. Dieser Gedanke findet sich auch bei dem englischen Frühsozialisten *Robert Owen* (1771–1858), der ebenfalls eine Intervention des Staates zur sittlichen und geistigen Hebung der unteren Klassen fordert³⁷.

Im wissenschaftlichen Sozialismus, im System von *Karl Marx* wird die Idee der zwangsläufigen geschichtlichen Entwicklung wieder aufgegriffen. Für ihn ist die gesellschaftliche Bewegung ein naturgeschichtlicher Prozeß, von Gesetzen gelenkt, die nicht nur vom Willen der Menschen unabhängig sind, sondern diesen sogar bestimmen. In dieser Lehre – im ganzen eher eine Sozialtheorie als ein Wirtschaftssystem – ist für eine Behandlung der Frage nach einer gezielten Beeinflussung der Wirtschaft durch den Staat kein Platz. Der nach Abschaffung des bürgerlichen Eigentums angestrebte Endzustand, die klassenlose Gesellschaft, macht derartige Probleme ohnehin überflüssig. Auch für den Weg dorthin entwickelte der Marxismus, der sich ja mehr durch Prognostik als durch Programmatik auszeichnet, keine in unserem Zusammenhang interessierende Theorie.

Das Lenkungsproblem war vom Sozialismus in der Zeit bis 1919 vielfach nur sehr summarisch behandelt und gegenüber der Verteilungsfrage vernachlässigt worden. Erst durch die Kritik des Liberalismus wurden die Neosozialisten gezwungen, für das Problem der Steigerung der Produktivität eine Methode zu entwickeln. *Mises* hatte nämlich in seinem Buch »Gemeinwirtschaft«³⁸ mit Unterstützung von *Max Weber*³⁹ dem Sozialismus Unfähigkeit in dieser Hinsicht bescheinigt: Der Sozialismus könne keine Wirtschaftsrechnung aufstellen, weil diese Preise voraussetze; Preise könnten sich aber nur im Wettbewerb, den der Sozialismus beseitigen wolle, bilden; ohne rechenmäßigen Vergleich von Aufwand und Erfolg gäbe es aber keine rationale Wirtschaft und damit keine Produktivitätssteigerung⁴⁰. Durch diesen Angriff in die Defensive gedrängt, übernahmen die sogenannten Marktsozialisten die »kapitalistische Institution« des Preises, womit eine Wirtschaftsrechnung – allerdings auf der Grundlage der von den Marxisten abgelehnten Nutzwerttheorie – möglich wurde. Auch für die von *Rudolf*

37 Vgl. *Ramm*, Sozialismus, HdSW, 1956, S. 490.

38 1922.

39 *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 1956, S. 49 ff.

40 Vgl. *Landauer*, Sozialismus, HdSW, 1956, S. 498.

Wissell, Wichard v. Moellendorf und *Otto Neurath* auf eine Naturalrechnung aufgebaute Kollektivwirtschaft war damit der Weg zu einer Wirtschaftslenkung frei. Erst die Möglichkeit der Umsetzung von Produktions- und Konsumtionsvorgängen in Preisgrößen ließ nämlich die vom Sozialismus mit Schlagworten wie »planmäßige Lenkung der Produktivkräfte« längst angekündigte Wirtschaftslenkung bzw. Wirtschaftsplanung zu. Die Wirtschaftszentrale, die den Gleichgewichtspreis für Gegenwart und Zukunft auf dem Papier bestimmt, ließ sich nun theoretisch begründen. Abgesehen aber von der Schwierigkeit der hierfür erforderlichen Datenbeschaffung machten die Gegner der Sozialisten den grundsätzlichen Einwand geltend, daß damit die Planwirtschaftszentrale zum Richter über die objektiv nicht ergründbaren individuellen Bedürfnisse erhoben und so das Individuum der unkontrollierbaren Macht der Planer ausgeliefert werde⁴¹.

Hatte die alte sozialistische Idee der Planwirtschaft durch die Wirtschaftskrise nach 1929 und den Übergang der Sowjetunion von der »Neuen Ökonomischen Politik« zum Fünfjahresplan Auftrieb erhalten, so kamen in den dreißiger Jahren neue Impulse von der ökonomischen Theorie hinzu, die weit über den Kreis der Sozialisten hinausgriffen. *John Maynard Keynes* und seine Schule schufen eine neue Wissenschaft von der Wirtschaftslenkung durch fiskalische und monetäre Mittel. In seinem Hauptwerk »The general theory of employment, interest and money«⁴² hatte *Keynes* mit der traditionellen Theorie, die die Vollbeschäftigung als automatische Folge der freien Konkurrenz ansieht, gebrochen und eine vorbeugende, staatliche monetäre Politik gegen Deflation und Arbeitslosigkeit sowie ergänzende Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung gefordert.

Die von *Keynes* erstrebte Synthese zwischen staatlicher Lenkung und traditionellem Liberalismus⁴³ wurde in Deutschland vom »freiheitlichen Sozialismus«⁴⁴ vor allem unter der Idee der »Gemeinwirtschaft« (*v. Moellendorf, Wissell*) verfolgt. In dieser soll das Eigentum an den Produktionsmitteln auf halbautonome Rechtsträger mit Selbstverwaltung durch Unternehmer und Arbeitnehmer übertragen werden⁴⁵. Diese Wirtschaftseinheiten, die in der Weimarer Republik als Wirtschaftslenkungsmittel unter Führung des Reichswirtschaftsrates gedacht waren und auch in die Weimarer Ver-

⁴¹ *Hayek*, Weg zur Knechtschaft, 1952, S. 101 ff.

⁴² 1936.

⁴³ Er verfocht diese u. a. als Mitverfasser des »Liberal Yellow Book«. Vgl. *Harrod, »Keynes«*, HdSW, 1956, S. 608.

⁴⁴ Vgl. *Stavenhagen*, Sozialismus, Staatslexikon, 1962, S. 310 ff.

⁴⁵ Auch *Keynes* wollte halbautonome Körperschaften im Rahmen einer gelenkten Wirtschaft einsetzen. Vgl. *Keynes*, The end of laissez-faire, 1926, S. 41 ff.

fassung Eingang fanden (Art. 156 Abs. 2) kamen nie zu großer Wirksamkeit.

Im Grundgesetz findet sich nur noch in der Sozialisierungsklausel des Art. 15 ein bescheidener Erinnerungsposten an das sozialistische Wirtschaftssystem, denn das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 wird losgelöst von seinem historischen Ursprung und unabhängig von einer bestimmten Ideologie als ein dem modernen Staat immanenter Grundsatz betrachtet⁴⁶.

II. Verfassung und Lenkung der Wirtschaft

1. Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaft

Das vielschichtige Problem des Gesamtkomplexes »Verfassung und Lenkung der Wirtschaft« ist eingebettet in den Gesamtzusammenhang des Verhältnisses der Rechtswissenschaft zur Wirtschaftswissenschaft, zweier Disziplinen, die sich erst mit Entdeckung der Eigengesetzlichkeit des wirtschaftlichen Bereichs durch die Physiokraten, also erst mit dem Ende des 18. Jahrhunderts, getrennt entwickelten. Zuvor war die Gesamtheit des sozialen Lebens in den drei Elementen, dem sozialemischen, dem rechtlichen und dem wirtschaftlichen unter dem gemeinsamen Dach der Staatswissenschaft behandelt worden, obwohl sich die Rechtswissenschaft von der Antike bis zum 19. Jahrhundert vornehmlich philologisch-logischer Mittel bedient hatte⁴⁷ und daher den Gesamtbereich niemals voll im Blick behalten konnte. Erst die von der Interessenjurisprudenz vertretene Lehre von den Normen als Resultanten des Konflikts ökonomischer Interessen brachte eine gewisse Annäherung, weil bei Bestimmung der hinter dem Gesetzestext liegenden *ratio legis*, nämlich der Interessensituation, der Rückgriff auf

⁴⁶ Vgl. *Badura*, Verwaltungsmonopol, 1963, S. 330 ff.; *Werner Weber*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, *Der Staat*, 1965, S. 411 ff.; *Wernicke*, Bonner Kommentar, 1968, Art. 20 GG, Anm. II d und die Beiträge in dem von *Forsthoff* hrsg. Sammelband, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968, von *Hans Huber*, 1948; *Ipsen*, 1950; *Menger*, 1953; *Fechner*, 1953; *Carl Schmitt*, 1953; *Abendroth*, 1954; *Forsthoff*, 1954; *Bachof*, 1954; *Erbe*, 1956; *Gehlen*, 1956; *Gerber*, 1956; *Hueck*, 1958; *Köttgen*, 1960; *Scheuner*, 1960; *Bogs*, 1961 und *E. R. Huber*, 1965. Vgl. hierzu die Besprechung von *Suhr*, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, *Der Staat*, 1970, S. 67 ff.

⁴⁷ Vgl. *Coing*, Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Tagung des Vereins für Socialpolitik in Würzburg, 1964, S. 5. Heute noch versteht sich Rechtswissenschaft weithin als Technik der Normanwendung; als Technik zur Realisierung allgemeiner politischer Entscheidungen, die es der Sozialwissenschaft überläßt, die Bedingungen und möglichen Konsequenzen dieser Entscheidungen darzustellen. Vgl. *Henke*, Sozialtechnologie und Rechtswissenschaft, *Der Staat*, 1969, S. 11 ff.

die Wirtschaftswissenschaft erforderlich wurde⁴⁸. Dieser lockere Zusammenhang zwischen Normverständnis und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnis tritt im Privatrecht vielfach nur stark verkürzt auf die Frage nach den Grenzen einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise und schärfer konturiert als im öffentlichen Recht auf, weil das eher geschlossene privatrechtliche System das Überschreiten der Grenzen einer bloßen Rechtsanwendung deutlicher werden läßt. So beschränkte sich beispielsweise die Rechtsprechung bei Zulassung der Sicherungsübereignung, mit der sie sich über den deutschrechtlichen, normierten Grundsatz der Erkennbarkeit des Rechtsübergangs hinwegsetzen mußte, auf die Aussage, daß dies den wirtschaftlichen Bedürfnissen entspreche⁴⁹. Bei aller Fragwürdigkeit des Schritts über das Gesetz hinaus bleibt hier wegen dessen klarer Erkennbarkeit wenigstens ein Rest an Rechtssicherheit gewahrt, anders als beim Umgang mit den Normen des Verfassungsrechts: Die auftretenden Wertungsprobleme wurden hier von der Verfassung nicht abschließend gelöst und sind daher einem unkontrollierten Einbruch wirtschaftlicher Gegebenheiten weit mehr ausgesetzt. Als Konsequenz wird in der vorliegenden Arbeit nicht, neueren Bestrebungen folgend, die »entschiedene Hereinnahme der Wirklichkeit in Norminhalt und Normgrenze«⁵⁰ befürwortet, womit nur die normative Kraft des Faktischen euphemistisch umschrieben würde. Andererseits darf die Wichtigkeit der »Natur der Sache« im Verhältnis von Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaft nicht verkannt werden⁵¹. Die Anwendung des Rechts im Einzelfall kann sich nicht auf die Subsumtion einer von Verfassung oder Gesetz festgelegten axiomatischen Wertordnung auf den jeweiligen Sachverhalt begnügen, sondern muß bei der an Hand

48 Eine eingehendere dogmengeschichtliche Darstellung des Verhältnisses von Wirtschaft und Recht ist für den Zweck der vorliegenden Untersuchung unergiebig. *Rudolf Stammers* Versuch, das soziale Leben in das auf die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse gerichtete wirtschaftliche Handeln als der »Materie« und in das Recht als der »Form« einzuteilen (*Stammler*, Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung, 1896) sagt heute über das Verhältnis von Recht und Wirtschaft ebenso wenig aus wie die mit ihr in den Ergebnissen übereinstimmende sozialrechtliche Lehre von *Karl Diehl* (Die sozialrechtliche Richtung in der Nationalökonomie, 1941). Auch *Max Webers* großartige Untersuchung über »Wirtschaft und Gesellschaft« (1. Aufl. 1922, 4. Aufl. 1956) wird der heutigen Problematik nicht mehr gerecht. Das Recht war für *Weber* nur im Hinblick auf dessen empirische Geltung, als einer von vielen Bestimmungsfaktoren wirtschaftlichen Handelns interessant. Im so begrenzten Wirkungszusammenhang von Recht und Wirtschaft wird die Wertfrage bewußt ausgespart. Das Recht als Datum ist aber allenfalls für rein mechanistische, positivistische Betrachtungsweisen brauchbar. Vgl. zum Ganzen auch *Raiser*, Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, Festschrift Gierke, 1950, S. 184 ff.

49 Vgl. *Wolff*, *Raiser*, Sachenrecht, 1957, S. 733 f. mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des RG. *Wolff*, *Raiser* sprechen von einer »Gebotsberichtigung« (a.a.O., S. 734, Anm. 9).

50 Dies fordert aber *Häberle*, Besprechung, DÖV 1966, S. 662.

51 Zum Verhältnis des Rechts zu seinen nicht-rechtlichen Umständen und Gegenständen vgl. *Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, Festschrift Böhm, 1965, S. 85.

der Wertordnung vorzunehmenden Rechtsatzbildung den Ausgleich widerstreitender wirtschaftlicher Interessen anstreben⁵². Auf diesem Umweg über die Auslegung soll nicht unkritisch eine wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftspolitische Fragestellung in die Rechtsordnung eingeführt, sondern lediglich die Notwendigkeit einer übergreifenden Sicht betont werden. Für die Entscheidung über Enteignungen, Wettbewerbsbenachteiligungen, Lenkungsschäden u. ä. sind die herkömmlichen juristischen Methoden unzureichend. Der Interessenkonflikt zwischen zwei Parteien ist vielfach nur im Zusammenhang mit dem Gesamtsystem der Wirtschaftsordnung zu sehen, ganz abgesehen von den primär makroökonomischen Problemen, die bisher von der Rechtswissenschaft völlig vernachlässigt worden sind. Begriffe wie »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht« und »außenwirtschaftliche Absicherung« sind nur durch gemeinsame Anstrengung von Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaft zu konkretisieren und damit für die Rechtsanwendung brauchbar zu machen. Auf den Primat des Rechts kann dabei allerdings nicht verzichtet werden. »Eine Wissenschaft, welche die soziale Wirklichkeit zum Gegenstand hat wie die Rechtswissenschaft, ist Herr dieses Gegenstands nur dann und insoweit, als sie sich dieses Gegenstandes im konkreten Begriff, der die Wirklichkeit trifft, bemächtigt hat«⁵³.

Die Bindung an das Gesetz, an die in ihm vollzogenen Wertungen und an die ihm zugrunde liegenden dogmatischen Figuren ist nicht zugunsten einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise aufzulockern⁵⁴, aber das Ineinandergreifen der Materien, für das der »gesunde Menschenverstand« des Richters allein nicht ausreicht, ist stets im Blick zu behalten⁵⁵. Schon beim

52 A. A. *Hans-Peter Schneider* (Richterrecht, Gesetzesrecht und Verfassungsrecht, 1969), der dem Richter verwehren will, über den anhängigen Rechtsstreit hinaus sozial ausgleichend zu wirken (S. 32), aber andererseits betont, daß jede Rechtsanwendung ein Akt der punktuellen Rechtsfortbildung ist und insoweit zu einer weitgehenden Dynamisierung des Gesetzesinhalts kommt (Zu diesem Widerspruch vgl. *Schmidt-Salzer*, Besprechung des Werks von *Schneider*, DVBl. 1969, S. 154). Die allerdings fast als Kunstgriff zu bezeichnende Wertung der so getroffenen Einzelfallentscheidungen als ein Indiz der hinter ihnen verborgenen Norm (so *Schmidt-Salzer*, a.a.O.) und nicht als Rechtsfortbildung ist dogmatisch befriedigender, weil damit der Richter Rechtsanwendungsorgan bleibt.

53 *Forsthoff*, Von der Staatsrechtswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Studium Generale, 1968, S. 700.

54 Mit Recht hat *Mühl* in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß allgemeine Prinzipien, wie etwa der vom BGH entwickelte Grundsatz einer Pflicht der Verwaltung zur Rücksichtnahme bei wirtschaftslenkenden Maßnahmen, zu wenig konkret sind, um die differenzierten Einzelfragen wirklich lösen helfen zu können. Vgl. *Mühl*, Die Pflicht der Verwaltung zur Rücksichtnahme bei wirtschaftslenkenden Maßnahmen, Festschrift OLG Zweibrücken, 1969, S. 159 ff.

55 Die hier auftretenden Ausbildungsprobleme werden in Deutschland im Gegensatz zu den USA kaum gesehen, geschweige denn gelöst. Ausgangspunkt für eine Ausbildungsreform müßte die Erkenntnis sein, daß die jeweilige Sollensnorm sich in ständiger Wechselwirkung mit der Entwicklung des Seins ändert und daß zu dessen wesentlichen Elementen die stets im Kampf liegenden politischen und wirtschaftlichen Interessen gehören. Zur »Ein-

Zustandekommen der Gesetze sind Justitiabilitätsfragen zu beachten und nur mit Hilfe der Wirtschaftswissenschaft und des von ihr gelieferten empirischen Forschungsmaterials zu lösen.

Die Beziehung zwischen Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaft ist also wesentlich komplexer, als daß sie sich in der Belehrung der Rechtswissenschaft durch die Wirtschaftswissenschaft über die »Natur der Sache« und der Datensetzung für die Wirtschaftswissenschaft durch das Recht⁵⁶ erschöpfen könnte. Dies zeigt sich in einem zentralen Problem, dem der Ordnung der Wirtschaft. Das Problem der Güterknappheit kann nämlich, wie die Erfahrung lehrt, von der wirtschaftswissenschaftlichen Ablaufstheorie nicht allein gelöst werden und zwingt zur ordnungstheoretischen Fragestellung, die die Brücke zwischen wirtschaftswissenschaftlicher und juristischer Betrachtungsweise bildet⁵⁷. Hier treffen beide Disziplinen aufeinander, obwohl sie sich in ihrem Gegenstand unterscheiden, denn trotz des noch nicht abgeschlossenen Ringens im Selbstverständnis beider Disziplinen⁵⁸ besteht wohl Übereinstimmung über die Aufgabe des Rechts als dem Versuch der Herstellung einer gerechten Ordnung⁵⁹ und der Aufgabe der Wirtschaftswissenschaft, nämlich der Zuteilung knapper Ressourcen in bezug auf die zahlreichen Wünsche und Zwecke der Menschen⁶⁰.

2. Die Begriffe »Wirtschaftsordnung« und »Wirtschaftsverfassung«

Einer sinnvollen Auseinandersetzung mit dem Methodenproblem muß eine definitionsmäßige Klärung vorausgehen, ohne daß der mit den Begriffen »Wirtschaftsordnung« und »Wirtschaftsverfassung« angesprochene Kom-

kerkerung der Rechtswissenschaft auf der Sollenseite« vgl. *Kronstein*, Eine falsche Philosophie hält die Jursiren im Kerker, FAZ, Nr. 59 vom 11. März 1969, S. 18 f.

Der Supreme Court hat folgende Konsequenz aus dieser Situation gezogen: Bieten die Erkenntnismittel des Gerichts keine ausreichende Gewähr für eine richtige Sachentscheidung, dann bleibt für bestimmte Fallgruppen nach der »political-question-Doktrin« nur noch eine Nichtentscheidung. Vgl. *Scharpf*, Grenzen der richterlichen Verantwortung, 1965, S. 405 f. und *Schäfer*, Inhalt und Grenzen der richterlichen Gewalt nach der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, 1968, S. 64 ff.

⁵⁶ So aber *Veit*, Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaft, Tagung des Vereins für Socialpolitik in Würzburg, 1964, S. 9.

⁵⁷ Vgl. *Hensel*, Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft (Diskussionsbeitrag), Tagung des Vereins für Socialpolitik in Würzburg, 1964, S. 219.

⁵⁸ Vgl. hierzu die Diskussion bei den Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik über das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik in Würzburg 1963 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, n. F., Bd. 33, Berlin 1964) zwischen *Coing* (S. 1), *Raiser* (S. 199) auf juristischer, *Meinhold* (S. 201), *Pohmer* (S. 205) und *Erich Schneider* (S. 214) auf wirtschaftswissenschaftlicher Seite.

⁵⁹ Vgl. *Raiser*, Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft (Diskussionsbeitrag), Tagung des Vereins für Socialpolitik in Würzburg, 1964, S. 220.

⁶⁰ *Erich Schneider*, Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft (Diskussionsbeitrag), Tagung des Vereins für Socialpolitik in Würzburg, 1964, S. 214.

plex von Tatsachen und Normen vorzeitig auf einen Teilaspekt begrenzt und in seiner Gesamtproblematik verfehlt werden darf⁶¹. Gleich zu Beginn ist zu betonen, daß Existenz und Intensität einer Wirtschaftsverfassung nicht nur für die Begrenzung jeder Wirtschaftspolitik, gleichsam als deren Widerpart, sondern als Lenkungsmaßnahme selbst bedeutsam sein können. Unabhängig davon, ob man einen formellen oder materiellen Begriff zugrunde legt, bleibt nämlich die Frage offen, ob mit Wirtschaftsverfassung untechnisch die Verfassung der Wirtschaft oder die Ordnung der Wirtschaft durch das Verfassungsrecht gemeint ist⁶². Selbst wenn man aber die Wirtschaftsverfassung als aus der Wirtschaft eigenständig entwickelte Ordnung ansieht, wird diese nur durch die normative Anerkennung des Staates oder jedenfalls dadurch, daß sie sich in dem von ihm gesteckten Rahmen bewegt, rechtlich verbindlich, weshalb auch eine so verstandene Verfassung der Wirtschaft stets eine Erscheinungsform staatlichen Eingreifens in den Wirtschaftsprozess ist⁶³.

Der Begriff Wirtschaftsverfassung wurde von den Sozialwissenschaften entwickelt und fand vor allem durch die Freiburger Schule Eingang in das Staatsrecht. Weder in der wirtschaftswissenschaftlichen noch in der staatsrechtlichen Literatur hat sich bis heute eine einheitliche Terminologie durchgesetzt⁶⁴. Die in der Nationalökonomie für »Wirtschaftsordnung« verwendeten Definitionen (»die Gesamtheit der für den Aufbau und Ablauf des Wirtschaftslebens geltenden Normen, Organisationsprinzipien und Institutionen«⁶⁵) besagen vielfach nichts wesentlich anderes als die von der Rechtswissenschaft für »Wirtschaftsverfassung« gebräuchlichen (»Inbegriff

61 Darauf macht *Hensel* (Ordnung der Wirtschaft als wissenschaftliches Problem, ORDO XV/XVI, 1965, S. 4) aufmerksam. Allerdings scheint mir die Gefahr, durch den Verzicht auf klare Begrifflichkeit den Nebel im Grenzbereich zwischen Wirtschaft und Recht eher zu verdichten als zu lichten, noch größer zu sein.

62 So auch *Ballerstedt*, Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 4 ff. und *Leisner*, Grundrechte und Privatrecht, 1960, S. 178 f.

63 Dies erkennt richtig *Leisner*, a.a.O. A. A. sind diejenigen Autoren, die die Gestaltung der Grundordnung der Wirtschaft definitionsmäßig nicht als Wirtschaftslenkung ansehen. Vgl. hierzu vorne S. 60 f.

64 Nachweise für diese Situation bei *Karsten*, Wirtschaftsordnung, Wirtschaftsverfassung, Wirtschaftsordnungstypus und Wirtschaftsgestalt, Schmollers Jahrbuch, 1968, S. 129 ff.

65 *Lampert*, Wirtschaftsordnung, Ev. Staatslexikon, 1966, Sp. 2545. Ähnlich auf die Normen stellen auch ab *Paulsen* (Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Bd. 1, 1956, S. 10 f.), *K. F. Maier* (Transformation der Wirtschaftsordnung, Festschrift Erhard, 1957, S. 151) und *Sauermann* (Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Bd. I, 1960, S. 91) im Gegensatz zu den Autoren, die die jeweilige tatsächliche und geschichtliche Form des Wirtschaftsablaufs betonen, wie *Eucken* (Die Grundlagen der Nationalökonomie, 1959, S. 167), *Pütz* (Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, 1948, S. 24 f.) und *Seraphim* (Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der sozialen Marktwirtschaft, Festschrift Erhard, 1957, S. 185).

von Rechtsätzen, die Organisation und Ablauf der Volkswirtschaft grundsätzlich und dauernd bestimmen«⁶⁶).

Will man »Wirtschaftsverfassung« als Rechtsbegriff gebrauchen, dann kann er sich nicht unmittelbar auf empirische Gegebenheiten, sondern nur auf Rechtsätze beziehen⁶⁷. Ob man nun deren formalen Rang (Verfassungs-, Gesetzes- oder Ordnungsrecht) oder deren Inhalt (Regelung des Sachbereichs Wirtschaft) zum Ausgangspunkt einer näheren begrifflichen Abgrenzung nehmen will, ist vornehmlich eine Frage der wissenschaftlichen Nützlichkeit. Für den Zweck der vorliegenden Untersuchung ist die Beschränkung auf das geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht erforderlich, weil der »durch die Verfassung gesetzte Rahmen, innerhalb dessen der Staat wirtschaftsordnungs- und wirtschaftspolitische Gestaltungsbefugnisse hat«⁶⁸, untersucht werden soll. Allerdings ist von *Ballerstedt* zu Recht darauf hingewiesen worden⁶⁹, daß es nicht ausschließlich um wissenschaftliche Begriffsökonomie geht bei der Frage, ob man den Begriff der Verfassung dem Staatsrecht vorbehält und damit nur dessen ganz oder vornehmlich auf die Ordnung des Wirtschaftslebens bezogene Normen dem Wirtschaftsverfassungsrecht zuordnet, weil damit zugleich eine Sachentscheidung getroffen wird. Eine weitere Begriffsbestimmung ist nämlich nur unter zwei Gesichtspunkten denkbar. Einmal könnte mit Wirtschaftsverfassung ein Teil der Staatsverfassung bezeichnet werden, der nicht formell im Verfassungsgesetz normiert ist. Dies steht aber im Widerspruch zu der mit dem modernen Begriff der Verfassung verbundenen Vorstellung von einer dauerhaften Grundordnung⁷⁰. Zum anderen könnte die Gesamt-

66 *Badura*, Verwaltungsmonopol, 1963, S. 317.

67 So richtig *Badura*, a.a.O.

68 So der Begriff der Wirtschaftsverfassung bei *Erlinghagen*, Der Streit um die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik, Festgabe Herrfahrdt, 1961, S. 7.

69 Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 4.

70 Vgl. *Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945, S. 52 und *Ossenbühl*, Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, DÖV 1965, S. 649 f. Allerdings wird eine statische Betrachtungsweise der Verfassung nur einer ihrer Eigenschaften, ihrer Rigidität, gerecht. Mit Recht hat *Scheuner* (Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 1966, S. 513) hervorgehoben, daß sich die Bestandskraft einer Verfassung gerade auch in einer Wandel der Verhältnisse entsprechenden Fortbildung zu bewähren vermag. Im Gegensatz zur angloamerikanischen ist es aber der deutschen Verfassungstheorie trotz der Arbeiten von *Smend* und seiner Schüler (*Ehmke*, *Hesse*) noch nicht gelungen, die Verfassung als Teil eines ständigen Entwicklungsprozesses zu sehen. Als Beispiel mag ein Vergleich der unterschiedlichen Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA und in der BRD dienen. Vgl. hierzu *Kewenig*, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AöR, Bd. 93, 1968, S. 433 ff. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist die Analyse von *Hennis* (Verfassung und Verfassungswirklichkeit, 1968, S. 5 ff.), der die besondere materiale Aufnahmefähigkeit des deutschen Verfassungsbegriffs im Gegensatz zu dem viel »instrumentaleren« westlichen aus der Eigentümlichkeit des deutschen Denkens ableitet, aus der von *Hegel* beschriebenen »Untugend« der Deutschen »in ewigem Widerspruch zwischen dem, was sie fordern,

ordnung der Wirtschaft, also die Zusammenfassung der grundsätzlichen Rechtsbeziehungen der Wirtschaftsteilnehmer untereinander gemeint sein⁷¹, womit aber der Verfassungsbegriff auf einen völlig unterschiedlich strukturierten Sozialbereich übertragen wird. Durch die so angesprochene, in Wahrheit nicht bestehende Analogie des Verhältnisses zwischen Verfassung und Gemeinwesen zu dem Verhältnis zwischen Recht und Wirtschaft wird außerdem der Begriff der Verfassung verbraucht, obwohl er zur Kennzeichnung der Spannung zwischen Recht und Wirtschaft benötigt wird⁷². Die Beschränkung des Wirtschaftsverfassungsbegriffs auf die Summe der verfassungsrechtlichen Gestaltungselemente der Ordnung der Wirtschaft ist daher durchaus sinnvoll⁷³. Bedenken, die gegen den Gebrauch des Begriffs »Verfassung« in diesem Zusammenhang bestehen, einmal weil Verfassung im Rechtssinn eine Gesamtordnung, eine Dichte der Beziehungen zwischen den Wirtschaftssubjekten voraussetze, um von einer Gemeinschaft sprechen zu können, und zum anderen, weil der Verfassungsbegriff auf die Verbandseinheit Staat bezogen sei⁷⁴, können als übertriebener begrifflicher Purismus zurückgestellt werden. Die Wirtschaftsverfassung kann dann als »Inbegriff des Sollens« von der »wirklichen« Wirtschaftsordnung⁷⁵, von der Ordnung, die an die »tatsächlichen Prägungen«⁷⁶ anknüpft, unterschieden werden. Diese Verweisung der Wirtschaftsverfassung in das Verfassungsrecht

und dem, was nicht nach ihrer Forderung geschieht«, zu leben. Allerdings ist gegen *Hennis* zu betonen, daß das Eingehen der besonderen geschichtlichen Erfahrungen in das Verfassungsdenken aller Nationen legitim ist und daß in Deutschland die Betonung der Normativität der Verfassung den Schutz von Individuum und Staat eher gewährleisten dürfte als die Reduzierung der Verfassung auf »Anregungen und Schranken« (*Smend*).

Die Frage nach dem richtigen Verhältnis der »Starrheit« zur »Beweglichkeit« der Verfassung kann nicht alternativ, sondern nur durch die jeweils optimale Zuordnung, bei der auch historische Momente zu berücksichtigen sind, dieser beiden Prinzipien gelöst werden. So auch *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1969, S. 16 ff.

71 So z. B. *Ritschl*, Wirtschaftsordnung, HdSW, 1965, S. 189 und *Badura*, Verwaltungsmonopol, 1963, S. 317. Ähnlich auch *Ballerstedt* (Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 11), der aber weniger auf die Rechtsnormen als auf die tatsächliche Begründung einer Gemeinschaft »durch die Teilhabe an der vergesellschafteten Bedarfsvorsorge« abstellt.

72 Darauf weist *Zacher* (Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, Festschrift Böhm, 1965, S. 77) hin.

73 So auch *Zacher*, a.a.O., S. 77; *Stern*, Gedanken über den wirtschaftslenkenden Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht, DOV 1961, S. 326 f. und *Gebhard Müller*, Bundesverfassungsgericht und Wirtschaftsverfassungsrecht, Juristen-Jahrbuch, 1961/62, S. 18 f. *E. R. Huber* (Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, 1953, S. 27 f.) unterscheidet zwischen formellem und materiellem Wirtschaftsverfassungsrecht; *Karsten* (Wirtschaftsordnung, Wirtschaftsverfassung, Wirtschaftsordnungstypus und Wirtschaftsgestalt, Schmollers Jahrbuch, 1968) zwischen einem weiten und einem engen Wirtschaftsverfassungsbegriff (S. 137 f.).

74 Vgl. *Ballerstedt*, Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 5 f.

75 *Pütz*, Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, 1948, S. 25.

76 *Lütge*, Ausgangstatsachen der Volkswirtschaftslehre, HdW, 1966, S. 29.

mag heute als primitiv-positivistisch⁷⁷ gelten; sie ist aber doch berechtigt, weil jeder mehrdeutige Einsatz des Verfassungsbegriffs die Versuchung heraufbeschwört, die Macht des Verfassungsrechts für Ordnungsziele in Anspruch zu nehmen, denen kein Verfassungsrang zukommt⁷⁸. Eine Würdigung der Beziehungen des Staats zur Wirtschaft, insbesondere der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, muß ihr Ziel verfehlen, wenn nicht der von jeder rechtsstaatlichen Verfassung unternommene Versuch der Regelung des Verhältnisses von Freiheit und Bindung zum Ausgangspunkt genommen wird. Dieser Versuch ist natürlich nicht auf das Wirtschaftsleben beschränkt, wird aber hier in besonderem Maß spürbar⁷⁹.

3. Die Wechselbeziehung zwischen Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung

Auch bei Beschränkung des Begriffs der Wirtschaftsverfassung auf die Gesamtheit der in der Verfassung enthaltenen, auf das Wirtschaftsleben bezogenen oder beziehbaren Normen bleibt die Frage offen, ob und inwieweit mit der Entscheidung für die politische Verfassung zugleich wirtschaftswissenschaftliche Postulate in juristische Geltung überführt werden. Dieses Problem der Wirtschaftsordnung und damit auch der Wirtschaftspolitik als Gegenstand der Verfassung ganz zu ignorieren⁸⁰ oder auch nur zu reduzieren auf die Frage, ob wirtschaftliche Organe in den Prozeß der politischen Willensbildung eingeschaltet werden sollen⁸¹, hieße an der Lebensfrage der heutigen politischen Verfassungsordnung vorbeizugehen⁸². Gerade die Entwicklung in Deutschland liefert reichlich Anschauungsmaterial für die Zusammenhänge zwischen der Reaktion der Staatsbürger auf wirtschaftliche Veränderungen, deren gesetzgeberischen Niederschlag und für die Grenzen der Tragfähigkeit der Spannung zwischen Norm und Wirklichkeit⁸³. Der moderne Rechts- und Sozialstaat kann insbesondere

77 So Striederodt (Die Idee der Wirtschaftsverfassung als Gestaltungs- und Interpretationsprinzip, JZ 1957, S. 361) zur Antinomie von privater Willkür und staatlicher Bindung, die die Diskussion um die Grenzen der Staatsintervention bestimme.

78 So richtig Zacher, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, Festschrift Böhm, 1965, S. 78.

79 Vgl. Hans H. Klein, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968, S. 99.

80 Wie noch Carl Schmitt in seiner Verfassungslehre, 1928.

81 So Forsthoff, Die Wirtschaftsverfassung im Rahmen der Gesamtverfassung, in: Ratgeber für Parlament und Regierung, 1951, S. 131.

82 So auch Partsch, Die verfassungsmäßige Sicherung von Wirtschaftsprinzipien, ORDO VI, 1954, S. 19 ff.

83 Näher ist dem nachgegangen Fritz Voigt, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsentwicklung der BRD, Festschrift Apelt, 1958, S. 73 ff.

nach den Erfahrungen der Weltkrise nach 1929 wirtschaftliche Rückschläge nicht mehr nur einfach hinnehmen, er muß ein System von kontrollierenden und leitenden Maßnahmen zu deren Vermeidung bereitstellen und er hat den Versuch zu unternehmen, dieses auf »freiheitsschützende« Maßnahmen hin zu konzipieren. In diesem Sinn sind alle modernen Verfassungen für die »Mischform des Interventionismus« entschieden⁸⁴. Selbst theoretisch kann die Entscheidung einer rechtsstaatlichen Verfassung in bezug auf den Sozialbereich Wirtschaft nicht in der bewußten Nichtentscheidung und damit in der gänzlichen Überlassung der Wirtschaft an den Gesetzgeber liegen, weil jede Grundrechtsgewährleistung zumindest auch den ökonomischen Bereich betrifft. Ein Hinweis auf diese Binsenwahrheit ist deshalb nicht überflüssig, weil *Herbert Krüger* für den Bereich des Grundgesetzes »die Unzulässigkeit, einer auch in ökonomischer Hinsicht wertneutralen Staatsform ein einseitiges wirtschaftstheoretisches Programm zu imputieren oder die entsprechenden »vollzogenen Tatsachen« zu schaffen«, betont⁸⁵. Abgesehen von der hier noch nicht zu behandelnden Frage, ob mit dem Grundgesetz ein wirtschaftstheoretisches Programm in Verfassungsrang gehoben wurde, ist nämlich die Vorstellung, eine Staatsform könne in ökonomischer Hinsicht wertneutral sein, unrichtig. Denn unabhängig von der Frage der Adäquanz von politischer und wirtschaftlicher Verfassung, unabhängig von der Forderung nach einer Homogenität von Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, ist unleugbar sowohl mit der Entscheidung über die Grundrechte wie mit der über die Verteilung der Machtbefugnisse eine Vorentscheidung über die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung getroffen⁸⁶. Auch wenn man diesen Vorentscheid nicht überschätzt, selbst wenn man beispielsweise so weit geht wie *Schumpeter*⁸⁷, nach dessen Meinung eine Wettbewerbswirtschaft in eine Rechtsordnung, die ein Kollektiveigentum kennt, eingebaut werden könnte⁸⁸, ist unbestreitbar, daß eine Entscheidung für das Privateigentum, für Vertrags-, Gewerbe- und Vereinigungsfreiheit ebenso wie die Übertragung der Hoheitsrechte an verschiedene, sich gegenseitig kontrollierende Gewalten für die Wirtschaftsordnung von Bedeutung ist.

84 So auch *Scheuner*, Staatliche Intervention, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 16.

85 Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, DVBl. 1951, S. 363.

86 Gewisse äußerste Grenzen der Verträglichkeit von Staatsverfassung und Wirtschaftsordnung scheint selbst *Herbert Krüger* (a.a.O., S. 366) anzuerkennen.

87 Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 1946, S. 267 ff.

88 A. A. *Eucken* (Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, ORDO II, 1949, S. 46 ff.), für den das Privateigentum an den Produktionsmitteln zur Verwirklichung der Wettbewerbsordnung unabdingbar ist, weil die geschichtliche Erfahrung dagegen spreche, daß der Staat als Eigentümer der Produktionsmittel die Lenkung des Produktionsprozesses aus der Hand gebe; selbst wenn er dies täte, würden aber die Betriebsleiter nicht so handeln wie Unternehmer im Rahmen der Wettbewerbsordnung. Die Folge, nämlich die Insuffizienz des auf diese Weise mit hoheitlichem Zwang allenfalls partiell erreichten

Faßt man über den allgemeinen Zusammenhang hinaus die Wechselbeziehung zwischen Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung näher ins Auge, dann lassen sich vor allem drei Schnittpunkte erkennen⁸⁹: Einmal sind die Verfassungsnormen Daten, die die Wirtschaftsordnung mitbestimmen, weshalb auch folgerichtig vom Ordoliberalismus konkrete Forderungen an den Verfassungsgeber gestellt werden⁹⁰. Sind diese erfüllt, erhebt sich die weitere Frage nach der gesetzestechnischen Bewältigung nationalökonomischer Begriffe. Die Neufassung des Art. 109 GG, der nun die Begriffe »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht«, »konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft« und »mehrfährige Finanzplanung« enthält, ist ein wichtiges Beispiel für den Versuch einer Verrechtlichung im makroökonomischen Bereich, noch weit entfernt von der technischen Überfeinerung, zu der zweitausend Jahre juristische Denkarbeit im Bereich des Privatrechts führten.

Die Verfassung erschöpft sich nicht in ihrer Funktion als konstituierendes Prinzip für die Wirtschaftsordnung. Die jeder Rechtsordnung eigentümliche Struktur verhindert nämlich eine Funktionalisierung des Rechts im Dienste wirtschaftspolitischer Zielvorstellungen und unterstellt vielmehr wirtschaftliche Abläufe auch den Gesetzmäßigkeiten des Rechts. Zu diesen gehören die Regelmäßigkeit allen Rechts, die soziales Handeln berechenbar macht und so in den Wirtschaftsablauf ein Moment der Stetigkeit bringt, die Sicherung von personalen Zusammenschlüssen und von dinglichen Herrschaftsbefugnissen, die Einrichtung von Verfahren zur Rechtsverwirklichung und die Verteilung der Regelungsbefugnisse auf verschiedene Hoheitsträger innerhalb der staatlichen Organisation.

Schließlich greift die Verfassung bei dem Versuch der Verwirklichung der materialen Gerechtigkeit weit über die Garantie des äußeren Rechtsfriedens, der Gleichmäßigkeit und der institutionellen Gliederungen in die Volkswirtschaft ein, deren Ziel, die »optimale Allokation der Ressourcen«, durchaus mit dem einer gerechten Sozialordnung nicht identisch sein muß.

Wettbewerbs, ist auch nach heutigem Wissensstand unausweichlich. Die volkswirtschaftliche Erkenntnis, daß es nur zwei Indikatoren für gesamtwirtschaftliche Knappheitsgrade gibt, nämlich die Marktpreise oder die Mengensalden in güterwirtschaftlichen Planbilanzen, wie sie von einer zentralen Planbehörde ausgearbeitet werden, ist unwiderlegt (vgl. *Hensel*, Ordnung der Wirtschaft als wissenschaftliches Problem, ORDO XV/XVI, 1965, S. 8). Zu den Schwierigkeiten einer Kalkulation für den Fall des Versagens des Marktmechanismus vgl. neuerdings *Vente*, Planung wozu? 1969, S. 187 ff. Zu Recht weist *Vente* darauf hin (a.a.O., S. 188), daß der Anschauung, der intakte Markt führe zu unverfälschten Ergebnissen, ebenfalls eine Wertung und nicht etwa eine Erkenntnis zugrunde liegt.

89 Vgl. *Raiser*, Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, Festschrift Gierke, 1950, S. 194 ff.
90 Vgl. *Eucken*, Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, ORDO II, 1949, S. 32 ff.

Es ist das Verdienst von *Franz Böhm*, diese mögliche Divergenz klar herausgestellt und mit dem ersten der drei behandelten Aspekte des Verhältnisses zwischen Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung, nämlich dem der Sicherung des ökonomischen Funktionszusammenhangs durch das Recht, verbunden zu haben. Da Wirtschaften darin bestehe, Mangel zu überwinden, sei es Aufgabe der Wirtschaftsverfassung, die bestmöglichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die am Wirtschaftshergang beteiligten Rechtsgenossen sinnvoll zusammenwirken und daß das Ergebnis ihres Zusammenwirkens nach einem Schlüssel verteilt wird, »der sich vor dem Richterstuhl der sozialen Gerechtigkeit verantworten läßt«⁹¹. *Böhms* methodisches Vorgehen überzeugt, wenn er die spezifische Aufgabe des Juristen, nämlich die Geltendmachung der außerökonomischen, rechtlichen, ethischen und politischen Gesichtspunkte herausstellt und von ihm fordert, die ökonomische Seite des Gesamtproblems wenigstens in ihren elementarsten Zusammenhängen zu beherrschen. Die Klammer beider Bereiche bildet für *Böhm* und die Freiburger Schule der zentrale Begriff der Gesamtentscheidung⁹². Durch diese sollen wirtschaftswissenschaftliche Postulate in eine andere Seinsweise, in die juristische Geltung überführt werden. Wenn *Böhm* und ihm folgend *Walter Eucken*⁹³ aber weitergehend mit der Entscheidung für ein bestimmtes grundlegendes wirtschaftliches Ordnungsprinzip – beispielsweise das der Gewerbefreiheit – einer ganzen Wirtschaftsordnung verfassungsrechtlichen Rang verleihen wollen, kann dem nicht mehr gefolgt werden. Allerdings wird weder bei *Böhm* noch bei *Eucken* ganz klar, ob bei der Gleichsetzung der Gesamtentscheidung über die Ordnung des Wirtschaftslebens mit der Wirtschaftsverfassung »Verfassung« im Sinn des formellen Verfassungsgesetzes gemeint ist. Jedenfalls versteht *Böhm* den Begriff der Verfassung im rechtlichen Sinn.

Für den hier untersuchten Zusammenhang zwischen Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung genügt die Feststellung, daß für die Freiburger Schule nur die Wirtschaftsverfassung der Marktwirtschaft dem demokratischen Rechtsstaat entsprechen soll. Da für *Böhm* aber die Marktwirtschaft nur erreicht werden kann durch die Ausstattung der Wirtschaft mit einer Ordnung, »vermöge deren sie durch die auf dem Markt sich in Form von Preisen niederschlagenden Verbraucherentscheidungen gesteuert wird«⁹⁴ und

91 *Böhm*, Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung, in: Reden und Schriften, 1960, S. 49.

92 Erstmals von *Carl Schmitt* (Verfassungslehre, 1928, S. 20 ff.) zur Kennzeichnung des Akts der Verfassungsgebung, bei dem »durch einmalige Entscheidung das ganze der politischen Einheit hinsichtlich ihrer besonderen Existenzform« (a.a.O., S. 21) bestimmt wird, und gerade im Gegensatz zum Verfassungsgesetz, verwendet.

93 Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 103, 307, 373 und 379.

94 *Böhm*, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, 1950, S. 60.

da für ihn zwischen Zentralverwaltungswirtschaft und Marktwirtschaft keine Kombination im Sinn einer »Planwirtschaft der leichten Hand« oder der »gelenkten Wirtschaft« möglich ist⁹⁵, wäre die Konsequenz in bezug auf das Verhältnis von Verfassung und Wirtschaft so zu ziehen, daß die Verfassung den Rahmen für die Wirtschaftsordnung selbst schafft oder dies dem Gesetzgeber überläßt, in beiden Fällen aber jede Art von Lenkung zumindest inzidenter als verfassungswidrig ausschließt. Das Lenkungsproblem würde sich so durch die einmalige Ordnungsregelung erübrigen. Im folgenden wird es nach einer methodischen Vorerwägung darauf ankommen zu zeigen, wie sich die behandelte Problematik nach der Verfassung der Bundesrepublik darstellt.

4. *Das Methodenproblem von Lenkung und Verfassung der Wirtschaft*

a) Grundlegung

Ob und inwieweit die Staatsverfassung den Bereich Wirtschaft normiert bzw. normieren sollte, läßt sich ebensowenig für alle Wirtschaftsordnungen und Verfassungstypen einheitlich beantworten wie die damit zusammenhängende Frage nach dem Spielraum für wirtschaftspolitische Maßnahmen. Schon die Vorstellung des Einwirkens in die Wirtschaft und die der Begrenzung der Wirtschaftspolitik durch die Verfassung muß sich heute auch für den Bereich eines freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens dem Vorwurf der Befangenheit in Vorstellungen des 19. Jahrhunderts, der Perpetuierung des Spaltungsprozesses zwischen politischem Staat und unpolitischer Gesellschaft, aussetzen. Konnte noch vor zwölf Jahren unangefochten die Behauptung aufgestellt werden, »daß eine demokratische Verfassung nicht den Sinn haben kann, die ganze Vielgestaltigkeit, in die das Leben des Volkes sich ausformt, in eine vom Staatswillen einheitlich geprägte Ordnung zu pressen«⁹⁶, so wird dem heute die Behauptung von einer politischen »Inpflichtnahme der Gesamtwirtschaft im Gesamtinteresse« gegenübergestellt. Die Vorstellung von staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft wird der längst toten Utopie des Wirtschaftsliberalismus zugerechnet und allenfalls für geeignet gehalten, dessen Leichnam zu galvanisieren⁹⁷. Da Interventionen die Vorstellung eines dem Staat verschlossenen Lebensbereichs voraussetzen, in den dieser nur ausnahmsweise eingreifen dürfe⁹⁸,

⁹⁵ Böhm, a.a.O.

⁹⁶ Ballerstedt, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, 1958, S. 47.

⁹⁷ Wiethölter, *Rechtswissenschaft*, 1968, S. 249.

⁹⁸ So Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung*, 1961, S. 86.

will man sich ganz von ihnen trennen. Der Begriff der Intervention eignet sich zwar, wie vorne dargestellt wurde⁹⁹, heute in der Tat nicht mehr zur Erfassung des globalen staatlichen Gestaltungsauftrags im Bereich der Wirtschaft. Die Auswechslung des Begriffs ändert aber nichts an der vielleicht banal erscheinenden Tatsache, daß Wirtschaftspolitik heute ebenso dem Recht untersteht wie seinerzeit der Interventionismus.

Das öffentliche Recht, ehemals Eingriffschance des Staates, wird wegen der in der Natur der Sache liegenden Durchsetzung mit politischengehalten rein instrumental betrachtet. So berechtigt diese, in der Feststellung »Wirtschaftsrecht ist politisches Recht«¹⁰⁰ gipfelnde Sicht sein mag, so verfehlt ist sie, wenn mit der Betonung des Politischen Positionen aufgegeben werden sollen, die für jedes Recht unverzichtbar sind: Sicher ist es auch Aufgabe des Rechts, die Effektivität der Wirtschaftspolitik zu fördern. Sein Wesen und seine Eigenart liegen aber gerade darin, Gleichmäßigkeit, Stetigkeit und den äußeren Rechtsfrieden zu sichern und darüberhinaus den Versuch zu unternehmen, die materiale Gerechtigkeit zu verwirklichen. Wenn Recht als Form nichts und Recht als Funktion alles gilt, dann ist seine Selbstaufgabe erreicht. Wie weit der Damm hier bereits gebrochen ist, mag der Satz veranschaulichen: »Der Gleichheitsatz gilt nicht für Lenkungssubventionen«¹⁰¹. Diese Preisgabe von Grundrechten an die Wirtschaftspolitik wird aus der besseren Einsicht in die »Realität« gerechtfertigt: Die heute mögliche Freiheit sei an die Konjunktur und vor allem an die Vollbeschäftigung gebunden, daher spiele der Eigentumsschutz –

99 S. 59.

100 *Wiethölter*, Rechtswissenschaft, 1968, S. 249. Politisch im formellen Sinn ist alles, was eine bestimmte Gestaltung der äußeren Form bezweckt. Insofern ist jede Rechtsordnung politisch. Versteht man politisch aber material, als Versuch bestimmte Ziele und Veränderungen zu erreichen, dann bleibt *Wiethölter* jede Antwort schuldig, weil er seine politische Zielvorstellung nicht aufdeckt. Die von ihm angestrebte »gute Ordnung« des Gemeinwesens wird inhaltlich nirgends verdeutlicht und bleibt eine Leerformel, substanzloser als das von ihm der »bloßen Tautologie« zugerechnete Naturrecht. Zur naiv geschichtslosen Sicht von *Wiethölter*, für den es ein Rechtssystem nicht mehr und eine Rechtswissenschaft noch nicht gibt, vgl. *Schwerdtner*, Wie politisch ist das Recht? ZRP 1969, S. 136 ff. Auch die Entgegnung *Wiethölters* auf *Schwerdtner* (Recht und Politik. Bemerkungen zu *Peter Schwerdtners* Kritik, ZRP 1969, S. 155 ff.) kann diesen Vorwurf nicht ausräumen. *Wiethölter* »präzisierte« seine eigene Position wie folgt: »Sie ist zu bezeichnen als juristischer Negativismus (ich weiß, daß das üblicherweise als etwas »Negatives« empfunden wird; diese Empfindung ist in der Tat etwas Negatives), der durch die traditionelle Rechtswissenschaft hindurch (Entmythologisierung!) und zugleich über sie hinweg (politische Aufklärung und Entmachtung!) den Anschluß an die Zeitaufgaben sucht, heute also vor allem an Hochschul- und Studienreform (Wissenschaftsreform), diese als folgenreiche, partielle, antizipierte Gesellschaftsreform (»Demokratisierung«!) »(a.a.O., S. 158). Kritik gegen *Wiethölter*, allerdings ohne wesentliche neue Gesichtspunkte, *Kramer*, Der Kampf um die Rechtswissenschaft, ZRP 1970, S. 82 ff.

101 *Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 80, Leitsatz 17 c.

der in der Mehrzahl ohnehin nur das belastete Eigenheim betreffe – sowieso keine Rolle. Da die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Würde des Individuums vom Florieren der Volkswirtschaft abhängen, wird das »Schränken-Denken« zugunsten einer Sicht aufgegeben, die den einzelnen mit allen seinen Rechten in die gesamtwirtschaftliche staatliche Wirtschaftsregulierung einbettet¹⁰².

Bei diesem Ansatz könnte sich die vorliegende Arbeit auf die Untersuchung beschränken, ob und inwieweit die in der Verfassung enthaltenen Kompetenznormen als Rechtsgrundlage konjunkturstützender Gesetze ausreichend sind. Im wesentlichen dürfte daher eine Diskussion von Art. 74 Nr. 11 GG und von Art. 109 GG genügen. Eine weitergehende Festlegung von konkreten interventionistischen Mitteln als in Art. 109 GG auf der Verfassungsebene ist ohnehin kaum empfehlenswert. Die Grundrechtsproblematik fällt weg, wenn Grundrechte nur im Rahmen der staatlichen Konjunktursteuerung gelten sollen; auch sonstige rechtsstaatliche Fragen könnten vernachlässigt werden, wenn die Existenz des Staates und damit unser aller Bestehen ausschließlich an die Durchsetzung der richtigen gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen gekoppelt wird.

Solche Überlegungen überhöhen euphorisch die neu erkannten Möglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Steuerung¹⁰³ und glauben, die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Würde des Menschen und die Gleichheit aller den »Leerformeln des 19. Jahrhunderts« zurechnen zu können¹⁰⁴, um für das 20. Jahrhundert als einziges Rezept die simple Einsicht anzubieten, »daß wir nun einmal in der verwalteten Welt leben und uns darin einrichten müssen«¹⁰⁵.

Das Leben in der verwalteten Welt kann für den Juristen nicht im lautlosen Arrangement mit dieser, sondern nur im Engagement für rechtsstaatliche Strukturen und deren Fortbildung entsprechend den Bedingungen des modernen Sozialstaats bestehen. Mit dieser Aussage wird allerdings – ebenso wie mit der Gegenposition – der Bereich juristischer Argumentation verlassen. Letztlich ist es eine weltanschauliche Frage, ob bei Übereinstimmung in der Ausgangslage – etwa gekennzeichnet durch die Aussage: »Der Staat als *der* Gestalter des modernen Wirtschaftslebens« – die Bewahrung der Freiheit des einzelnen versucht, oder die »Einbettung der Wirtschafts-

102 *Wagner*, a.a.O., S. 72, 77.

103 Neu sind diese Erkenntnisse vor allem für den Juristen. In der Volkswirtschaftslehre hatte *Friedrich List* schon im Jahre 1841 die Meinung vertreten, daß die Existenz des Individuums auf der Einordnung in den großen Plan der nationalen Wirtschaft beruhe, in der alle Zweige von Staats wegen in enger Verbindung gehalten werden (*Politische Ökonomie*, 1841, S. 220 ff.; 254 ff.). Vgl. auch vorne S. 44.

104 *Wagner*, *Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft*, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 65.

105 *Wagner*, a.a.O., S. 77.

subjekte in einen partiell hoheitlich gesetzten Datenkranz«¹⁰⁶ vorgenommen wird. Das Grundgesetz jedenfalls – und damit wird der Boden juristischer Diskussion wieder betreten – geht von der »Gleichzeitigkeit von staatlichem Eingriff und grundrechtlicher Freiheitsgarantie«¹⁰⁷ aus. Es ist wohl eher eine Frage des Niveaus als der grundsätzlichen Einstellung, ob die Gegenüberstellung von Positionen der Individual- und der Sozial-sphäre dann zu der »ganz primitiven Antinomie von privater Willkür und staatlicher Bindung«¹⁰⁸ führt, oder ob es gelingt, für deren gegenseitige Durchdringung und für die Zwischenzone überzeugende Kriterien zu gewinnen; gänzlich vermeidbar jedenfalls ist unter Geltung des Grundgesetzes die Frontstellung nicht. Dem Bürger, der heute sein Schicksal als »einklagbaren Rechtsverlust«¹⁰⁹ empfindet und der die Berechtigung hierfür aus einer umfangreichen Leistung an den Staat herleitet¹¹⁰, ist mit dem Hinweis auf seine Freiheit »an sich« so wenig geholfen wie mit dem auf eine Schicksalsgemeinschaft, in der seine individuelle Rechtsposition unterzugehen habe. Im freiheitlichen und sozialen Rechtsstaat ist es mit einer unreflektierten »in dubio pro libertate«-Formel ebensowenig getan wie mit der resignierten Klaglosstellung, der die Lehre von den institutionellen Grundrechtsgarantien die dogmatische Krücke liefert. So unpraktikabel ein Rechtsschutz gegen falsche Konjunkturpolitik bleiben wird, so erwägenswert sind Überlegungen zum Plangewährleistungsanspruch¹¹¹, der sich im Fall der Schaffung eines besonderen Vertrauenstatbestands sogar gegen den Gesetzgeber richten kann¹¹². Auch die »Korrektur des Unmittelbarkeitsbegriffs beim Eingriff in den Gewerbebetrieb«¹¹³ ist ein Beweis für mögliche und auch rechtspolitisch unbedenkliche Ausweitungen subjektiv öffentlicher Rechte. Ansätze zur Fortbildung des Rechts auch oder gerade in einer Welt, die mehr als je zuvor von quantifizierbarem naturwissenschaftlichem

106 *Wagner*, a.a.O.

107 *Leisner*, Grundrechte und Privatrecht, 1960, S. 190.

108 *Strickrodt*, Die Idee der Wirtschaftsverfassung als Gestaltungs- und Interpretationsprinzip, JZ 1957, S. 361.

109 *Werner*, Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1957, S. 223.

110 In Deutschland wird schon heute regelmäßig ein größerer Teil des Sozialprodukts weggesteuert als in irgendeinem anderen fortgeschrittenen westlichen Staat. So *Shonfield*, Geplanter Kapitalismus, 1968, S. 313.

111 Vgl. z. B. *Kriele*, Plangewährleistungsansprüche? DÖV 1967, S. 531 ff. und *Oldiges*, Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts, 1970. Im Bereich des Baurechts hat das BVerwG neuerdings festgestellt, daß das Bundesrecht keinen Plangewährleistungsanspruch einräumt. Im übrigen mußte die Frage wegen fehlender Revisibilität offen bleiben. Vgl. BVerwG, U. vom 12. September 1969, NJW 1970, S. 626.

112 So der BGH im Knäkebrot-Fall (BGHZ 45, 83 mit Anm. von *Ritter*, NJW 1966, S. 1355 f.). Vgl. auch BGH, U. vom 7. Dezember 1967, NJW 1968, S. 293 ff. mit Anm. von *Reiner Schmidt*, NJW 1968, S. 791 und Anm. von *Hoffmann*, DVBl. 1969, S. 202 ff.

113 So der gleichnamige Aufsatz von *Neumann-Duesberg*, NJW 1968, S. 1990 ff.

Denken und von Sachzwängen beherrscht wird, lassen sich vielfach finden. Der Schleier der Technokratie hat sich noch nicht soweit gesenkt, um darunter die Verfassung zu verdecken. Die Alternative, ein von Rechtsingenieuren auf optimale technisch-ökonomische Effektivität hin angelegter Gesamtplan kann vorerst noch dem Bereich der »science-fiction« zugeordnet werden. Trotzdem sind die Gefahren gerade im Bereich des Ökonomischen wegen des Glaubens an dessen Manipulierbarkeit nicht zu übersehen. Das Fehlen einer materialen Verfassungstheorie ist hier besonders schmerzlich. Deren Entwicklung ist wohl nur in einem lang andauernden Prozeß, im ständigen Versuch der Aus- und Fortbildung der in Verfassungsrang gehobenen verbindlichen Wertungsmaßstäbe und nicht in einem einmaligen Entwurf zu leisten. Hierfür sind klare Begrifflichkeit, das Aufdecken der jeweiligen Standortbindungen und Voreingenommenheiten, also der ideologischen Befangenheit, und vor allem die Offenlegung der gewählten Interpretationsmethode unerlässlich.

b) Verfassungsrecht und Ideologie

Unter Verfassung wird im folgenden ein Gefüge von normativen Sinnprinzipien verstanden, denen die Aufgabe zukommt, begründend, weisend und begrenzend die rechtliche Grundordnung des politischen Gemeinwesens zu konstituieren¹¹⁴. Die Sinnprinzipien sind nicht als Aprioritäten der »reinen Vernunft«, sondern als Objektivationen von Rechtsüberzeugungen, als Antworten auf politische Erfahrungen zu verstehen. Sie finden ihren Rückhalt in anthropologischen und sozialphilosophischen Einsichten, die selbst wiederum als »idéés directrices« die normative Ausformung der genannten Sinnprinzipien mitbestimmen. Zu den wegweisenden Richtgedanken sind zu rechnen »die personale Würde des Menschen, negativ bestimmt als Nichtfungibilität, positiv als Potenz zu freier Selbst- und Sozialgestaltung und -beantwortung; darauf bezogen die in Solidarität verbundene Gleichheit der Menschen; als leitende Idee schließlich für die Gestaltung einer politisch-sozialen Ordnung das »gemeine Beste« in Gerechtigkeit, umfassend Friede, Schutz und Wohlfahrt«¹¹⁵. Die Verortung dieser allgemeinen Weisungen in der Verfassung kann wegen deren spezifischer Normstruktur immer nur unvollkommen glücken. Der »Wille zur Verfassung«¹¹⁶ wird daher stets ein wesentliches Element bei der Entfaltung

¹¹⁴ Für die Grundlinie der Ausführungen zum Verhältnis von Verfassung und Ideologie ist der Verfasser vornehmlich und dankbar *Hollerbach* (Ideologie und Verfassung, in: Ideologie und Recht, 1969, S. 37 ff.) verpflichtet.

¹¹⁵ *Hollerbach*, a.a.O., S. 48.

¹¹⁶ *Hesse*, Die normative Kraft der Verfassung, 1959, S. 12 ff.

von deren normativer Wirksamkeit sein. Die hiermit aufgezeigte Einbruchsstelle für Subjektivismen ist nicht durch einen Rückgriff auf die traditionellen Regeln der juristischen Hermeneutik aus der Welt zu schaffen. Mit einem »Ernstnehmen der Verfassung als Gesetz«, mit der klassischen juristischen Methode der Gesetzesauslegung, von der auch der Verfassungsinterpret nicht abweichen dürfe¹¹⁷, werden die Probleme in gefährlicher Weise verstellt statt aufgedeckt. Die Erkenntnisse juristischer Hermeneutik, wonach sich die Auslegung der Rechtsnormen nicht nur in logischen Ableitungen vollzieht, sondern einen Konkretisierungsprozeß darstellt, bei dem die Normen erst die zur Subsumtion geeignete Bestimmtheit gewinnen, gelten in besonderem Maß für die Verfassungsinterpretation und können nicht einfach ignoriert werden¹¹⁸. Vielmehr müssen zunächst die unausweichlichen Vorgestimmtheiten, die berufstypischen »Ideologie-Gefährdungstatbestände«¹¹⁹ aufgezeigt werden, bevor die angemessene Interpretationsmethode, deren Wahl wiederum ideologisch motiviert sein kann, gewählt wird. Im Zusammenhang unseres Themas sind an möglicherweise ideologisch aufgeladenen, einzelnen Problemkreisen vor allem zu nennen: die Wirtschaftsverfassung, das Verhältnis von Rechtsstaat und Sozialstaat¹²⁰, die Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft und damit zusammenhängend, die Stellung der Grundrechte, und überhaupt Vor-Verständnis und Ausgangspunkt für die Interpretation der Verfassung insgesamt. Ist diese ein offenes oder ein geschlossenes System, liegt ihr ein objektives materiales Rechtsprinzip voraus oder ist sie lediglich Konsens aller vernünftig und gerecht Denkenden?

Bei Erörterung der Einzelfragen wird im folgenden – soweit erforderlich – jeweils die ideologische Vorbelastung mit zu behandeln sein, ohne damit einer Entideologisierung dienen zu wollen. Eine »ideologische Unterköhlung« minimalisiert nämlich unzulässigerweise tendenziell eine Ver-

¹¹⁷ So aber *Forsthoff*, Zur Problematik der Verfassungsauslegung, 1961, S. 39 f.

¹¹⁸ Vgl. auch *Larenz*, Methodenlehre, 1969, S. 143 f.

¹¹⁹ *Hollerbach*, Ideologie und Verfassung, in: Ideologie und Recht, 1969, S. 41.

¹²⁰ Vgl. hierzu die Kontroverse zwischen *Barion* (Vorbesinnung über den Wohlfahrtsstaat, DÖV 1970, S. 15 ff.) und *Badura* (Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 446 ff.). *Barion* wirft *Badura* vor, den Begriff »sozial« zu einseitig an eine bestimmte Vorstellung vom Wohlfahrtsstaat zu koppeln, um so der Verfassung unzulässigerweise ein einziges politisches Programm exegieren zu können. Die Behauptung von *Barion*, *Badura* lasse die nötige Vorbesinnung über die Ambivalenz des Begriffs »sozial« vermissen, da »sozial« sowohl als Gegensatz von »asozial« die Sicherung eines Existenzminimums als auch darüberhinaus eine gerechte Verteilung des Sozialprodukts meinen könne, ist so richtig wie überflüssig. Die geforderte Vorbesinnung ist nämlich unnötig, weil die Entscheidung des GG für den sozialen Rechtsstaat und die Verpflichtung von Bund und Ländern auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht jedenfalls mehr als die staatliche Sicherung des Existenzminimums beinhaltet. Zur Literatur zum Verhältnis von Rechts- zu Sozialstaat siehe vorne S. 86, Anm. 46.

fassung bis auf die rein technische Funktion eines Organisationsstatuts und verkennt, daß der Jurist nur durch die »Flamme der Ideologie« in »das feste Haus der Verfassung« geleitet werden kann¹²¹. Kann die Offenlegung der ideologischen Voreingenommenheiten bis zur Behandlung der Einzelfragen zurückgestellt werden, so müssen Vor-Verständnis der Verfassung und die gewählte Interpretationsmethode schon hier dargelegt werden.

Zu diesem Vor-Verständnis gehört die Überzeugung, daß die Deutung der Verfassung allein im Hinblick auf die Gestaltungsvollmacht der politischen Gewalten, der Legislative und der Exekutive, die Verfassung entleert¹²². So bemerkenswert das Plädoyer von *Ehmke* für richterliche Zurückhaltung – dargestellt am Beispiel der Rechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung – ist¹²³, so eindeutig wird »eine verfassungsrechtliche Kernfrage verfehlt: der Schutz des gemeinen Wohls in einem Gemeinwesen, das die allgemeine Handlungsfreiheit seiner Bürger auch im Bereich der Wirtschaft als die Regel voraussetzt«¹²⁴. Zwar sind beide Aussagen auf die Verfassungssituation der USA bezogen, sie können aber ohne weiteres auf die der Bundesrepublik übertragen werden, weil *Ehmke* auch für die Anwendung des Grundgesetzes die Entscheidungsbefugnis des gewählten Parlaments betont¹²⁵ und weil wegen des Fehlens einer materialen Verfassungstheorie gerade hier die völlige Einebnung der Verfassungsbestimmungen, also auch der Freiheitsgarantie, durch den Gesetzgeber droht. Wie weit dieser Prozeß bereits vorangeschritten ist, verdeutlicht schon der Titel von *Leisners* Schrift »Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung«¹²⁶. Angesichts dieser Situation suchen manche Autoren das Heil in der Rechtsprechung, vor allem im Bundesverfassungsgericht¹²⁷. Zwar ist unbestreitbar, daß die parlamentarischen Schöpfer dieses Gerichts mit der Installierung von dessen Entscheidungsbefugnissen allen anderen obersten Organen das Opfer des Verzichts auf ausschließliche Gestaltung auferlegten¹²⁸. Andererseits ist im

121 *Leisner*, Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung, 1964, S. 71.

122 So richtig *Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, Festschrift Böhm, 1965, S. 84 f.

123 *Ehmke*, Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung, 1961.

124 *Mestmäcker*, Wirtschaft und Verfassung, DÖV 1964, S. 609.

125 *Ehmke*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 68.

126 1964.

127 »Die Alternative heißt Rechtsprechung und vor allem Bundesverfassungsgericht«, so *Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, Festschrift Böhm, 1965, S. 85. Vgl. auch *Gebhard Müller*, Bundesverfassungsgericht und Wirtschaftsverfassungsrecht, Juristen-Jahrbuch, 1961/62, S. 40 f.

128 So *Gebhard Müller*, a.a.O.

Hinblick auch auf die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der Wirtschaft sehr fraglich, ob das Gericht die ihm zuerkannte Rolle in vollem Umfang nutzt. Eine Analyse der Judikatur mit dem Ergebnis, daß nach dem Selbstverständnis des Gerichts »Garant der Verfassung gerade im wirtschaftlichen Bereich keineswegs allein das Bundesverfassungsgericht sein kann, sondern auch und sogar *in erster Linie* der demokratisch gewählte und legitimierte Gesetzgeber«¹²⁹, trifft den seither geübten »self-restraint of Court« im ganzen richtig. Dieser entspricht aber nicht der Verfassungslage, wenn damit für einen Lebensbereich eine Freistellung des Gesetzgebers erfolgen soll, die allenfalls wegen der Schwierigkeit der Materie und der beschränkten Erkenntnismöglichkeiten des Gerichts erklärbar, nicht aber juristisch begründbar ist. Der Auftrag des Gerichts an der Grenze zwischen Recht und Politik ist in der Tat kühn und mag im Hinblick auf die mögliche Störung der »checks and balances« in der Bundesrepublik allenfalls die praktizierte in dubio-Regel zugunsten des Ermessens des Gesetzgebers gerechtfertigt erscheinen lassen. Eine primäre Garantenstellung des Gesetzgebers für die Einhaltung der Verfassung ist aber für den wirtschaftlichen sowie für jeden anderen Bereich des sozialen Lebens mit dem geltenden Verfassungsrecht nicht vereinbar. Die an sich begrüßenswerte Zurückhaltung des Gerichts überschritt so die Grenze des Zulässigen; sie führte zu einer Rechtsverweigerung und schließlich zu einer Verschiebung des gesamten gewaltenhemmenden Systems zugunsten des Gesetzgebers.

c) Interpretationsmethode

Bei einem Angehen des Themas »Wirtschaftspolitik und Verfassung« vom Fall her würde man aus dem soeben behandelten Grund und wegen des Fehlens von Entscheidungen zu den neuen Bestimmungen des Grundgesetzes von der verfassungsrechtlichen Judikatur vielfach im Stich gelassen. Trotzdem wird im folgenden soweit möglich Rechtsprechung herangezogen, weil die praktischen Schwierigkeiten am ehesten in der Prozeßsituation aufzuzeigen sind. Auf das für juristisches Denken kennzeichnende »Hin- und Herwandern des Blicks«¹³⁰ zwischen Gesetz und Lebenssachverhalt kann gerade im Bereich des Verfassungsrechts wegen dessen erhöhter Konkretisierungsbedürftigkeit und gerade bei wirtschaftlichen Sachverhalten nicht verzichtet werden. Allerdings droht von der Übernahme eines reinen Fall-

¹²⁹ So Wittig, Gesetzgeberisches Ermessen und verfassungsgerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsrecht, BB 1969, S. 388 (Hervorhebung vom Verfasser).

¹³⁰ Engisch, Logische Studien zur Gesetzesanwendung, 1960, S. 15.

denkens in die Verfassungsinterpretation die Auflösung des Verfassungsbaus in bloße Kasuistik¹³¹. Dies gilt insbesondere dann, wenn man dem Richter zugesteht, vor allem anhand einer »vernunftrechtlichen Erwägung«¹³² zu entscheiden. Unter vernunftrechtlicher Erwägung ist dabei die Beachtung der praktischen Konsequenzen der Entscheidung und die Bevorzugung der Interessen, die »eindeutig fundamentaler sind als alle anderen auf dem Spiele stehenden«¹³³, zu verstehen. Eine Argumentation, die die Tatsache der Lückenhaftigkeit des kodifizierten Rechts zum Ausgang nimmt; eine Analyse, die beim Versuch des Erfassens der Wirklichkeit der juristischen Praxis zum Ergebnis kommt, daß der Richter in der großen Mehrzahl der Fälle seine Entscheidung entweder auf Präjudizien stützt oder in Ermangelung eines einschlägigen Präjudizes auf die genannten vernunftrechtlichen Erwägungen abstellt, mag richtig sein. Wenn als Konsequenz aber lediglich die Offenlegung verdeckter Urteilsgründe und die Rationalisierung ihrer rechtspolitischen Wertungen gefordert wird¹³⁴, verkürzt man die Problematik um den wichtigsten, nämlich den verfassungsrechtlichen Aspekt richterlicher Rechtsfortbildung¹³⁵.

131 Dies betont auch *Larenz*, Methodenlehre, 1969, S. 144.

132 So aber *Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, 1967, S. 311.

133 *Kriele*, a.a.O., S. 179.

134 So aber *Kriele*, a.a.O., S. 157 ff. *Kriele* hält zwar verfassungsrechtliche Entscheidungen methodisch nur dann für richtig, wenn sämtliche einschlägigen Dezisionen des Verfassungsgebers beachtet, historisch richtig ermittelt und zugrunde gelegt wurden (S. 315, Leitsatz 21). Er verwischt aber den zwischen Einzelfall und Norm bestehenden Unterschied, wenn er dem Richter »eine originäre rechtsschöpferische Gewalt« (S. 311, Leitsatz 3) zubilligt und den prinzipiellen Unterschied zwischen Rechtssetzer und Rechtsanwender darauf minimiert, daß der Gesetz- und Verfassungsgeber jede rechtspolitische Frage »an sich ziehen und dem Juristen entweder Richtpunkte setzen oder auch detaillierte Vorschriften machen« kann (a.a.O.). Der grundsätzliche Unterschied besteht nicht nur in der rechtsschöpferischen Prärogative des Gesetz- oder Verfassungsgebers, sondern in der Tendenz jeder Norm, für jeden Einzelfall in gleicher Weise für jede Zukunft als Entscheidungsmaßstab dienen zu können (ähnlich *Larenz*, Methodenlehre, 1969, S. 324). Es ist unbestreitbar, daß gerade im Verfassungsrecht der Richter den subsumtionsfähigen Rechtssatz vielfach erst selbst entwickeln muß. Auch lassen die dabei zu beachtenden, von der Verfassung aufgestellten Rechtsgrundsätze einen erheblichen richterlichen Spielraum zu. Richterliche Rechtsfortbildung unterscheidet sich aber wesensmäßig von der Gesetzgebung stets dadurch, daß die Legislative nicht nur primär, sondern auch autonom zur Rechtssetzung und zur Entscheidung über die Wahl der maßgeblichen Gerechtigkeitsprinzipien befugt ist, während der Richter das Recht nur punktuell, auf Anrufung hin, in einem konkreten Verfahren und nur im Rahmen der vom Gesetzgeber belassenen Grenzen weiterentwickeln kann (vgl. auch *Hans-Peter Schneider*, Richterrecht, Gesetzesrecht und Verfassungsrecht, 1969, S. 32). In diese Richtung geht auch die Kritik von *Forsthoff* (Besprechung von *Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, 1967, Der Staat, 1969, S. 523 ff.), der *Kriele* zu Recht vorwirft, mit der Behauptung, es sei »völlig illusorisch, am Subsumtionsideal festzuhalten« (S. 62), die tägliche Praxis der Rechtsanwendung zu verkennen.

135 Dies gilt für einen Großteil der Lehre. Eine Ausnahme bildet die genannte kleine Schrift von *Hans-Peter Schneider*, Richterrecht, Gesetzesrecht und Verfassungsrecht, 1969 (vgl. insbesondere S. 30 ff.) und auch die dort auf S. 42 in Anm. 9 wiedergegebene

Der Richter darf nicht »darüber, wann er an das Gesetz gebunden ist, wann er unter Berufung auf das Recht von der Gesetzgebundenheit frei ist«, selbst entscheiden¹³⁶. Dann wäre in der Tat die Entfesselung der dritten Gewalt erreicht, der Rechtsstaat zum Justizstaat umfunktionierte. Andererseits kann über die inzwischen zum Allgemeingut gewordene Erkenntnis von *Bachof*, wonach »der Richter stets, selbst unter der Herrschaft eines strengen Gesetzespositivismus, einen nicht unbeträchtlichen Anteil an der Rechtsschöpfung hatte«¹³⁷, nicht mehr hinweggegangen werden. »Wir wissen heute, daß schon in jeder richterlichen Interpretation einer Norm zugleich *Normgestaltung*, in jedem richterlichen Werturteil stets ein Stück echter und originärer Entscheidung über die Rechtsordnung lag und liegt«¹³⁸.

Die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung sind aus Art. 20 Abs. 3 GG zu gewinnen, und zwar zunächst positiv im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Funktionenverteilung¹³⁹. Erst aus dieser, aus der dem demokratischen Prinzip entsprechenden originären Rechtssetzungsbefugnis des Parlaments, aus dessen Legitimation und Verpflichtung zur rechtlichen Ordnung und Gestaltung des politischen Gemeinwesens im Rahmen der Verfassung können dann auch negativ die Grenzen eines Richterrechts bestimmt werden. Zu den unübersteigbaren Schranken der Auslegung gehört die Bindung des Normauslegers an die vom Gesetzgeber getroffene Wertentscheidung oder, falls diese nicht eindeutig ist, an diejenige, die nach den sonstigen Auslegungskriterien den in der Verfassung geregelten Wertungsmaßstäben am besten entspricht. Für die Verfassungsgerichtsbarkeit, die autoritativ über das Verhältnis von Gesetzgebung und Rechtsprechung entscheidet, fangen hier allerdings die Probleme erst an, weil eben diese Wertmaßstäbe keine feste Größe sind. Diese Erkenntnis durch ein entsprechendes Vor-Verständnis, etwa das einer vorausliegenden geschlossenen Wertordnung zu überspielen, und dann eben diese vorgefaßte Wertordnung rein interpretatorisch erschließen zu wollen, wäre ein Etikettenschwindel, ob-

Literatur. Für die Situation in den USA liegen die umfangreichen Untersuchungen von *Scharpf* (Grenzen der richterlichen Verantwortung, 1965) und von *Schäfer* (Inhalt und Grenzen der richterlichen Gewalt nach der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, 1968) vor. Die amerikanische Rechtsprechung stellte sich der verfassungsrechtlichen Problematik von Anfang an. Für sie ist der differenzierte Ausbau einer »judicial supremacy« bezeichnend, die allerdings dadurch stark gemäßigt wird, daß die politischen und demokratischen Kontrollen gegenüber Gesetzgeber und Exekutive weit größeren Umfang einnehmen als nach dem GG.

¹³⁶ So *Forsthoff*, Die Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. III GG), DÖV 1959, S. 44.

¹³⁷ *Bachof*, Grundgesetz und Richtermacht, 1959, S. 8.

¹³⁸ *Bachof*, a.a.O.

¹³⁹ Vgl. *Hans-Peter Schneider*, Richterrecht, Gesetzesrecht und Verfassungsrecht, 1969, S. 31 ff.

wohl, wie *Ehmke* richtig betont, »eine verfassungsrechtliche Hermeneutik, die die praktische Arbeit wirklich leiten will, zur materialen Verfassungstheorie werden muß«¹⁴⁰. Die Bewußtmachung der unvermeidlichen Voreingenommenheiten muß ein Grundgebot jeder Auslegung bleiben. Das Vor-Verständnis ganz aus dem Bereich der Interpretation verbannen und statt dessen zur »richtigen Subsumtion im Sinne des syllogistischen Schlusses«¹⁴¹ zurückkehren zu wollen, hieße die Tatsache zu ignorieren, daß die Auslegung jeder Rechtsnorm, insbesondere der Verfassung, niemals exakte, logische Ableitung bleiben kann, sondern immer einen Konkretisierungsprozeß darstellt.

Im folgenden wird weder versucht, die Verfassung auf eine einheitliche Wertordnung oder einen letztgültigen Leitsatz¹⁴² zurückzuführen, noch wird ein Vor-Verständnis zugrunde gelegt, das an die Stelle eines objektiven materialen Rechtsprinzips den »Konsens aller vernünftig und gerecht Denkenden«¹⁴³ setzt. Auch wird von keiner bestimmten Rangordnung zwischen den verschiedenen Auslegungsmethoden ausgegangen¹⁴⁴. Statt dessen soll jeweils die zur Anwendung kommende Norm in ihrem Wechselbezug zu dem von ihr erfaßten Wirklichkeitsbereich gesehen werden¹⁴⁵. Erst in solchem Applizieren kann sich der konkrete Inhalt der Norm bilden¹⁴⁶. Dieses Vorgehen ist insoweit »topisch«, als es stets problembezogen bleibt. Im übrigen wird aber vom Primat der Normbindung ausgegangen, das Gesetz nicht nur als *ein*, sondern als der einzige diskutierbare begründende Gesichts-

140 Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 64.

141 So aber *Forsthoff*, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, Festschrift Carl Schmitt, 1959, S. 41.

142 So aber *Peter Schneider*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 23 ff.

143 *Ehmke*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 71.

144 So aber das BVerfG, das sich in ständiger Rechtsprechung an dem im Gesetz objektivierten Willen des Gesetzgebers orientiert, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, und das die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift nur zur Bestätigung der ermittelten Auslegung heranzieht. Grundlegend BVerfGE 11, 126 (129). Zu den Widersprüchen in dieser Rechtsprechung vgl. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1969, S. 24 f. Gegen eine Rangordnung der Auslegungsmethoden vgl. *v. Pestalozza*, Kritische Bemerkungen zu Methoden und Prinzipien der Grundrechtsauslegung in der BRD, Der Staat, 1963, S. 425 ff. Zutreffend weist *Fröhler* darauf hin, daß die Aufstellung einer Rangordnung divergierender Auslegungsmethoden den Erkenntnissen der neueren Methodenlehre nicht standhält, weil sowohl die Wahl der »richtigen« Rangordnung, wie die Frage, bei welcher Stufe anzuhalten und zu prüfen ist, ob nicht eine spätere Stufe eine befriedigendere Lösung biete, ohne wertende Gesichtspunkte unmöglich sei; *Fröhler*, Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1969, S. 182 f.

145 Diese bewährte Methode wird am ausgreifendsten begründet von *Friedrich Müller*, Normstruktur und Normativität. Zum Verhältnis von Recht und Wirklichkeit in der juristischen Hermeneutik, entwickelt an Fragen der Verfassungsinterpretation, 1966.

146 Vgl. *Gadamer*, Wahrheit und Methode, 1960, S. 290 ff.

punkt angesehen¹⁴⁷. Verfassungsinterpretation bleibt damit Rechtsanwendung, auch wenn sie das Recht fortbildet, und wird nicht zur Rechtssetzung¹⁴⁸. Sie unterscheidet sich nicht prinzipiell von den Problemen der allgemeinen juristischen Hermeneutik¹⁴⁹, läßt aber wegen der besonderen Struktur der Verfassung als rechtlicher Grundordnung des Staates und der in ihr verkörpertten Wertvorstellungen Interpretationsfragen in besonders grellem Licht erscheinen.

147 Ähnlich auch *Friedrich Müller*, Normstruktur und Normativität, 1966, S. 65.

148 *A. A. Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, 1967, S. 311. *Kriele* gibt die materielle Unterscheidung zwischen Rechtsanwendung und Rechtssetzung auf. Die Tätigkeit des Gesetz- und Verfassungsgebers ist für ihn nur noch durch die Prärogative, Entscheidungen an sich ziehen zu können, von der des Rechtsanwenders unterschieden (a.a.O.).

149 Neuerdings hat *Larenz* (Methodenlehre, 1969, S. 148 f.) mit Recht darauf hingewiesen, daß im Hinblick auf die großen Auslegungsfragen der Gegenwart, wie »Natur der Sache«, »Problemdenken« oder »Systemdenken«, »geschlossenes« oder »offenes System«, die Verfassungsinterpretation die Wendungen der allgemeinen juristischen Hermeneutik mitvollzogen hat.

ZWEITER TEIL

Wirtschaftspolitik und Grundgesetz

Drittes Kapitel

Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung in der BRD

I. Staat und Wirtschaftspolitik in der BRD¹

1. Ziele der Wirtschaftspolitik

»Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist; zu keinem andren

1 Die Entwicklung in der DDR ist einen anderen Weg gegangen. In der Verfassung vom Jahre 1968 (Verfassung der DDR vom 6. April 1968, GBl. der DDR, Teil I S. 199) werden in einem eigenen Kapitel »Ökonomische Grundlagen« (Art. 9 bis 16), der Bedeutung ökonomischer Fragen in der marxistisch-leninistischen Ideologie entsprechend, die wesentlichen Rechtsfragen der Wirtschaftsordnung an bevorzugter Stelle behandelt. Für diese sind schon die in den ersten Artikeln niedergelegten politischen Grundsatzbestimmungen entscheidend. Danach steht das Führungsmonopol der SED zu; weiterhin gehören das »sozialistische Eigentum an Produktionsmitteln« und »die Planung und Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung« zu den wesentlichen Bestandteilen des Herrschaftssystems der DDR. Von den langfristigen Optimalzielen westlicher Wirtschaftspolitik, Wachstum, Vollbeschäftigung, Währungsstabilität und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht wird in der Verfassung nur das Wachstum behandelt, da Vollbeschäftigung durch dirigistische Arbeitskräftelenkung formal immer vorhanden ist und inflationistische Tendenzen ebenso wie finanzielle Einflüsse von außen durch staatliche Festlegungen zumindest theoretisch ausgeschlossen sind. Die Lenkungsproblematik nimmt neben der vergleichsweise breiten Behandlung der Eigentumsordnung, in der das wirtschaftlich nutzbare Eigentum in Privathand neben dem Kollektiveigentum ein Schattendasein führt, nur bescheidenen Raum ein, was wohl darauf zurückzuführen ist, daß eine Festlegung auf Verfassungsebene nicht geboten schien. In Art. 9 Abs. 3 wird jedoch im Sinne des sog. Neuen Ökonomischen Systems der fortschrittlicheren Ostblockstaaten durch eine Generalklausel die Verbindung der zentralen staatlichen Planung und Leitung der Grundfragen der gesellschaftlichen Entwicklung mit der Eigenverantwortung der sozialistischen Warenproduzenten und der örtlichen Staatsorgane postuliert. Aus der Beschränkung der zentralen Planung auf grundsätzliche Fragen könnte geschlossen werden, daß im übrigen der Wirtschaftsablauf den am Wirtschaftsprozess unmittelbar Beteiligten überlassen werden soll (vgl. *Westen*, Die neue Verfassung der DDR, Europa-Archiv, 1968, S. 645). Das in der DDR praktizierte System des sog. demokratischen Zentralismus bringt aber eine weitgehende Unterordnung unter die Anordnungen der jeweils nächsthöheren Stelle mit sich. Durch die hierarchische Zuordnung aller Pläne zu der von der Volkskammer festgelegten Zentralplanung (Art. 49 Abs. 2) ist das Durchschlagen der zentralen Leitung bis in die untersten Ebenen sichergestellt. In diesem System sind die Grundrechte selbstverständlich nicht als Freiheitsrechte vom Staat konzipiert, sondern als Rechte zur Gestaltung des Staates und der Gesellschaft in den Staat integriert.

Endzwecke beschränke er ihre Freiheit«, mit diesen Worten wollte *Wilhelm v. Humboldt* in seinen »Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen«², den Staat auf den Sicherheitszweck beschränken. Heute wird dagegen versucht, dem Grundgesetz einen »Verfassungsauftrag der »staatlichen Wachstumsvorsorge«³ zu entnehmen und dem Staat über Ordnungsfunktion und Gefahrenabwehr hinaus Verantwortung und Zuständigkeit zur Gestaltung und Förderung der Wirtschaft zu übertragen. Abgesehen von der im vorliegenden Zusammenhang nicht zu vertiefenden Frage nach einem konkreten Auftrag für Wachstumsvorsorge⁴, ist die zunehmende Wahrnehmung der wirtschaftlichen Daseinsicherung durch den Staat kennzeichnend für die Lage in der Bundesrepublik. Das Gewicht des Wirtschaftlichen ist so groß, daß die Bundesrepublik von einem Ausländer überpointiert als eine Wirtschaft auf der Suche nach einem Staat bezeichnet werden konnte⁵, und auch von deutscher staatsrechtlicher Seite wird auf die Gefahr einer Verwirtschaftlichung des Staates hingewiesen⁶. Zwar waren, wie bei der Darstellung der Geschichte der Wirtschaftslenkung gezeigt wurde, Staat und Wirtschaft in Deutschland nie völlig getrennt und die Vorstellung eines natürlichen, rechtsfreien Raumes der Wirtschaft gab es immer nur in der Theorie. Neu aber ist die Verlagerung der herkömmlichen Daseinsvorsorge auf die rein wirtschaftliche Daseinsicherung.

Das fundamentale Recht, dem alle anderen untergeordnet sind, Art. 41, gewährleistet eine umfassende Mitgestaltung des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens. Vgl. zum Ganzen *Müller-Römer*, Die Grundrechte im neuen mitteldeutschen Verfassungsrecht, Der Staat, 1968, S. 307 ff. und *ders.*, Das neue Wirtschaftsverfassungsrecht in Mitteldeutschland, DVBl. 1969, S. 641 ff.

Dem Wirtschaftsverfassungsrecht der DDR liegen orthodoxe marxistisch-leninistische Vorstellungen zugrunde, die nur stellenweise und nur sehr behutsam fortentwickelt wurden (siehe hierzu die an der Humboldt-Universität zu Berlin entstandene Habilitationsschrift von *Heuer*, Demokratie und Recht im neuen ökonomischen System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, 1965; insbes. S. 189 ff.). Für einen Vergleich mit der Lenkungsproblematik in Verfassungen liberaler rechtsstaatlicher Provenienz ist es unergiebig. Über die tatsächliche wirtschaftliche Situation der DDR gibt die Studie von *Schenk*, Das rote Wirtschaftswunder, 1969, einen guten Überblick. Sie belegt die bekannten Schwächen jeder totalen Planung am Beispiel der DDR eindrucksvoll und zeigt, daß sich die Erwartungen der westlichen Welt in die Reformen, die sich mit dem Neuen Ökonomischen System anzudeuten schienen, nicht erfüllt haben. Zu Einzelproblemen, insbesondere zur Entwicklung des Volkseigentums, vgl. *Pleyer*, *Lieser*, Zentralplanung und Recht. Untersuchungen zur Entwicklung des Zivil-, Wirtschafts- Arbeits- und Sozialrechts in beiden Teilen Deutschlands aus den Jahren 1966–1968, 1969.

² (1792), 1962, S. 44.

³ *Ipsen*, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, Planung II, 1966, S. 87.

⁴ Vollbeschäftigungs- und Preisstabilitätsvorsorge ließen sich mit gleicher Berechtigung aus dem GG herleiten.

⁵ Auf diese Kennzeichnung durch einen britischen Beobachter weist *Ehmke*, Wirtschaft und Verfassung, 1961, S. 3, hin.

⁶ *Krüger*, Staatslehre, 1966, S. 581.

Die neuzeitliche Gefahrenvorsorge ist zutreffend als »Lenkung zum Zwecke wirtschaftlicher Daseinssicherung«⁷ definiert worden.

Das erklärte Ziel der Wirtschaftspolitik, im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung Stabilität des Preisniveaus, hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem, angemessenem Wachstum zu erreichen, wird ergänzt durch die Maßnahmen zur Herstellung einer ausgewogenen Einkommens- und Vermögensverteilung. Das ursprüngliche »magische Dreieck« ist inzwischen zum »magischen Fünfeck« geworden⁸. Neben der Zunahme der stabilisierenden Lenkung (das Wachstum fehlte bisher als ausdrückliches Ziel) ist die Erweiterung um die gesellschaftspolitische Dimension, die Ergänzung durch die reformierende Lenkung zu verzeichnen. Ökonomisches Wachstum und gesellschaftlicher Fortschritt liegen heute allerdings so dicht zusammen, daß die Förderung wirtschaftlicher Stabilität und wirtschaftlichen Wachstums beide zwangsläufig »in die gravitatische Mitte staatlicher Aufgabenerledigung« rückt⁹. Im Staatsrecht macht sich dies durch den Versuch der Verortung eines umfangreichen Instrumentariums zur Krisenbekämpfung und Prosperitätssicherung in der Verfassung und im Gesetz bemerkbar. Letzteres wird nicht mehr normativ, sondern vornehmlich instrumental gesehen, wofür die jüngste einseitige Hervorhebung des Lenkungszweckes des Haushaltsgesetzes nur ein Beispiel ist¹⁰. Der Prozeß der Verrechtlichung und Institutionalisierung ist noch nicht abgeschlossen; mit der Änderung von Art. 109 GG, dem Erlaß des Stabilitätsgesetzes und der Verabschiedung der Finanzverfassungsreform sind die wesentlichen Schritte aber getan¹¹.

7 So Roth, Die Gefahrenvorsorge im sozialen Rechtsstaat, 1968, S. 10. Roth hält diese Lenkung für eine Mindestfunktion des Sozialstaates und unterscheidet dabei zwischen einer allgemeinen, vornehmlich auf die gesamtwirtschaftlichen Größen gerichteten, und einer besonderen, auf teilwirtschaftliche Bereiche bezogenen Stabilisierung (a.a.O., S. 20 ff.; 39 ff.).

8 Einen Überblick über die Wirtschaftspolitik der jeweiligen Bundesregierung vermitteln die Jahreswirtschaftsberichte gemäß § 2 Abs. 1 Stabilitätsgesetz. Vgl. z. B. den *Jahreswirtschaftsbericht* 1970, BT-Drucksache VI/281.

9 Stern, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 3.

10 Vgl. Friauf, Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 1 ff.; 47 ff.

11 Die wirtschaftslenkenden Maßnahmen zum Zweck der Verteidigung nach dem »Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs« (Wirtschaftssicherstellungsgesetz in der Bekanntmachung vom 3. Oktober 1968, BGBl. I S. 1069) bleiben wegen ihres Ausnahmecharakters im folgenden außer Betracht. Vgl. hierzu Volkhart Schmidt, Wirtschaftslenkung und marktgerechte Maßnahmen. Über die Ermächtigung zur Wirtschaftslenkung nach dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz vom 24. August 1965, Diss. Göttingen, 1967; insbes. S. 104 ff.

2. Globalsteuerung

Ein Überblick in zeitlicher Reihenfolge über die wichtigsten Regelungen und Institutionen zur Beeinflussung der makroökonomischen Größen seit Bestehen der Bundesrepublik zeigt die Akzeleration des gesetzgeberischen Handelns:

1. Das bizonale Gesetz vom 24. Juni 1948 über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Währungsreform erlangte nur geringe praktische Bedeutung, weil auf die mit ihm ermöglichten Preisfixierungen wegen der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung kaum zurückgegriffen werden mußte. Da das Leitsatzgesetz aber freiheitlich konzipiert ist, die Preisfreigabe der behördlichen Preisfestsetzung vorzieht, und da eine Lenkung über den Preis den Anhängern der sozialen Marktwirtschaft als »marktkonforme Maßnahme« gilt, kam es als gesetzlicher Niederschlag der sozialen Marktwirtschaft zu einer gewissen Berühmtheit¹².

2. Mit dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 20. Juli 1957 (BGBl. I S. 745) wurde das westdeutsche Währungs- und Notenbankwesen auf eine neue Grundlage gestellt. Im Hinblick auf die weitgehende Unabhängigkeit gegenüber Bundesregierung und Bundestag und auf die verfassungsrechtlich abgesicherte Institutionalisierung (Art. 88 GG) ist die Bundesbank in die Nähe des Bundesverfassungsgerichts gerückt¹³. Dem entspricht die tatsächliche Wirkung. Die Bedeutung des »Frankfurter Areopags« für die Effizienz global steuernder wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist evident. Ohne die Hilfe des kreditpolitischen, kapitalmarktpolitischen und währungspolitischen Instrumentariums der Bundesbank ist keine sinnvolle Wirtschaftspolitik möglich. Da die in § 12 BBankG geregelte Verpflichtung der Bundesbank, »die allgemeine Wirtschaftspolitik des Bundes zu unterstützen«, nur im Rahmen der sonstigen Aufgaben der Bundesbank gilt, und da sie »von Weisungen der Bundesregierung unabhängig ist«, ist die Bundesregierung auf die jeweilige Mitwirkung der Bundesbank angewiesen¹⁴. Wie die jüngsten Spannungen zwischen Bundeswirtschaftsmini-

¹² Vgl. auch vorne S. 55. Zu den auf Grund des Leitsatzgesetzes ergangenen Vorschriften und zur weiteren Entwicklung der Preisbindungen vgl. E. R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Bd. 2, 1954, S. 314 ff.

¹³ Sie ist aber der Exekutive zuzuordnen, in deren Rahmen sie eine Sonderstellung einnimmt. So zutreffend *Samm*, *Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge*, 1967, S. 139 ff. Ähnlich auch *Uhlenbruck*, der die Bundesbank zwar nicht als Verfassungsorgan betrachtet, ihr aber das Recht zuerkennen will, gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als »anderer Beteiligter« das BVerfG anzurufen. Vgl. *Uhlenbruck*, *Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen*, Diss. Köln 1967, S. 132 ff.

¹⁴ Diese Regelung ist eine Kompromißlösung. Mit der Festlegung der Weisungsungebundenheit und der gleichzeitigen Verpflichtung zur Unterstützung der Wirtschaftspolitik, diese

nister *Schiller* bzw. der Bundesregierung einerseits und den Bundesbankpräsidenten *Blessing* und *Klasen* andererseits zeigen, sind so wichtige Prioritätsentscheidungen wie die über Wachstum oder Geldwertstabilität kaum gegen die Bundesbank zu fällen.

3. Weitgehend wirkungslos geblieben sind bisher die Art. 103 ff. des EWG-Vertrags vom 25. März 1957 (BGBl. II S. 766), nach denen die Konjunkturpolitik und die Zahlungsbilanzpolitik der Mitgliedstaaten als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse betrachtet wird. Die von Art. 104 des Vertrags anvisierten Ziele entsprechen, abgesehen von der fehlenden Erwähnung des wirtschaftlichen Wachstums, denen des § 1 des Stabilitätsgesetzes.

Die angestrebte Konjunkturgemeinschaft wurde noch nicht erreicht, sie ist wohl erst dann zu erwarten, wenn die internationale finanzwirtschaftliche Integration einen Umfang angenommen hat, der eine Durchkreuzung der gemeinschaftlichen Konjunkturpolitik durch nationale Finanzpolitik erschwert¹⁵. Allerdings ist eine stärkere Annäherung von der Entscheidung des Rates vom 17. Juli 1969 über die »Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik«¹⁶ sowie der grundsätzlichen Einigung über ein monetäres Stützungssystem der Gemeinschaft, die beide auf den sog. »Barre-Plan« zurückgehen, zu erhoffen¹⁷. Danach sollen in Zukunft die mittelfristigen wirtschaftlichen Ziele der sechs Mitgliedstaaten gemeinsam festgelegt werden. Außerdem sind die Konsultation der Minister vor jeder in einem der sechs Länder zu treffenden Entscheidung von größerer wirtschaftspolitischer Bedeutung und ein gemeinsames System der gegenseitigen Währungshilfe geplant. Für letzteres haben die Notenbankpräsidenten der EWG bereits den Text eines Abkommens zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten über einen gemeinsamen Reservefonds zur kurzfristigen Inanspruchnahme in Höhe von höchstens 2 Milliarden Dollar vorgelegt¹⁸.

Wie stark sich die wirtschafts- und währungspolitische Landschaft der BRD in Zukunft durch die angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion ändern wird, wird noch darzustellen sein¹⁹.

4. Die Auseinandersetzungen um die Währungsparitäten haben in der Bundesrepublik erneut das Außenwirtschaftsgesetz vom 28. April 1961

aber wiederum nur unter Wahrung der Aufgabe als Notenbank, wurde eine Quadratur des Kreises versucht. Vgl. *Prost*, Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank, NJW 1957, S. 1305.

15 Vgl. *Hans Möller*, Nationalstaat, Währungssouveränität und europäische Integration, in: *Integration*, 1969, S. 52.

16 Amtsbl. EG, Nr. L 183/41 vom 25. Juli 1969.

17 Vgl. *Deringer*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 1969, S. 1523. Zur Währungspolitik vgl. *Barre*, Die währungspolitische Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *Europa-Archiv*, 1969, S. 563 ff.

18 Vgl. *Deringer*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 1970, S. 372.

19 Vgl. hinten S. 125 ff.

(BGBl. I S. 481) in das Blickfeld gerückt. Es stellt ein umfangreiches Instrumentarium für die Lenkung des Wirtschaftsverkehrs mit fremden Wirtschaftsgebieten zur Verfügung. Zwar ist dieser Verkehr »grundsätzlich frei« (§ 1 Abs. 1), er kann aber durch Rechtsverordnungen ohne Zustimmung des Bundesrats beschränkt werden. Speziell für den Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Gold sind Beschränkungen vorgesehen (§§ 8, 15, 22, 24). Das spektakuläre Großröhrenaufuhrverbot, das Rhodesien-Embargo und die Einführung der Genehmigungspflicht für Kapitaleinfuhren zeigen den stark dirigistischen Einschlag des Außenwirtschaftsgesetzes, das in § 7 Abs. 1 Nr. 3 in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise die Außenwirtschaft unter den Vorbehalt der Außenpolitik stellt²⁰.

5. Im Zusammenhang mit dem später erlassenen Stabilitätsgesetz ist das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates vom 14. August 1963 (BGBl. I S. 685) zu sehen. Das Gesetz beauftragt die fünf Sachverständigen, die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darzustellen und zu untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. Das Stabilitätsgesetz sieht vor, daß diese Ziele gleichzeitig erreicht werden. Für diesen seinen bereits unlösbaren Auftrag wird dem Sachverständigenrat ein weiteres Erschwernis in den Weg gelegt: Er darf »keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen« (§ 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates).

Er versucht seiner Aufgabe dadurch gerecht zu werden, daß er immer jenen Zielen die größte Aufmerksamkeit zuwendet, »die in der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage und deren absehbarer Entwicklung am wenigsten verwirklicht sind«²¹.

6. Der endgültige, verfassungsrechtlich und gesetzlich abgesicherte Schritt zur Globalsteuerung, als Ergänzung des Prinzips der Selbststeuerung für Mikrorelationen und als »Synthese von Freiburger Imperativ und Keynesianischer Botschaft«²² konzipiert, war mit der Änderung des Art. 109 GG²³ und dem Erlass des Stabilitätsgesetzes getan.

7. Als neuere, gesamtwirtschaftlich bedeutsame Regelungen sind das Gesetz über Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung vom 29. November

20 Vgl. Ipsen, Außenwirtschaft und Außenpolitik. Rechtsgutachten zum Rhodesien-Embargo, 1967, S. 36 ff.

21 Jahresgutachten 1968, BT-Drucksache V/3550, S. VI, Ziff. 4.

22 So Schiller, zitiert nach Schlecht, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 4.

23 G. vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 581).

1968 (BGBl. I S. 1255)²⁴ und die zugehörigen »flankierenden« Maßnahmen wie die 14. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 22. November 1968 (BGBl. I S. 1197) zu verzeichnen. Der entschiedene Einsatz der Steuer als Lenkungsmittel, die Genehmigungspflicht für die Entgegennahme von Einlagen auf Konten Gebietsfremder bei deutschen Kreditinstituten und die Erhöhung der Mindestreservesätze für Ausländerverbindlichkeiten der Kreditinstitute sind Beispiele für die Reichhaltigkeit des Instrumentenkastens eines »crisis management«.

3. Strukturpolitik

Neben der Lenkung der Makrorelationen gehört eine Vielzahl von Eingriffen zur Steuerung von Teilbereichen der Wirtschafts- und Sozialordnung zur wirtschaftlichen Wirklichkeit der Bundesrepublik. Sie lassen sich unter dem Begriff der Strukturpolitik zusammenfassen. Nach deren Gesamtkonzept soll durch wachstumsorientierte, temporäre Korrekturen der Marktdaten –insoweit der alten Schutz- und Erziehungszollidee von *Friedrich List* vergleichbar – der Wettbewerb auf einer neuen Stufe, unter ausgeglicheneren Bedingungen erreicht werden²⁵. Freilich wird die Einheitlichkeit der Gesamtkonzeption gestört durch zahlreiche Gruppenbegünstigungen, die in manchem statt des Bildes einer modernen Wirtschaftspolitik eher das eines Neofeudalismus wachrufen, in dem »die Wirtschaftsgruppen neben Kirchen, Parteien, Berufsbeamtentum und Gewerkschaften die Stelle der Fürsten und Herzogtümer einnehmen und in dem das aus allgemeinen, gleichen Wahlen hervorgegangene Bundesparlament selbst die Lehen« verteilt²⁶. Aus der großen Zahl der Einzelregelungen lassen sich ohne unzulässige Verengung zur Skizzierung der Grundzüge nicht wie bei den global steuernden Maßnahmen die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen aussondern²⁷. Statt dessen soll ein Überblick über die wesentlichen Bereiche der Strukturpolitik genügen²⁸. Als Einteilungsschema werden deren Hauptmotive gewählt. Obwohl sich diese vielfach überschneiden, fächern sie doch

²⁴ Abgeändert mit G. vom 8. August 1969 (BGBl. I S. 1081) und in den wesentlichen Bestimmungen der §§ 1 und 2 aufgehoben durch die VO vom 28. Oktober 1969 (BGBl. I S. 2045).

²⁵ Vgl. *Guth*, Wettbewerb und Strukturpolitik, in: *Wirtschaft im Wandel*, 1967, S. 121.

²⁶ *Götz*, Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966, S. 265. Ziffernmäßig wird dieses Bild erläutert durch den Bericht der *Bundesregierung über Finanzhilfen und Steuervergünstigungen* von 1967 bis 1970, BT-Drucksache VI/391.

²⁷ Eine Darstellung dieser Regelungen wäre die Aufgabe eines Wirtschaftsverwaltungsrechts. Vgl. hierzu vorne S. 62, Anm. 81.

²⁸ Diesen vermitteln auch die Strukturberichte der Bundesregierung. Vgl. z. B. den *Strukturbericht* 1969, BT-Drucksache V/4564 und den *Strukturbericht* 1970, BT-Drucksache VI/761.

etwas differenzierter auf als die übliche schematische Zweiteilung in sektorale und regionale²⁹ Strukturpolitik. Die wichtigsten Ziele sind folgende:

- Erleichterung der Anpassung an veränderte Marktbedingungen aus volkswirtschaftlichen (vielfach vermischt mit gesellschafts- und sozialpolitischen) Gründen
- Korrektur regionaler Diskrepanzen
- Ausgleich unterschiedlicher Startbedingungen im nationalen und internationalen Wettbewerb.

Als Instrumente dienen vor allem steuerliche Vergünstigungen, Investitionsprämien und Kredithilfen. Als besonders wirksam hat sich die Vergabe zinsgünstiger Mittel der auf Strukturaufgaben spezialisierten Kreditanstalt für Wiederaufbau³⁰ erwiesen, die unter Einschaltung der Geschäftsbanken die nach Wachstumsgesichtspunkten geeignetsten Empfänger selektiert und auf diese Weise wesentlich besser arbeitet als dies bei einer direkten Vergabe durch die staatliche Verwaltung möglich wäre³¹.

a) Anpassungshilfen

Den gesteigerten Anforderungen größerer Märkte sollen das Umwandlungssteuergesetz³² und das Publizitätsgesetz³³ dienen. Außerdem will die Bundesregierung durch Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation die

²⁹ Vgl. hierzu das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861). Nach einem Rahmenplan sollen durch die Gewährung von Investitionszuschüssen, Darlehen, Zinszuschüssen und Bürgschaften Rationalisierungsmaßnahmen und der Ausbau der Infrastruktur in unterentwickelten und einseitig strukturierten Gebieten gefördert werden.

³⁰ Durch G. vom 5. November 1948 (WiGBI. S. 123) errichtet. Durch das Änderungsgesetz vom 16. August 1961 (BGBl. I S. 1339) wurde dem Institut zusätzlich die Aufgabe gestellt, Darlehen zu gewähren, die der Finanzierung förderungswürdiger Vorhaben im Ausland, insbesondere im Rahmen der Entwicklungshilfe, dienen. Vgl. § 2 Abs. 2 in der Neufassung des G. über die Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 23. Juni 1969 (BGBl. I S. 573).

³¹ Ein ausländischer Beobachter (*Shonfield*, Geplanter Kapitalismus, 1968, S. 328) verzeichnet mit Erstaunen die außerordentliche Wirksamkeit der eingesetzten relativ bescheidenen Mittel in Höhe von maximal 9 % der Bruttoinvestitionen im Jahre 1950. Nur am Rande sei vermerkt, daß *Shonfield* (a.a.O.) glaubt, die Konstruktion – Vergabe öffentlicher Mittel über Geschäftsbanken, die mit Durchreichung der Gelder verdienen – hätte in Großbritannien oder in den USA zu wütenden ideologischen Auseinandersetzungen geführt, während sie in Deutschland kein Aufhebens verursacht hätten. Dies ist wohl, was *Shonfield* nicht sieht, auch darauf zurückzuführen, daß Lenkungsmaßnahmen über den Kredit dem Neoliberalismus als marktkonforme Mittel gelten.

³² G. über steuerliche Maßnahmen bei Änderung der Unternehmensform vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1163). Vgl. auch das G. zur Ergänzung der handelsrechtlichen Vorschriften über die Änderung der Unternehmensform vom 15. August 1969 (BGBl. I S. 1171). Zur Entstehungsgeschichte und zum Inhalt des Umwandlungssteuergesetzes vgl. *Fasold*, Das neue Umwandlungssteuergesetz, BB 1969, S. 868 ff.

³³ G. über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen vom 15. August 1969 (BGBl. I S. 1189).

Leistungsfähigkeit der Unternehmen erhöhen, was u. a. durch Änderung und Angleichung des Kartellrechts der Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften angestrebt wird. Bei der Anpassung an Wettbewerbsveränderungen und an den technischen Fortschritt wird den kleinen und mittleren Unternehmen geholfen. Die von der Bundesregierung hierzu angekündigten »Grundsätze für eine unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik«³⁴ liegen allerdings noch nicht vor. Im Zusammenhang hiermit steht das allgemeine Mittelstandprogramm, in dessen Rahmen kleinere und mittlere Unternehmen in Handwerk, Industrie, Handel, Hotel-, Gaststätten- und Verkehrsgewerbe gefördert werden. Steuer- und Zinsvergünstigungen, Rationalisierungs- und Forschungshilfen sind die wichtigsten Lenkungsmittel.

Anpassungshilfen für strukturschwache Wirtschaftszweige werden für den Steinkohlenbergbau nach dem Steinkohle-Anpassungsgesetz³⁵ gewährt. In diesem Gesetz ist u. a. vorgesehen, daß Steinkohlenbergbau-Unternehmen nach dem 1. Januar 1969 eine Reihe von Begünstigungen verlieren, wenn sie nicht eine optimale Unternehmensgröße besitzen³⁶. Die nähere Festsetzung der Maßstäbe für die Ermittlung der optimalen Unternehmensgröße überläßt das Gesetz einer Rechtsverordnung des Bundeswirtschaftsministers³⁷. Seit Inkrafttreten des Steinkohle-Anpassungsgesetzes (19. Mai 1968) stand fest, daß eine Gesamtgesellschaft, die den »weitaus überwiegenden« Teil des Steinkohlenbergbaus eines Gebiets zusammenfaßt, als optimal im Sinne des Gesetzes angesehen wird. Daher wurde die Bildung einer solchen Gesamtgesellschaft, der Ruhrkohle AG, unter Mitwirkung der Bundesregierung und der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie vorbereitet. Die am 27. November 1968 gegründete Einheitsgesellschaft wird nach den bisherigen Berechnungen selbst bei Beitritt sämtlicher Ruhrzechen wohl kaum ein ausgeglichenes Ergebnis vorlegen können, weshalb mit allen erdenklichen Drohungen auch die Außenseiter in den Vertrag gezwungen wurden³⁸.

34 Vgl. *Jahreswirtschaftsbericht 1969* der Bundesregierung, BT-Drucksache V/3786, Tz. 71.
35 G. zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete vom 15. Mai 1968 (BGBl. I S. 365).

36 Wird festgestellt, daß einem nicht der Einheitsgesellschaft angeschlossenen Bergbauunternehmen die optimale Größe fehlt, verliert es Stilllegungsprämien, Beihilfen für den Absatz von Kohle an die Eisen- und Stahlindustrie, Steuerbefreiungen bei der Stilllegung, Frachthilfe für Kohletransporte und Zuschüsse für Steinkohlenverwendung in den E-Kraftwerken. Vgl. § 21 Steinkohle-Anpassungsgesetz.

37 VO über die Maßstäbe für die Ermittlung der optimalen Unternehmensgrößen im Steinkohlenbergbau vom 7. Januar 1969 (BGBl. I S. 16).

38 Vgl. *Throm*, Der Staat soll auch das Risiko des Energiemarktes tragen, FAZ, Nr. 30 vom 5. Februar 1969, S. 16. Am 15. August 1969 hat die Ruhrkohle AG mit dem Beitritt des Rheinstahl-Bergbaues ihre endgültige Gestalt angenommen. Damit sind 94 % der Ruhrzechen nunmehr unter dem Dach der Einheitsgesellschaft vereint; vgl. *Industriekurier*, Nr. 125 vom 19. August 1969, S. 16.

Die verfassungsrechtlichen Fragen, die das Steinkohle-Anpassungsgesetz aufwirft, sind hier nicht zu erörtern³⁹, bemerkenswert ist aber dessen Formenmischmasch: Der Staat versucht ein strukturelles und soziales Problem (im Steinkohlenbergbau sind 264 000 Beschäftigte tätig) mit einem (privatrechtlichen) Vertragswerk zu lösen, dessen Zustandekommen u. a. dadurch erzwungen wird, daß es zur Voraussetzung für (öffentlichrechtliche) Subventionen gemacht wird, und er versucht darüberhinaus, durch Einsetzung eines »Bundesbeauftragten für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete« nicht nur die Wirtschaftlichkeit des Steinkohlenbergbaus zu sichern, sondern diesen Wirtschaftszweig auch zur Beachtung »der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung« zu verpflichten⁴⁰.

b) Regionale Wirtschaftsförderung

Einer der Schwerpunkte wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist die regionale Wirtschaftsförderung. Für das regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung stehen im Haushaltsjahr 1970 mehr als 350 Millionen an Haushaltsmitteln zur Verfügung, die überwiegend in Form von Zuschüssen vergeben werden. Hinzu kommen zinsverbilligte Investitionskredite der Bundesanstalt für Arbeit und ERP-Kreditprogramme, die u. a. für die Förderung des Infrastrukturausbaues und der gewerblichen Wirtschaft in Agrargebieten bestimmt sind.

Ein wirksames neues Lenkungsmittel sind steuerfreie Investitionszulagen für die Ansiedlung und Erweiterung gewerblicher Betriebe im Zonenrandgebiet, im Steinkohlenbergbaugebiet Saar und in Gebieten, deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt⁴¹. Vornehmlich

39 Vgl. hierzu *Hans Schneider, Kromphardt*, Verfassungsrechtliche Fragen des Steinkohle-Anpassungsgesetzes, Rechtsgrüachten, BB 1969, Beilage 2. Da die BASF und deren Tochtergesellschaft Gewerkschaft Auguste Victoria in Marl, die den Beitritt zur Ruhrkohle AG abgelehnt hat, gegen die Verweigerung der Anerkennung der optimalen Unternehmensgröße verwaltungs- und verfassungsgerichtlich vorgegangen sind, ist mit einer Klärung eines Teils der aufgeworfenen Fragen durch das BVerfG zu rechnen.

Allerdings wurde die unmittelbar gegen das Steinkohle-Anpassungsgesetz eingelegte Verfassungsbeschwerde vom BVerfG mit B. vom 21. Juli 1970 als unzulässig verworfen. Vgl. BVerfGE 29, 83 ff.

40 § 1 Steinkohle-Anpassungsgesetz. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft in der Aktionsgemeinschaft der Deutschen Steinkohlengruben hinzuweisen. Vgl. hierzu v. *Dücker*, Die Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlengruben GmbH. Grundzüge einer kooperativen Planung durch Staat und Wirtschaft, Planungsstudien 6, 1969.

41 Vgl. hierzu den Bericht von *Labus* über das G. über die Gewährung von Investitionszulagen und zur Änderung steuerrechtlicher und prämierechtlicher Vorschriften (Steueränderungsgesetz 1969) vom 18. August 1969 (BGBl. I S. 1211), BB 1969, S. 989 ff. Das Gesetz wirkt prozyklisch, was dem Gesetzgeber unvermeidbar schien, weil bei schlechter Konjunkturlage Unternehmen nicht bereit sind zu investieren, auch wenn vom Staat Investitionszulagen gewährt werden. Vgl. den Bericht des Finanzausschusses, BT-Drucksache, Anhang zu V/4287, S. 2.

mit Zins- und anderen Zuschüssen werden nach dem gemeinsamen Strukturprogramm der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit im Ruhr-, Saar- und Zonenrandgebiet und in den Bundesausbaubetrieben und -orten infrastrukturverbessernde Maßnahmen gefördert. Den Gemeinden floß zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse sowie zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Gleisanschlußverkehrs im Jahr 1969 mehr als 1 Milliarde zu.

Noch nicht gelungen ist es, die Maßnahmen des Bundes zur regionalen Wirtschaftslenkung mit denen der Länder abzustimmen⁴². Dies liegt teilweise daran, daß die Landesplanungs- und Raumordnungsfragen bisher noch nicht zufriedenstellend gelöst worden sind. Neue regionale Aktionsprogramme des Bundes, die die Zielsetzungen der Länder mitberücksichtigen, sollen hier aber eine Abhilfe schaffen. Die Projektion dieser Programme auf eine Frist von fünf Jahren, verbunden mit einer jährlichen Fortschreibung, ist kennzeichnend für den neuen Stil der Wirtschaftspolitik, die sich zunehmend des Mittels des Plans bedient.

c) Ausgleich unterschiedlicher Startbedingungen

Charakteristische Beispiele für den staatlichen Ausgleich unterschiedlicher Startbedingungen sind die Werftindustrie, die Landwirtschaft und der Mineralölbereich⁴³. Hier leistet die Bundesregierung einen Ausgleich für Nachteile, die durch Subventionen entstehen, welche andere Länder ihren In-

42 Das auf die neue Kompetenz für die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (Art. 91 a Abs. 1, Ziff. 2 GG) gestützte Gesetz, das bisher nur im Entwurf vorliegt, soll hier Abhilfe schaffen. Zur Problematik der Gemeinschaftsaufgaben vgl. *Goroncy*, Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b des GG, DÖV 1970, S. 109 ff. und *Tiemann*, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG) im System des GG, DÖV 1970, S. 161 ff. Außerdem kann der Bund durch die ihm in Art. 104 a Abs. 4 GG neu verliehene Investitionskompetenz ab 1. Januar 1970 den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren, wenn sie zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Zur Problematik dieser Finanzhilfen vgl. *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 79 ff. und *Tiemann*, Die neue Investitionskompetenz des Bundes in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung für Länder und Gemeinden, BayVBl. 1970, S. 137 ff.

43 Anpassungshilfen für die deutsche Mineralölwirtschaft wurden nötig, als 1963 wegen des EWG-Vertrags der Schutzzoll auf eingeführtes Rohöl aufgehoben werden mußte. In der Zukunft will die Bundesregierung die Mineralölwirtschaft durch die Förderung des Zusammenschlusses zu einer »Deutschen Erdölversorgungsgesellschaft mbH«, durch eine Starthilfe von 375 Millionen (verteilt auf 6 Jahre) und durch Bundesbürgschaften in ihrer internationalen Konkurrenzfähigkeit stärken. Vgl. *Tamchina*, Die Mineralölpolitik der Bundesregierung und die deutsche Erdölversorgungsgesellschaft, BB 1969, S. 779 ff.

dustrien gewähren. In der Werftindustrie wird über Zinszuschüsse und ERP-Kredite, in der Mineralölwirtschaft über die Beseitigung von steuerlichen Wettbewerbsnachteilen und in der Landwirtschaft durch ein breites Subventionsprogramm geholfen⁴⁴. Das Protektionsthema nimmt in der Agrarpolitik die zentrale Stelle ein. Sowohl in § 1 des deutschen Landwirtschaftsgesetzes⁴⁵ als auch in Art. 39 Abs. 1 des EWG-Vertrags wird eine Steigerung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Menschen zum Leitprinzip der öffentlichen Landwirtschaftspolitik erklärt. Trotzdem enthalten beide Gesetze keine Ermächtigung für die Anwendung bestimmter Förderungsmaßnahmen. Im Landwirtschaftsgesetz fehlen solche Ermächtigungen überhaupt⁴⁶, während der EWG-Vertrag zwischen den Zielen (Art. 39) und den konkreten Maßnahmen der Agrarpolitik (Art. 40 ff.) unterscheidet⁴⁷. Die gemeinsame Agrarpolitik wird über die von »Ausrichtungs- oder Garantiefonds« der Gemeinschaft gewährten Gemeinschaftsbeihilfen (Art. 40 Abs. 4 EWG-Vertrag) und die vornehmlich staatlichen Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung (Art. 40 Abs. 3 EWG-Vertrag) gelenkt, während die nationale Politik der Mitgliedstaaten als potentielle Beeinträchtigung der gemeinsamen Marktorganisation in Art. 42 EWG-Vertrag der Kontrolle durch die Gemeinschaftsorgane unterstellt wird. Trotz des EWG-Vertrags setzt aber die Agrarpolitik der Bundesrepublik kräftige eigene Akzente. Ein Trinkmilch-Verkaufssyndikat auf Bundesebene, das den Wettbewerb bei allen Trinkmilchsorten ausschalten wird⁴⁸, ein landwirtschaftlicher Absatzfond⁴⁹, die Bildung von Erzeugergemeinschaften als Voraussetzung für Subventionen⁵⁰ und die Erhebung

44 Zur Aufgliederung der Mittel für die Agrarpolitik der Bundesregierung in den Haushaltsjahren 1969 und 1970 nach Maßnahmegruppen siehe den *Grünen Bericht 1970*, BT-Drucksache VI/372, S. 16 ff.

45 Vom 5. September 1955 (BGBl. I S. 565).

46 Trotz erheblicher Bedenken in der Lehre (vgl. z. B. *Jesch*, Gesetz und Verwaltung, 1961, S. 182) hat sich die Rechtsprechung über den programmatischen Charakter des Landwirtschaftsgesetzes hinweggesetzt und dieses als Rechtsgrundlage für die Gewährung von Leistungen genügen lassen. Vgl. BVerwGE 20, 101 ff.

47 Vgl. *Götz*, Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966, S. 128. Zur Agrarpolitik der EWG vgl. *Frickhöfer*, Zur Wirtschafts- und Agrarkonzeption der EWG, Festschrift Niehaus, 1968, S. 147 ff.

48 Vgl. die kritische Stellungnahme gegen diesen Plan von *Rodemer*, *Röckseisen*, Die Kontingentierung als Instrument der administrativen Regulierung des Milchangebotes, Agrarwirtschaft, 1969, S. 127 ff.

49 G. über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz) vom 26. Juni 1969 (BGBl. I S. 635).

50 G. zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes vom 16. Mai 1969 (BGBl. I S. 423).

einer Importabgabe auf Getreide⁵¹ sind die neuesten, heftig umstrittenen Maßnahmen und Pläne⁵².

d) Sozialkosten

Schließlich sind, ohne den genannten drei Zielen zugeordnet werden zu können, staatliche Leistungen zu erwähnen, bei denen die wirtschaftslenkende Motivation nicht im Vordergrund steht und die unter dem Begriff der Sozialkosten zusammengefaßt werden: Die Erstellung der Infrastruktur, die Wasser- und Luftreinhaltung, die Förderung der Luft- und Raumfahrtindustrie, der Erneuerung und Entwicklung von Städten und Gemeinden, des Wohnungsbaus und der Althausmodernisierung und die der EDV-Industrie gehören hierher. Als Lenkungsmittel werden Zuschüsse (Luft- und Raumfahrt), zinsfreie Darlehen (EDV-Industrie), besondere Gesetze (Wohnungswesen, Städtebau), Investitionsprämien und Sonderabschreibungen (Förderung von Forschung und Entwicklung der Wirtschaft) eingesetzt.

4. *Die Stellung des freien Wettbewerbs*

Die Gründe für die skizzenhaft dargestellte Zunahme des öffentlichen Sektors im Bereich der Wirtschaft sind in der Einsicht zu suchen, daß der Marktmechanismus viele von der modernen Gesellschaft geforderten Leistungen nicht erzeugen kann; einmal deshalb, weil die erbrachten Leistungen vom Markt nicht vergütet werden (z. B. Infrastruktur, Luftreinigung), zum anderen, weil die Produktionskosten die Kapazität und die Risikobereitschaft der Privatwirtschaft übersteigen (z. B. Luftfahrtindustrie, Kernenergie). Außerdem ist eine gesamtwirtschaftliche Projektion wie das in § 1 des Stabilitätsgesetzes genannte Zielbündel nicht allein durch Selbststeuerung zu erreichen. Schließlich wird aus gesellschaftspolitischen Gründen vor allem mit Hilfe der Steuergesetzgebung die Verteilung des Sozialprodukts korrigiert.

⁵¹ Das wäre ein Rückfall in die Zeit vor dem 1. Juli 1967, als der gemeinsame Getreidepreis in Kraft trat. Vgl. Krause, Rückfall in den Dirigismus, FAZ, Nr. 134 vom 13. Juni 1969, S. 17.

⁵² Die jährlichen Grünen Pläne sind nur Berichte der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes. Zu den Möglichkeiten einer eigenen Politik im Rahmen des EWG-Agrarmarktes vgl. Hopfner, Die Grundlagen des Agrarmarktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BayVbl. 1967, S. 1 ff. und Götz, Zum Recht der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG, NJW 1968, S. 1545 ff.

Der Wettbewerb hat seine Stellung im Zentrum unserer Wirtschaftsordnung weitgehend eingebüßt⁵³. In einer Ansprache von Bundeswirtschaftsminister *Schiller* vor der Studienvereinigung Kartellrecht am 11. Januar 1968 anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurde der zentralen Größe Wettbewerb mit folgendem Bild gleicher Rang wie dem Stabilitätsgesetz zugewiesen: »Beide Gesetze stehen zueinander wie der rechte und der linke Schuh; sie sind komplementär für die moderne Wirtschaft und Wirtschaftspolitik«⁵⁴. Die amtliche deutsche Wettbewerbspolitik ist vom »klassischen« neoliberalen Konzept abgerückt. Statt dessen sollen bis zum jeweiligen Optimum hin »Unvollkommenheiten« der Märkte ermöglicht, jenseits des Optimums aber bekämpft werden⁵⁵. Die bezweckte Optimierung des Wettbewerbs erfordert die Entscheidung über das Gewicht, das den einzelnen Wettbewerbsfunktionen zukommen soll, was zwangsläufig eine Bevorzugung der den Fortschritt und das Wachstum fördernden und eine Schwächung aller übrigen Funktionen bedingt. Für die hierbei notwendig werdende Wertung fehlt es in der Bundesrepublik bisher an einschlägigen Erfahrungen.

Die Bedrohung des Wettbewerbs durch das Marktverhalten selbst ist nicht geringer als die durch die öffentliche Hand. Der Konzentrationsprozeß der deutschen Wirtschaft ist nur noch durch einen staatlichen Eingriff aufzuhalten⁵⁶. Andererseits wird die staatliche Förderung von Kooperation und Konzentration kleiner und mittlerer Betriebe geradezu als Voraussetzung eines funktionsfähigen Wettbewerbs (workable competition) angesehen⁵⁷. Obwohl das aus den USA vorliegende empirische Material zeigt,

53 Zur Situation in Österreich liegt die alarmierende Studie von *Tautscher*, Der ökonomische Leviathan oder die wirtschaftliche Obermacht des Staates, 1969, vor. *Tautscher* kann das Vordringen des Staates in die Wirtschaft eindrucksvoll belegen: Erwa die Hälfte des gesamten staatlichen Ausgabevolumens, das im Jahre 1965 36,9 % des Volkseinkommens betrug, betrifft die Verteilung von Subventionen, 76,9 % aller Anteile an Aktiengesellschaften hält der Staat, der mit Hilfe seiner Banken u. a. über 65 % aller kommerziellen Kredite entscheidet und mit mehr als 90 % an der Urproduktion und der Energiegewinnung teilhat (a.a.O., S. 170 f.). Angesichts dieser Situation ist es von einer liberalen Auffassung der Grundrechte her berechtigt, von der Freiheit als einer »Restkompetenz« zu sprechen (a.a.O., S. 11).

54 Zitiert nach *Schlegel*, Brauchen wir ein neues wettbewerbspolitisches Leitbild? BB 1969, S. 660.

55 Vgl. *Kartte*, Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik, 1969, S. 42 ff. und die Ergebnisse der »Arbeitsgruppe Wettbewerb« beim Bundeswirtschaftsministerium, abgedruckt bei *Kartte*, a.a.O., Anhang, S. 93 ff.

56 Zur augenblicklichen Diskussion um eine entsprechende Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vgl. *Mestmäcker*, Konzentration und Wettbewerb, FAZ, Nr. 62 vom 14. März 1970, S. 15; *Ebel*, Marktbeherrschung und wesentlicher Wettbewerb, BB 1970, S. 313 ff. und die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 6. Februar 1970 (hektographiert).

57 Vgl. *Schlecht* (Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, 1969, S. 31 ff.), der eine »Unternehmensgrößen-Strukturpolitik« fordert und die vorne S. 75, Anm. 136 aufgeführte Literatur.

daß Großunternehmen nicht generell leistungsfähiger als mittlere und kleine Unternehmen sind⁵⁸, waren nach Erhebungen des Bundeskartellamtes auf 32 untersuchten deutschen Märkten marktbeherrschende Stellungen nachweisbar⁵⁹. An dieser volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch unerwünschten Situation ist das wirtschaftspolitische Klima eines Staates nicht unschuldig, der den Weg zwischen »Biedermeier und Gigantomanie«⁶⁰ noch zu finden hat.

5. Die Bedeutung der europäischen wirtschaftlichen Integration für die Wirtschaftspolitik in der BRD

Schließlich ist die Frage zu stellen, ob eine Darstellung der deutschen Wirtschaftspolitik und deren verfassungsrechtlicher Problematik ohne ausführliche Behandlung der aus der europäischen wirtschaftlichen Integration, insbesondere der aus dem EWG-Vertrag entstehenden Probleme sinnvoll ist. Mit dem Ende der zwölfjährigen Übergangszeit am 31. Dezember 1969 und dem Eintritt in die »Endstufe« wurde zwar der gemeinsame Markt nicht vollendet, weil zahlreiche für diesen Zeitraum vorgesehene Maßnahmen noch nicht verwirklicht sind und erst in den nächsten Jahren nachgeholt werden können⁶¹, doch hat das angestrebte Ziel einer Wirtschafts- und Währungsunion festere Konturen angenommen. Seit der Haager

⁵⁸ Dies ergeben Untersuchungen des amerikanischen Senatsausschusses für Antitrust und Monopolfragen, aufgeführt im Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1968, BT-Drucksache V/4236, S. 8 ff. Vgl. auch die zusammenfassende Analyse von Jüttner-Kramny, US-Hearings über die Konzentration in der Wirtschaft, Der Betrieb, 1969, S. 1517 ff. Nur eine nach Märkten und Branchen differenzierende Sicht hat die Chance, in die Zusammenhänge zwischen Unternehmensgrößen, technischem Fortschritt, optimalem Wettbewerb und gesellschaftlicher Struktur einzudringen. Dies hat das von Salin u. a. hrsg. Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft über Notwendigkeit und Gefahr der wirtschaftlichen Konzentration, 1969, eindeutig ergeben.

⁵⁹ Vgl. den Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1968, a.a.O., S. 18.

⁶⁰ So Ministerialdirektor Schlecht vor der Presse bei der Erläuterung des Tätigkeitsberichtes des Bundeskartellamtes 1968, FAZ, Nr. 126 vom 3. Juni 1969, S. 13. Ein besonders krasses Beispiel für die Gigantomanie ist die erwähnte Ruhrkohle AG, die nahezu ein Drittel des Primärenergiebedarfs der deutschen Volkswirtschaft deckt. In der Volkswirtschaftslehre fehlt hier noch das nötige Wissen. Wie Kantzenbach richtig betont, gibt es zwar »recht gute« theoretische und empirische Kenntnisse über funktionsfähige Wettbewerbsprozesse, eine empirische gehaltvolle Theorie über kollektive Entscheidungen und Planungen fehlt jedoch. Weder das wirtschaftspolitische Verhalten des Staates noch das Marktverhalten der Großunternehmung kann bisher hinreichend sicher erklärt werden. Vgl. Kantzenbach, Gedanken zur wirtschaftspolitischen Grundentscheidung, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 19, 1968, S. 182.

⁶¹ Vgl. die Übersicht bei Bülow, Bericht über die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, EuR 1969, S. 354 ff. Zu den rechtlichen Problemen vgl. Gert Meier, Der Gemeinsame Markt nach Beendigung der Übergangszeit, NJW 1970, S. 969 ff.

Regierungskonferenz Anfang Dezember 1969⁶² ist eine Belebung der Gemeinschaft festzustellen, die sich auch in einem verstärkten inneren Ausbau niederschlagen wird. In unserem Zusammenhang ist insbesondere der Plan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion bedeutsam. Die Trennung des Verhältnisses der Gemeinschaftswährungen zu Drittwährungen wurde schon mit dem Beschluß der Finanzminister der EWG vom 10. September 1970⁶³ vollzogen. Damit ist die angestrebte Währungsunion bereits teilweise verwirklicht. Darüberhinaus sollen nach dem Werner-Bericht⁶⁴ in einer ersten Stufe von drei Jahren ab 1. 1. 1971 die Konsultationen über die kurzfristige Konjunkturpolitik, die mittelfristigen Ziele der Wirtschaftspolitik und die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten verstärkt werden. Für die zweite Stufe wurden bisher lediglich die bis zum Jahre 1980 angestrebten Ziele definiert. Sie soll in einer Wirtschafts- und Währungsunion enden, in der die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen werden. Zwar haben sich schon bei dem ersten Versuch der Verwirklichung des klaren Konzepts des Werner-Berichts Ende 1970 erhebliche Schwierigkeiten ergeben⁶⁵. Es mag auch sein, daß durch Veränderung der politischen Situation, insbesondere durch die Beitrittsverhandlungen mit den neu aufzunehmenden Mitgliedsstaaten, zeitliche Verzögerungen eintreten, jedenfalls zwingt aber schon der bereits erreichte Integrationsgrad zur Berücksichtigung der aus der europäischen Verflechtung für die Wirtschaft der Bundesrepublik entstandenen Probleme⁶⁶. Trotzdem können diese in einer Arbeit, deren Anliegen die Behandlung von Grundfragen des Verhältnisses zwischen Wirtschaftspolitik und Verfassung ist, unberücksichtigt bleiben. Wie nämlich von der europarechtlichen Literatur immer deutlicher gesehen wird, setzt eine Erweiterung der europäischen Gemeinschaften deren schrittweise Heranführung an die Strukturen eines freiheitlichen-demokratischen Bundesstaates voraus⁶⁷, so daß die Grundfragen der rechtlichen Erfassung wirtschaftspolitischer Maßnahmen nur unter verändertem Vorzeichen wieder auftauchen. Dies zeigt sich insbesondere bei dem ungelösten wichtigen Pro-

62 Vgl. Probleme der europäischen Einigung. Die Gipfelkonferenz in Den Haag vom Dezember 1969, Europa-Archiv 1970, S. D. 27 ff.; 230 ff.; 347 ff.

63 Vgl. Deringer, Sedemund, Europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 1970, S. 2149.

64 Vgl. Deringer, Sedemund, a.a.O., NJW 1970, S. 1489; 2149.

65 Vgl. Deringer, Sedemund, a.a.O., NJW 1971, S. 313.

66 Zu den Folgen der Integration für die deutsche Wirtschaft vgl. die Studie der CEPES-Gruppe, Die deutsche Wirtschaft und die EWG, o. J. (1969).

67 So z. B. Sattler, Das Prinzip der »funktionalen Integration« und die Einigung Europas, 1967, S. 215 ff.; insbes. S. 219 und Rupp, Die Grundrechte und das europäische Gemeinschaftsrecht, NJW 1970, S. 354.

blem⁶⁸ der Geltung nationaler Grundrechte gegenüber dem Gemeinschaftsrecht. Folgt man nämlich der Meinung, die den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht bestreitet, weil andernfalls wegen der ständigen Ausdehnung des an die Grundrechte nicht gebundenen Gemeinschaftsrechts der nationale Grundrechtsschutz ausgehöhlt und unterlaufen würde⁶⁹, dann tauchen die materiellen Grundrechtsprobleme in unverfälschter Form auf⁷⁰; teilt man trotz des Fehlens eines Grundrechtskatalogs im primären Gemeinschaftsrecht die Ansicht des europäischen Gerichtshofs⁷¹, daß gewisse Grundrechte, wie z. B. der Gleichheitssatz, als Rechtsgrundsätze, die allen Mitgliedsstaaten gemeinsam sind, oder sogar

68 Die Meinung von *Ipsen* (Der deutsche Jurist und das europäische Gemeinschaftsrecht, Verhandlungen des DJT, Bd. 2, 1965, L 15), wonach die Hoheitsausübung der Gemeinschaftsorgane einen Durchgriff auf den Marktbürger im Sinne einer Verletzung nationaler Grundrechte kaum erwarten lasse, wird durch die tägliche Praxis und die Rechtsprechung, die sich mit diesem Problem mehrfach zu beschäftigen hatte, widerlegt. Vgl. z. B. BFH, U. vom 10. Juli 1968, NJW 1969, S. 388 f. mit Anm. von *Gert Meier* und die dortigen Nachweise.

69 So mit unterschiedlichen Begründungen *Gorny*, Verbindlichkeit der Bundesgrundrechte bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht durch deutsche Staatsorgane, 1969 und *Rupp*, Die Grundrechte und das europäische Gemeinschaftsrecht, NJW 1970, S. 353 ff. Der EuGH betont dagegen den Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht. Vgl. EuGHE X, 1251 (1270) »Costa-ENEL«. Von den vielfältigen Lösungsversuchen der Rangfrage sind hervorzuheben die Arbeiten von *Grabitz*, Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, 1966; *Sattler*, Das Prinzip der »funktionellen Integration« und die Einigung Europas, 1967 und *Zuleeg*, Das Recht der europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, 1969. Vgl. zu diesen Monographien die Besprechung von *André*, Neuere Literatur zu den europäischen Gemeinschaften, AöR, Bd. 94, 1969, S. 613 ff. Aus der neuesten Literatur vgl. *Daig*, Die Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Wirkung von EWG-Bestimmungen, EuR 1970, S. 1 ff.; *Pescatore*, Die unmittelbare Anwendung der europäischen Verträge durch die staatlichen Gerichte, EuR 1970, S. 56 ff. und *Schwaiger*, Grundrechtsschutz gegenüber den Europäischen Gemeinschaften, NJW 1970, S. 975 ff.

70 Auf die umstrittene Frage der Prüfungskompetenz kann nicht näher eingegangen werden. Das BVerfG jedenfalls (BVerfGE 22, 293) hat auf eine Verfassungsbeschwerde hin die Überprüfung von Gemeinschaftsrecht auf seine Vereinbarkeit mit deutschen Grundrechten abgelehnt, weil unter öffentlicher Gewalt i. S. von § 90 BVerfGG nur die deutsche öffentliche Gewalt zu verstehen sei. Vgl. außerdem BFH, U. vom 10. Juli 1968, NJW 1969, S. 388 f. mit Anm. von *Gert Meier* und weiteren Nachweisen insbes. aus der Rechtsprechung des EuGH.

71 Vgl. EuGH, U. vom 13. Februar 1969 mit Besprechung von *Emmerich*, Das Verhältnis zwischen nationalem und europäischem Wettbewerbsrecht – EuGH NJW 1969, 1000, JuS 1969, S. 413 ff. und *Pescatore*, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, NJW 1969, S. 2065 ff. Für den Verfassungscharakter der Gemeinschaftsverträge insoweit auch v. d. *Groeben*, Über das Problem der Grundrechte in der europäischen Gemeinschaft, Festschrift Hallstein, 1966, S. 226 ff.; *Fuß*, Die europäischen Gemeinschaften und der Rechtsstaatsgedanke, 1967, S. 35 ff.; *ders.*, Rechtliche Aspekte einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in der EWG, in: Integration, 1969, S. 137 ff.; v. *Meibom*, Der EWG-Vertrag und die Grundrechte des Grundgesetzes, DVBl. 1969, S. 437 ff. und *Zieger*, Das Grundrechtsproblem in den Europäischen Gemeinschaften, 1970.

als »Grundrechte der Person«⁷² im Gemeinschaftsrecht gelten, dann haben die Gemeinschaftsverträge Verfassungscharakter und die nationalen Verfassungsprobleme kehren nur in modifizierter Form wieder.

Eine Behandlung der Grundfragen des Verhältnisses von Wirtschaftspolitik und Verfassung unter nationalem Aspekt bleibt daher durchaus sinnvoll; ihr kann, wie nicht zuletzt *Ehmkes* Untersuchung der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung zeigt⁷³, paradigmatische Bedeutung zukommen.

II. Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz⁷⁴

1. *Bisherige Diskussion und eigene Position*

Wie weit der im Grundgesetz festgelegte Rahmen für wirtschaftspolitische Maßnahmen ist, war bis zum klärenden Spruch des Bundesverfassungsgerichts im Investitionshilfe-Urteil⁷⁵ unter dem Titel »Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht«⁷⁶ eines der Lieblingsthemen der deutschen Staatsrechtslehre. So überflüssig wie eine erneute Darstellung dieser Auseinandersetzung⁷⁷, so wichtig ist die Diskussion der bisherigen Meinungen zur Markierung der eigenen Position, weil mit ihr das Grundproblem von Wirtschaftspolitik und Verfassung angesprochen wird.

Mit der Definition der Wirtschaftsverfassung als der Summe der verfassungsrechtlichen Gestaltungselemente der Ordnung der Wirtschaft⁷⁸ wurde bereits eine Vorentscheidung zwischen den extremen Meinungen von *Hans Carl Nipperdey* und *Herbert Krüger* getroffen. Denn folgt man *Nipperdey*, der eine institutionelle Garantie der sozialen Marktwirtschaft

72 EuGHE XV, 419 mit Anm. von *Ehlermann*, EuR 1970, S. 39.

73 *Wirtschaft und Verfassung*, 1961.

74 Zur Situation in der Schweiz vgl. das in der Verarbeitung wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse vorbildliche Referat von *Gygi*, Die schweizerische Wirtschaftsverfassung, 1970. Die Arbeit von *Gygi* konnte ebenso wie die von *Christen*, Die Wirtschaftsverfassung des Interventionismus, 1970, nicht mehr im einzelnen berücksichtigt werden.

75 U. vom 20. Juli 1954, BVerfGE 4, 7.

76 Unter diesem Titel behandelt *E. R. Huber* in einer Aufsatzreihe die Entwicklung eingehend, DOV 1956, S. 97 ff.; 135 ff.; 172 ff.; 200 ff. Vgl. auch *Erlinghagen*, Der Streit um die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik, Festgabe Herrfahrdt, 1961, S. 5 ff.

77 Vgl. hierzu die Zusammenfassung bei *Hans H. Klein*, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968, S. 98 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

78 Vgl. vorne S. 89 ff.

im Grundgesetz nachzuweisen versucht⁷⁹, dann verändert sich durch die angenommene Identität der Verfassung mit einer bestimmten Wirtschaftsordnung auch der Begriff der Wirtschaftsverfassung. Diese bleibt nicht mehr die Summe der auf die Wirtschaft bezogenen Verfassungsbestimmungen, sondern sie wird durch die Verbindung mit einem ökonomischen Modell zu einem System verdichtet, dessen Inhalt nicht mehr von der Verfassung bestimmt, sondern durch die Aufnahme von ökonomischen Forderungen (z. B. der nach der Marktkonformität von Interventionsmitteln) mit diesen in einer unauflöslichen Gemengelage vereinigt wird. *Nipperdey* entgeht trotz seines Ansatzes im Verfassungsrecht dieser Gefahr nicht. Er rückt die von ihm durch extensive Interpretation des Art. 2 Abs. 1 GG gewonnene Wettbewerbsfreiheit in bedenkliche Nähe der »natürlichen Leistungsfaktoren des wirtschaftlichen Konkurrenzkampfes«⁸⁰ und stellt sie den staatlichen Interventionen als »außerökonomischen Umständen« gegenüber. Allein die Eignung staatlicher Maßnahmen zur Veränderung der Wettbewerbschancen der Marktteilnehmer soll dann ausreichen, um als »Wettbewerbsverfälschung«⁸¹ gegen Art. 2 Abs. 1 GG zu verstoßen. So weit geht selbst der Neoliberalismus nicht. Für ihn ist die Wettbewerbswirtschaft kein Naturgesetz, sondern – wie *Franz Böhm* immer wieder betont hat⁸² – das Ergebnis einer positiven Entscheidung des Rechts.

Auch die früher von *Herbert Krüger* vertretene These, das Grundgesetz habe bewußt auf die Entscheidung für ein bestimmtes Wirtschaftssystem verzichtet und verpflichte durch diese Nicht-Entscheidung die Staatsgewalt zu strikter Neutralität gegenüber allen wirtschaftspolitischen Ideologien⁸³, läßt sich mit einer Wirtschaftsverfassung als der Summe der verfassungsrechtlichen Gestaltungselemente der Wirtschaft nicht in Einklang bringen, weil damit diese Gestaltungselemente zu einer Pflicht auf Enthaltung und so in ihr Gegenteil verkehrt werden⁸⁴. Heute ist *Krüger* wohl anderer Ansicht, sonst wäre seine Stellungnahme für das Investitionshilfe-Urteil

79 Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 1965, S. 21. Vgl. außerdem die dort in Anm. 7 wiedergegebene Literatur und *Nipperdey, Adomeit*, Die Berufsfreiheit als ein Grundelement der sozialen Marktwirtschaft, BB 1966, S. 417 ff.

80 Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 1965, S. 30.

81 a.a.O.

82 Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, 1950, S. 27 ff.; *ders.*, Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung, in: Reden und Schriften, 1960, S. 60 ff. und *ders.*, Das Problem der privaten Macht, in: Reden und Schriften, 1960, S. 40 f.

83 Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, DVBl. 1951, S. 361 ff.

84 Allerdings kann mit *Hamann* (Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, 1953, S. 32) die Ansicht von *Krüger* auch lediglich als Ablehnung eines *dogmatischen* staatlichen Eingriffsrechts verstanden werden. Selbst bei dieser Auslegung wird aber in das GG eine Neutralitätspflicht hineingelegt, die nicht im Wege verfassungsrechtlicher Interpretation gewonnen wird, sondern nur aus *Krügers* überzogener Nicht-Identifikations-Vorstellung (vgl. Staatslehre, 1966, S. 178 ff.) erklärbar ist.

unverständlich⁸⁵. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Urteil nämlich ausdrücklich sowohl eine Garantie des Grundgesetzes für die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt wie die für eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde soziale Marktwirtschaft abgelehnt⁸⁶.

Mit der weiteren Feststellung des Gerichts, der Gesetzgeber könne die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, »sofern er dabei das Grundgesetz beachtet«⁸⁷, wird die Aufgabe zur Gestaltung der Wirtschaftsordnung primär dem Gesetzgeber überlassen; wobei die erwähnte Verpflichtung zur Beachtung des Grundgesetzes nicht mehr als eine Selbstverständlichkeit ist. Mit dieser Meinung des Bundesverfassungsgerichts ist die Problematik nur angerissen; der aus der Gesamtinterpretation der Verfassung gewonnene Ausschluß der beiden extremen Positionen von *Nipperdey* und *Krüger* bot schließlich auch keine besonderen Schwierigkeiten und war dem Gericht auch nicht Anlaß, über die Feststellung der Gemeinschaftsbezogenheit des Individuums hinaus, griffige Grenzen für wirtschaftspolitische Maßnahmen zu entwickeln. Die Aussage, der einzelne müsse sich »diejenigen Schranken seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen, die der Gesetzgeber zur Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des bei dem gegebenen Sachverhalt allgemein Zumutbaren zieht, vorausgesetzt, daß dabei die Eigenständigkeit der Person gewahrt bleibt«⁸⁸, verlagert die Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen Freiheit und Bindung von ihrer allgemeinen Bedeutung auf die Entscheidung im jeweiligen Einzelfall. Die damit geschaffene Gefahr eines Abgleitens in reine Kasuistik will eine wohl als herrschend anzusehende Lehre dadurch bannen, daß sie im Grundgesetz eine gewisse Gesamtkonzeption für die Begrenzung staatlicher Eingriffe sieht. »Weder eine systematische Rahmenregelung der Wirtschaft im Grundgesetz wird gelegnet werden können, noch – inhaltlich – eine Entscheidung für ein Minimum unverrückbarer Sachgehalte«⁸⁹. Obwohl nach der vorne dargestellten Interpretationsmethode das Grundgesetz nicht auf einen letztgültigen Leitsatz zurückgeführt werden soll⁹⁰, erfordert jede Verfassung eine gewisse systematische

85 Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsverfassung, 1966, S. 15.

86 BVerfG, a.a.O., S. 17. Ähnlich hatte bereits 1905 *Oliver Wendell Holmes*, Richter am Supreme Court der USA, in einer berühmten dissenting opinion im *Lochner-Fall* ausgeführt: »A constitution is not intended to embody a particular economic theory, whether of paternalism ... or of laissez faire.« Vgl. *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (75).

87 BVerfG, a.a.O., S. 18.

88 BVerfG, a.a.O., S. 16.

89 *Leisner*, Grundrechte und Privatrecht, 1960, S. 189 mit weiteren Nachweisen aus der Literatur.

90 Vgl. vorne S. 107.

Zuordnung heterogener Elemente. Wenn aber darüber hinaus behauptet wird, diese müsse in irgendeinem in sich widerspruchsfreien Grundgedanken gipfeln, und dieser sei unter den zur Wahl stehenden nationalökonomischen Modellen die Marktwirtschaft, deren innere Widerspruchsfreiheit zu beachten sei⁹¹, dann kann dem nicht mehr gefolgt werden. Nicht die lückenlose, systematische Hinordnung der Verfassungsbestimmungen auf ein oberstes Prinzip, sondern die Konstituierung unterschiedlicher, im Widerstreit liegender, verschieden gewichtiger einzelner Wertentscheidungen kennzeichnet die Verfassungslage des Grundgesetzes. Gewiß sind diese auf einen allgemeinen Gedanken wie den von Achtung und Schutz der Menschenwürde beziehbar, für die Konstruktion eines einheitlichen, geschlossenen Wertsystems bietet aber die Verfassung keinen Anhaltspunkt. Wie wenig die Vorstellung eines lückenlosen obersten Prinzips durchzuhalten ist, will man diesem nicht jede sachgerechte Lösung opfern, mag folgender Satz veranschaulichen: »Dies (gemeint ist die Marktwirtschaft als oberstes Prinzip) schließt nicht aus, daß auf vielen – aber irgendwie, das ist entscheidend, doch fachlich abgrenzbaren – Gebieten dirigistische »Subprincipia« verdrängend eingreifen«⁹².

Durch die Einführung von »Subprincipia« wird die Hinordnung auf einen übergeordneten widerspruchsfreien Grundgedanken wieder soweit zurückgenommen, daß der grundsätzliche Unterschied zu der hier vertretenen Auffassung weitgehend verschwindet. Ohnehin ist die Unterscheidung von graduellen und Wesensunterschieden nur eine Wertungsfrage, die davon abhängt, ob der jeweilige Sachkomplex in einen engeren oder weiteren Zusammenhang gestellt wird⁹³. Trotzdem bleibt eine tendenzielle Differenz zwischen der Arbeit mit einem geschlossenen oder mit einem offenen System bestehen: Sieht man im Grundgesetz eine geschlossene wirtschaftliche Gesamtverfassung, dann wird einem gesetzgeberischen Handeln, das dieser Gesamtverfassung nicht entspricht, die Vermutung der Verfassungswidrigkeit überbürdet und darüber hinaus wird durch die Identifizierung von Verfassungsbestimmungen mit einer bestimmten, wiederum in sich geschlossenen Wirtschaftsordnung, die Gefahr geschaffen, unbemerkt ökonomische Postulate in Verfassungsrang zu heben. Hinzu kommen verfassungstheoretische Bedenken, die schon *Raiser* geltend gemacht hat: Die Rechtsordnung habe die einer bestimmten Wirtschaftsordnung entsprechenden Rechtsnormen erst zu schaffen. Dies geschehe nie vollständig in einem Staatsgrundgesetz⁹⁴.

91 So aber *Leisner*, Grundrechte und Privatrecht, 1960, S. 188, Anm. 171 a.

92 *Leisner*, a.a.O.

93 Dies gilt für alle Wissensgebiete. So geht z. B. der Wesensunterschied zwischen Materie und Welle unter, sobald der engere Bereich der klassischen Physik verlassen wird.

94 Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, Festschrift Gierke, 1950, S. 192 f.

Es spricht alles dagegen, daß dies für das Grundgesetz anders ist. Das Grundgesetz gehört dem Typus der sogenannten starren Verfassungen an, die nur durch Textänderung umgestaltet werden können⁹⁵, weshalb die Möglichkeiten zur Rechtsfortbildung des Verfassungsgesetzes ebenso wie der Rechtsfortbildungsauftrag an den Verfassungsrichter von vornherein begrenzt sind. Die verfassungsrechtliche Fixierung einer bestimmten Wirtschaftsordnung wäre daher unpraktikabel.

Enthält das Grundgesetz keine wirtschaftliche Gesamtverfassung, sondern nur eine Reihe von Grundsätzen⁹⁶, die einer gewissen systematischen Zuordnung, einer »kombinatorischen Interpretation«⁹⁷ bedürfen, so fällt der Rechtswissenschaft und der Rechtsprechung die Aufgabe zu, »die das Wirtschaftssystem tragenden Institutionen und Normen herauszuschälen«⁹⁸. Zu diesen tragenden Prinzipien sind das Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip, das der repräsentativen parlamentarischen Demokratie, die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), der Gleichheitssatz (Art. 3 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 GG), der Eigentumsschutz (Art. 14 GG) und die Sozialisierungsklausel (Art. 15 GG) zu rechnen. Darüber hinaus bestehen zahlreiche weitere Berührungspunkte zwischen den für die Wirtschaft primär relevanten und den übrigen Verfassungsbestimmungen, wozu ein Hinweis auf das Grundrecht der Meinungs-, Kunst- und Pressefreiheit (Art. 5 GG) genügen muß⁹⁹. Auch allgemeine Verfassungsprinzipien wie das Übermaßverbot und das Subsidiaritätsprinzip gehören in diesen Zusammenhang; sie werden häufig vor allem bei der Frage nach der Zulässigkeit von Staatseingriffen in die Wirtschaft diskutiert¹⁰⁰.

95 Vgl. *Walter Strauß*, 20 Jahre Grundgesetz, DÖV 1969, S. 299.

96 So auch *Mühl*, Aktuelle Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung (Art. 3, 12, 14 GG), DÖV 1967, S. 226.

97 So *Scheuner* (Staatliche Intervention, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 20), der weitergehend eine Auslegung auf die Verfassung als »geschlossenes Ganzes« hin vornehmen will.

98 So für die Rechtswissenschaft *Raiser*, Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, Festschrift Gierke, 1950, S. 193. Ähnlich wie *Scheuner* will *Raiser* hierbei auf den »Geist der Gesamtkonzeption« abstellen.

99 Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Werbung, deren volkswirtschaftliche Bedeutung unübersehbar ist, sind vor allem aus diesem Grundrecht zu gewinnen. Die Höhe des Werbeaufwands erreicht in den westlichen Industriestaaten den der Forschung. Vgl. *Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 60 f. mit Nachweisen. Zur rechtlichen Problematik der Werbung vgl. *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, insbesondere S. 72 ff. und *Leisner*, Werbefernsehen und öffentliches Recht, 1967.

100 Vgl. *E. R. Huber*, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 205; *Lerche*, Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 258 ff.; *Dürig*, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 2 Abs. 1, Randnr. 52; *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968, S. 137 ff.; *Wittig*, Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des GG, DÖV 1968, S. 817 ff. und *Zuck*, Subsidiaritätsprinzip und GG, 1968, S. 39 ff.

Die grundsätzliche Lösung des Problems der Wirtschaftsverfassung nach dem Grundgesetz ist nicht von einem bestimmten Modell, sondern nur durch eine auf den Einzelfall bezogene Verfassungsinterpretation zu leisten. Die dargestellte systematische Zuordnung einzelner Elemente der Verfassung ist dabei stets zu beachten. Daher bestehen auch Bedenken gegen die von *Ernst Rudolf Huber*¹⁰¹ und der herrschenden Ansicht¹⁰² vertretenen Lehre von der »gemischten Wirtschaftsverfassung«, wenn diese zu einer modellartigen Verfestigung hochstilisiert wird. Gewiß lassen sich aus Art. 2 Abs. 1 GG die Wettbewerbs-, Vertrags-, Produktions-, Veräußerungs-, Erwerbs- und die Konsumfreiheit ableiten, auch mag es zweckmäßig sein, diese Freiheiten unter dem Begriff der »Unternehmensfreiheit«¹⁰³ zusammenzufassen. Sollen aber durch Hinzunahme der Grundsätze der Subsidiarität und Proportionalität Staatseingriffe in die Wirtschaftsfreiheit nur dann zugelassen werden, wenn und soweit überragende Forderungen des Gemeinwohls »durch die wettbewerbswirtschaftliche Selbstregulierung des Marktes nicht erfüllt werden können«¹⁰⁴, so wird – zumindest dann, wenn unter Staatseingriff wie üblich jede Beeinflussung von Produktion und Distribution verstanden wird – verkannt, daß sich die Vertragsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG und das Sozialstaatsprinzip nicht wie Regel und beschränkende Ausnahme verhalten¹⁰⁵. Im allgemeinen nämlich liegt die verfassungsrechtliche Problematik nicht bei der grundsätzlichen Zulässigkeit erhaltender und gestaltender wirtschaftspolitischer Regelungen, sondern in der Art und Weise, in der qualitativen Intensität und im quantitativen Ausmaß der jeweiligen die Vertragsfreiheit einengenden Maßnahmen¹⁰⁶. So wird es beispielsweise wohl kaum jemals gelingen, generelle verfassungsrechtliche Kriterien für die Zulässigkeit von Subventionen zu entwickeln¹⁰⁷, vielmehr kann nur im Einzelfall festgestellt werden,

101 Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 97 ff.; 135 ff.; 172 ff.; 200 ff., ders., Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, 1953, S. 30 f.

102 Vgl. z. B. *Hamann*, Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 32 f.; *Schmidt-Rimpler*, Wirtschaftsrecht, HdSW, 1965, S. 808 und *Dürig*, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 2 Abs. 1, Randnr. 44.

103 So *E. R. Huber*, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 135.

104 *E. R. Huber*, a.a.O., S. 205.

105 So auch *Raiser*, Vertragsfreiheit heute, JZ 1958, S. 5 f.

106 So zutreffend *Dürig*, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 2 Abs. 1, Randnr. 60 u. 62.

107 Das von *Ipsen* (Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL, Heft 25, 1967, S. 292 f.) aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitete Verbot, zwangsweise eingezogene Abgaben beliebig zu verschenken, und seine nur für den Konfliktfall dem Art. 15 GG entnommene Rangordnung der Subventionswürdigkeit, bleiben reichlich vage und sind nicht geeignet, der praktisch bedeutsamen Frage nach einer verfassungsmäßigen Prioritätenfestlegung näher zu kommen. Da diese nicht aus der Verfassung entnommen werden kann, verschiebt sich – worauf *Schaumann* (Diskussionsbeitrag, VVDStRL, Heft 27, 1969,

ob die Ablehnung einer Subvention deshalb gegen ein Grundrecht verstößt, weil der Kreis der Subventionierten willkürlich zu eng gefaßt worden ist¹⁰⁸.

In abstracto lassen sich die verfassungsrechtlichen Grenzen der Zulässigkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen kaum bestimmen. Es kommt daher auf ein konkretes Problemendenken, auf den jeweiligen Einzelfall an¹⁰⁹. Auch der Versuch, den dogmatisch ungesicherten Bereich von außen, von scheinbar gesicherten, unverrückbaren Grenzpositionen – wie z.B. der Wesensgehaltssperre – her zu verkleinern¹¹⁰, ist wenig erfolgversprechend. Einmal ist selbst ein Verfassungsrechtssatz wie die Wesensgehaltssperre des Art. 19 Abs. 2 GG in den Konturen unbestimmt¹¹¹, zum anderen können damit nur die wenigen eklatanten Verstöße, nicht aber die zahlreichen zweifelhaften Fälle erfaßt werden.

Das Scheitern der Bemühungen um ein besonderes Wirtschaftsverfassungsrecht darf nicht zu einer Verkennung der Bedeutung der Freiheitsrechte des Grundgesetzes für die wirtschaftliche Freiheit verleiten. Der Mensch verwirklicht sich wesentlich auch als wirtschaftendes Wesen¹¹². Dies wird von *Ehmke* zu wenig in Rechnung gestellt, der zwar die Relevanz der Verfassung für das Wirtschaftsleben¹¹³ anerkennt, mit der Betonung des Primats der politischen vor der wirtschaftlichen Ordnung und einer Verteufelung der bei unbefangener Betrachtung selbstverständlich dem Art. 2 Abs. 1 GG entnehmbaren Vertragsfreiheit als »Erfindung der *laissez-faire-Schule*«¹¹⁴ sich den Zugang zur Verfassungssituation des Grundgesetzes

S. 101) aufmerksam gemacht hat – das Problem auf die Frage nach der Entscheidungsinstanz, für die nur die Exekutive oder das Parlament in Betracht kommt. Mit der allein der wirtschafts- und wettbewerbslenkenden Funktion der Leistungsverwaltung und der Verfassungsstruktur der parlamentarischen Demokratie entsprechenden Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts auf die Leistungsverwaltung ist diese Entscheidungsinstanz das Parlament. Vgl. *Selmer*, Der Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1968, S. 489 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

108 Vgl. BVerwG, U. vom 30. August 1968, BVerwGE 30, 191 mit Anm. von *Scholz*, NJW 1969, S. 1044 f. und mit Anm. von *Reiner Schmidt*, BB 1969, S. 652 ff.

109 So auch *Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, Festschrift Böhm, 1965, S. 83 und *Dürig*, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 2 Abs. 1, Randnr. 62; *Hans H. Klein*, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968, S. 108.

110 So aber *Dürig*, a.a.O.

111 Siehe z. B. die Kontroverse um *Häberles* Auffassung, nach der in der zulässigen Vorbehaltsgesetzgebung eine Stärkung der Geltungskraft, eine Bestätigung des Grundrechts zu sehen sei. Vgl. *Häberle*, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 1962, S. 127 und hierzu die Besprechung von *Lerche*, DÖV 1965, S. 212 ff.

112 So auch *Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, Festschrift Böhm, 1965, S. 98.

113 Wirtschaft und Verfassung, 1961, S. 34.

114 a.a.O., S. 454, Anm. 236.

verstellt¹¹⁵. Mit der von *Ehmke* propagierten Ablösung des Dualismus von Staat und Gesellschaft und dessen Ersetzung durch die angelsächsische Unterscheidung von »government« und »civil society«¹¹⁶ würde auch eine selbst für das Recht der USA unabdingbare Kernfrage nicht gelöst, nämlich der Ausgleich zwischen gemeinem Wohl und individueller Freiheit¹¹⁷.

Die Wirtschaftsverfassung als »Summe der Antworten der geschriebenen und ungeschriebenen, in immer wieder anderen Konstellationen beteiligten Verfassungsnormen auf die sich stetig erneuernde Herausforderung durch die ökonomischen Gegebenheiten und Interessen und die Probleme ihrer vorgefundenen oder angestrebten rechtlichen Ordnung«¹¹⁸ muß naturgemäß unbestimmt bleiben. Potentiell sind *alle* Verfassungsnormen betroffen.

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, der bis auf die Gemeinden durchgreifende Finanzausgleich¹¹⁹, die Prinzipien der Sozialstaatlichkeit, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie; die allgemeinen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Erforderlichkeit, der Geeignetheit und der Subsidiarität; die speziellen Probleme der Übertragung rechtsetzender Gewalt auf die Exekutive, der Ausdehnung des Vorbehalts des Gesetzes auf die Leistungsverwaltung, des Maßnahmegesetzes und des Plangewährleistungsanspruchs; die Probleme um die Wirtschaftspolitik durch Steuern, Haushaltsgesetz und Subventionen und schließlich das grundsätzliche Verhältnis des Staates zur Gesellschaft, wie es mit der konzentrierten Aktion und den Hearing-Praktiken angesprochen wird, alle diese und zahlreiche weitere Fragenkreise gehören zur Wirtschaftsverfassung. Diese schließt auch Normen ursprünglichen politischen, unökonomischen Charakters ein, so daß letztlich für ein geordnetes Wirtschaftsleben des Staates die *gesamte* Verfassung grundlegend ist¹²⁰.

115 Inwieweit *Ehmke* wegen seiner ideologischen Voreingenommenheit auch die Lage in den USA erkennt, siehe bei *Mestmäcker*, *Wirtschaft und Verfassung*, DÖV 1964, S. 606 ff.

116 *Ehmke*, »Staat« und »Gesellschaft« als verfassungstheoretisches Problem, Festgabe Smend, 1962, S. 23 ff.

117 So *Mestmäcker*, *Wirtschaft und Verfassung*, DÖV 1964, S. 609. Im übrigen ist man in den USA dabei, die »government« - Konzeption durch die des »political system« zu ersetzen. Vgl. *Luhmann*, *Grundrechte als Institution*, 1965, S. 11, Anm. 13.

118 *Zacher*, *Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung*, Festschrift Böhm, 1965, S. 89.

119 Art. 106 GG i. d. F. des G. vom 14. Mai 1969 (BGBl. I S. 359).

120 Ähnlich *Zuck* (Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, BB 1967, S. 808), der die Wirtschaftsverfassung als die auf die Wirtschaft bezogene und beziehbare politische Verfassung definiert. So zur österreichischen Wirtschaftsverfassung *Fröhler*, *Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik*, 1969, S. 22 ff.

Mit der Ablehnung einer Aussonderung einzelner Verfassungsbestimmungen und deren Verselbständigung zu einer von der übrigen Verfassung isolierten Wirtschaftsverfassung öffnet sich zwangsläufig der ganze Kosmos verfassungsrechtlicher Fragen. Das macht eine Beschränkung auf einige paradigmatische Grundprobleme notwendig. Vor deren Behandlung ist aber zu untersuchen, ob und inwieweit durch die Änderung des Art. 109 GG¹²¹ und durch den Erlaß des Stabilitätsgesetzes¹²² eine Wende in der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Lage der Bundesrepublik eingetreten ist.

2. Die Neufassung des Art. 109 GG

a) Entstehungsgeschichte

»Dem Bund die verfassungsrechtliche Möglichkeit zu geben, aus konjunkturpolitischen Gründen die Finanzwirtschaft der Länder und Gemeinden in gewissen engen Grenzen im Sinne einer antizyklischen Haushaltspolitik zu beeinflussen«¹²³, war das Hauptmotiv, das den Bundesgesetzgeber am 8. Juni 1967 zur Änderung des Art. 109 GG durch Anfügung der neuen Absätze 2 bis 4 veranlaßte¹²⁴. Zusammen mit dem gleichzeitig erlassenen Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, wurde ein bedeutsamer rechtlicher Wandel für die öffentliche Finanzwirtschaft vollzogen und institutionell abgesichert – im Vergleich zu den Erkenntnissen der Finanzwirtschaft allerdings mit 35 Jahren Verspätung. In der Nationalökonomie war nämlich die Interdependenz zwischen Wirtschaft und öffentlichem Haushalt, die wirtschaftliche Budgetfunktion schon in den dreißiger Jahren erkannt worden¹²⁵. Am Beispiel und im Gegensatz zur klassischen »Parallelpolitik«, wie sie noch das Kabinett *Brüning* während der Weltwirtschaftskrise konsequent praktizierte, entstand die Lehre

¹²¹ G. vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 581).

¹²² G. vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582).

¹²³ So der Berichterstatter des Rechtsausschusses des Bundestages, Dr. *Lenz*, BT-Drucksache V/1686, Anhang.

¹²⁴ (BGBl. I S. 581). Abs. 3 in der Fassung des 20. G. zur Änderung des GG vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 357).

¹²⁵ Vgl. *Haller*, Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik, Finanzarchiv, 1950/51, S. 177 ff.; *Neumark*, Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, HdbdFW, Bd. 1, 1952, S. 662 ff.; *ders.*, »Fiscal Policy«, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, 1961, S. 216 ff.; *ders.*, Probleme und Mittel moderner Finanzpolitik, Festschrift Schoettle, 1964, S. 177 ff.; *Colm*, Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, HdbdFW, Bd. 1, 1952, S. 524 ff.; *Klein-Zirbes*, Theoretische Grundlagen der Fiscal-policy, in: Finanzpolitik von morgen, 1969, S. 43 ff. und *Horst Vogel*, Antizyklische Finanzpolitik, in: Finanzpolitik von morgen, 1969, S. 129 ff.

vom antizyklischen Verhalten, die das Volumen der öffentlichen Haushalte gegenläufig zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung steuern will¹²⁶. Konjunkturüberhitzungen soll durch Drosselung der Ausgaben der öffentlichen Hand, Rezessions- oder Deflationserscheinungen durch Ausgabenvermehrung begegnet werden. Die Forderung nach dem Einsatz der öffentlichen Haushalte in diesem Sinn ist in der Bundesrepublik von den verschiedensten Seiten, vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wie im Gutachten über die Finanzreform erhoben worden¹²⁷. Mit Änderung des Art. 109 GG und dem Erlass des Stabilitätsgesetzes wurde der Schritt vom Haushaltsplan als bloßem Rechenwerk, als reinem Instrument der Bedarfsdeckung, zum wichtigsten strategischen Mittel im Rahmen einer »fiscal policy«, die in der Verfassung auf das Ziel der Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgelegt wurde, vollzogen.

Zwar wäre auch daran zu denken gewesen, dem Bund, gestützt auf die Kompetenzen für das Währungs- und Geldwesen (Art. 73 Nr. 4 GG) und für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11 GG), ohne Grundgesetzänderung das nötige konjunkturpolitische Instrumentarium zu verschaffen¹²⁸. Konjunkturpolitik ist unbestritten dessen Aufgabe¹²⁹. Dem stand aber die in Art. 109 Abs. 1 GG verankerte, getrennte und unabhängige Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder entgegen. Diese wird von der herrschenden Lehre als »eine der grundlegenden finanzverfassungsrechtlichen Ausprägungen der spezifischen Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes«, als Eckpfeiler für die Staatlichkeit von Bund und Ländern angesehen, »da der Staatshaushalt der finanzielle Ausdruck des politischen Willens und der zu erfüllenden Aufgaben des Staates« sei¹³⁰. Dagegen wird zwar vorgebracht, daß die ohnehin falsch konzipierte Finanzverfassung durch diese Auslegung »aufs Absurde hin«¹³¹ zu einer Aufopferung der Kaufkraft des Geldes auf dem Altar der Finanzautonomie der Länder und schließlich bis zu einem nationalen Unglück führe. »Haushaltswirtschaft« könne auch lediglich so verstanden werden, daß Bund und Länder eigene Haushaltspläne ohne formellen Zusammenhang aufstellen und daß die Haushalte kassentechnisch und rechnerisch selbständig bleiben¹³². Mit dieser

126 Vgl. *Friauf*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 13 mit Nachweisen.

127 Vgl. *Patzig*, Verfassungsrechtliche Betrachtungen zum Entwurf eines »Stabilisierungsgesetzes«, DVBl. 1966, S. 672.

128 In diesem Sinn *Wagner*, Um ein neues Verfassungsverständnis, DÖV 1968, S. 604 ff.

129 *Maunz*, in: *Maunz, Dürig, Herzog*, Kommentar zum GG, 1969, Art. 73, Randnr. 64.

130 So *Stern*, Die Neufassung des Art. 109 GG, NJW 1967, S. 1832 mit Nachweisen.

131 *Wagner*, Um ein neues Verfassungsverständnis, DÖV 1968, S. 604.

132 *Wagner*, a.a.O.

Gegenmeinung wird aber einmal zu schwarz gemalt und zum anderen der Bereich zulässiger Verfassungsinterpretation verlassen. Selbst die eher föderalistisch als unitarisch orientierten Autoren geben nämlich zu, daß durch Art. 73 Nr. 4 GG eine Einwirkung der Bundesgesetzgebung auf die Haushalte von Ländern und Gemeinden ermöglicht wird, »denn es sind zwar die Haushalte, aber nicht die Staatsfinanzwirtschaft getrennt«¹³³. Die in der Verfassung geregelte getrennte Haushaltswirtschaft kann nichts anderes bedeuten, als daß sowohl der Bund wie auch jedes Land unbeeinflußt voneinander zu entscheiden haben und daß eine Kontrolle der Ausgabenwirtschaft der Länder sowohl dem Bund als auch den Ländern untereinander verwehrt ist¹³⁴; ebenso wenig wie die Haushaltswirtschaft des Bundes der Länderaufsicht untersteht. Die so verstandene formelle Trennung mit materieller Entscheidungsbefugnis der jeweiligen Körperschaft, die abgemildert wird durch die Zulassung einer beschränkten Einwirkungsmöglichkeit der Bundesgesetzgebung auf die Haushalte von Ländern und Gemeinden¹³⁵, muß im Rahmen des Verhältnisses von Bund und Ländern nach dem Grundgesetz gesehen werden. Die Länder sind zweifellos Glieder des Bundesstaates mit eigener, »nicht von ihm abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht«¹³⁶. Die Haushaltsautonomie gehört zu den Essentialien dieser Staatlichkeit, weshalb einer »Interpretation« des Art. 109 a. F. GG, die die getrennte Haushaltswirtschaft auf eine reine Kassentechnik herunterstufen will¹³⁷, der Vorwurf gemacht werden muß, wirtschaftspolitische Wunschvorstellungen im Gewande juristischer Argumentation in die Verfassung einzuführen. Daher fand auch im Entstehungsstadium der Neufassung des Art. 109 GG die Meinung von *Schüzler*, wonach der Bund dank seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für das Währungs- und Geldwesen (Art. 73 Nr. 4 GG) in der Lage sei, den Ländern und Gemeinden eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft vorzuschreiben, keine Anhänger¹³⁸. Die von *Schüzler* für seine Ansicht in Anspruch genommene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts überläßt zwar ausdehnend dem Bund nicht nur das Währungswesen, sondern

133 *Maunz*, in: *Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG*, 1969, Art. 73, Randnr. 64.

134 So das BVerfG, BVerfGE 1, 117 (133).

135 So *Maunz*, in: *Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG*, 1969, Art. 73, Randnr. 64. Allerdings wird von *Maunz* kein überzeugendes Kriterium für die Begrenzung des Einflusses des Bundes gefunden. Mit der vorgeschlagenen Beschränkung des Bundes auf die unmittelbare Beeinflussung der Währung werden – wie von *Maunz* selbst zugestanden – Zweifelsfälle nicht gelöst.

136 BVerfGE 1, 14 (34).

137 So *Wagner*, Um ein neues Verfassungsverständnis, DÖV 1968, S. 604.

138 *Schüzler*, Inflationsbekämpfung und föderalistische Finanzverfassung, NJW 1964, S. 951 ff.

auch »die tragenden Grundsätze der Währungspolitik«¹³⁹ seiner ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis; es ist aber im Hinblick auf die übrige Judikatur des Gerichts kaum zu bezweifeln, daß von diesem allenfalls ein beschränktes monetäres konjunkturpolitisches Instrumentarium für verfassungskonform gehalten worden wäre¹⁴⁰.

Ein weiterer in der jahrelangen Diskussion behandelter Vorschlag zur Vermeidung einer Verfassungsänderung wurde ebenfalls wieder fallen gelassen, weil an der verfassungsrechtlichen Haltbarkeit Zweifel bestanden. Sowohl in einer ministeriellen Denkschrift wie im Gutachten über die Finanzreform¹⁴¹ war nämlich statt einer Änderung des Grundgesetzes der Abschluß eines Staatsvertrages oder eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern erwogen worden. Mit Recht wurde aber das im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Grenzen eines kooperativen Föderalismus und auf die tatsächlichen Schwierigkeiten der Einbeziehung von fast 25.000 kommunalen Haushalten bestehende Risiko nicht in Kauf genommen und statt dessen eine verfassungsrechtlich zweifelsfreie Lösung gewählt¹⁴².

b) Der Inhalt des Art. 109 GG und seine Bedeutung für die Wirtschaftsverfassung der BRD¹⁴³

Die seitherige, in Art. 109 a. F. GG geregelte Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder war zwar in der Verfassungswirklichkeit, die durch Dotationen, Fonds und Übertragungen von Haushalt zu Haushalt geprägt wurde¹⁴⁴, vielfach eingeschränkt worden. Aber die zurückhaltende Formel des Bundesverfassungs-

¹³⁹ BVerfGE 4, 60 (73).

¹⁴⁰ Vgl. BVerfGE 4, 115 (140), wo von den Ländern lediglich gefordert wird, genügend Rücksicht aufzubringen, um eine Erschütterung des gesamten Finanzgefüges von Bund und Ländern zu vermeiden. Wie hier auch *Köttgen*, Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, ArchKomwiss., 1966, S. 37; *Patzig*, Verfassungsrechtliche Betrachtungen zum Entwurf eines »Stabilisierungsgesetzes«, DVBl. 1966, S. 675 und *Stern*, Die Neufassung des Art. 109 GG, NJW 1967, S. 1832.

¹⁴¹ Vgl. *Köttgen*, a.a.O., S. 3 und *Patzig*, a.a.O., S. 674.

¹⁴² So auch *Stern*, Die Neufassung des Art. 109 GG, NJW 1967, S. 1832. Zum Umfang und zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern vgl. *Knöpfle*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, Der Staat, 1969, S. 79 ff. mit weiteren Nachweisen.

¹⁴³ Vgl. *Stachels*, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, 1970, S. 197 ff. Die bemerkenswerte Dissertation von *Stachels* ist nach Fertigstellung der vorliegenden Arbeit erschienen und konnte nicht mehr im einzelnen diskutiert werden. Die Ergebnisse (S. 208 f.) stimmen mit meinen weitgehend überein.

¹⁴⁴ Vgl. *Köttgen*, Fondsverwaltung in der BRD, 1965.

gerichts vom Finanzwesen als einem Gesamtgefüge¹⁴⁵ und die Beschränkung der einheitlichen Staatswirtschaft auf verfassungsrechtlich klar umrissene Bereiche¹⁴⁶ ließen die sachlich gebotene weitergehende Inpflichtnahme der öffentlichen Haushalte nicht zu. Erst mit Änderung des Art. 109 GG, erst mit dieser neugeschaffenen Bindung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurde die vollkommene Ökonomisierung der Finanzpolitik, die Einsatzmöglichkeit des Haushaltes für wirtschaftspolitische Steuerungen erreicht¹⁴⁷. Art. 109 GG ist im Vergleich zu allen früheren deutschen Verfassungen ein völlig neues Element der Wirtschafts- und Finanzverfassung. Insbesondere ist die Rechtspflicht, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen, ein Novum¹⁴⁸. Die verfassungsrechtliche Tragweite dieser Änderung in Verbindung mit der Ermächtigung zum Erlass des Stabilitätsgesetzes (Art. 109 Abs. 3 GG), zur Kreditlimitierung und zur Ansammlung von Konjunkturausgleichsrücklagen (Art. 109 Abs. 4 GG) ist darin zu sehen, daß die Wirtschaftsverfassung, bisher vor allem im Verhältnis von Staat zu Bürger diskutiert, durch Art. 109 Abs. 2 bis

145 BVerfGE 4, 115 (140).

146 Gekennzeichnet durch ein einheitliches Währungs-, Geld-, Münz- und Notenbankwesen (Art. 73 Nr. 4, Art. 88 GG), Zoll- und Handelsgebiet (Art. 73 Nr. 5, Art. 105 Abs. 1 GG), Gesetzgebungskompetenzen des Bundes über die wichtigsten Steuern (Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 GG) und einen bis zum Erlass des Finanzreformgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 359) unzulänglich geregelten horizontalen und vertikalen Finanzausgleich.

147 Das 15. G. zur Änderung des GG vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 581) behielt den in Art. 109 Abs. 1 GG festgelegten Grundsatz, wonach »Bund und Länder . . . in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind«, bei, durchbrach ihn aber in den neu angefügten Absätzen 2 bis 4 weitgehend.

Eine gewisse Parallelität zwischen Bund und Ländern wird auf zweierlei Weise angestrebt:

In der Generalklausel des Art. 109 Abs. 2 GG werden Bund und Länder verpflichtet, »bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.«

Die eigentliche Wirksamkeit des Art. 109 GG wird durch neue Kompetenzen für den Bund erreicht, die ihm ermöglichen, durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrats die öffentlichen Haushalte zu binden. Folgende Regelungen sind nunmehr durch die Verfassung gedeckt:

a) Der Bund kann durch Zustimmungsgesetz »für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung« aufstellen (Abs. 3, Fassung durch das 20. G. zur Änderung des GG vom 12. Mai 1969, BGBl. I S. 357).

b) Der Bund ist berechtigt, »Vorschriften über Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch die Gebietskörperschaften und Zweckverbände ... zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« zu erlassen (Abs. 4 Nr. 1).

c) Unter dieser Voraussetzung können schließlich Bund und Länder durch Zustimmungsgesetz verpflichtet werden, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank (Konjunkturausgleichsrücklagen) zu unterhalten (Abs. 4 Nr. 2).

148 Vgl. Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 65 ff.

4 GG auf die Beziehung Zentralstaat zu Gliedstaaten einschließlich der Gebietskörperschaften und Zweckverbände ausgedehnt wurde. Noch wesentlich bedeutsamer aber ist die verfassungsrechtliche Zielverpflichtung der öffentlichen Finanzwirtschaft und die Möglichkeit von deren Steuerung und Koordination im Einsatz für wirtschaftspolitische und konjunkturelle Zwecke¹⁴⁹.

Die hier zu entscheidende Frage, ob und inwieweit die Neufassung des Art. 109 GG das bisherige Wirtschaftsverfassungsrecht verändert, wird in der Literatur nahezu einhellig beantwortet. *Benda* sieht es als »eine wirtschaftsverfassungsrechtliche Zielentscheidung von prinzipieller Bedeutung« an, wenn die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zur ständigen Aufgabe staatlicher Politik erklärt wird. Damit würde das Wirtschaftsverfassungsrecht des Grundgesetzes »in seinem Inhalt verändert, jedenfalls aber ausgestaltet«¹⁵⁰. *Zuck* spricht von »einer echten Wende unseres wirtschaftsverfassungsrechtlichen Denkens«¹⁵¹, bei *Stern* wird ebenfalls das Neuartige der Regelung hervorgehoben, gleichzeitig aber betont, daß selbst dann, wenn man dem Grundgesetz eine prinzipiell marktwirtschaftlich ausgerichtete Wirtschaftsverfassung exegiere, kein Systembruch vorliege, solange als die Steuerungs- und Planungsinstrumente global und rechtsstaatlich eingrenzbar und meßbar bleiben¹⁵². Ähnlich hebt der von *Möller* herausgegebene Kommentar die Bedeutung der Neuorientierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik hervor, hält aber das Stabilitätsgesetz, das ja in nuce in Art. 109 GG enthalten ist, nicht für das »Grundgesetz der Wirtschaft«¹⁵³. Abgesehen von Abschattungen innerhalb dieser Meinungen, die beispielsweise bei der Wertungsfrage zutage treten, ob die Aufnahme ökonomischer Techniken in die Verfassung als »Systembruch« anzusehen ist¹⁵⁴, besteht Übereinstimmung in der Einschätzung der Bedeutung der Neuregelung. Die exakte Beantwortung der Frage, ob damit eine neue Wirtschaftsverfassung geschaffen, oder die bisherige entscheidend verändert wurde, hängt von dem jeweils zum Ausgangspunkt gewählten

149 So auch *Stern*, in: *Stern*, Münch, a.a.O., S. 74.

150 Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 851.

151 Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, BB 1967, S. 807.

152 Die Neufassung des Art. 109 GG, NJW 1967, S. 1837 und *ders.*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 74.

153 Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 55.

154 Vgl. *Zuck*, Besprechung des Kommentars von *Stern*, Münch zum Stabilitätsgesetz, 1967, NJW 1968, S. 690.

Wirtschaftsverfassungsbegriff ab¹⁵⁵. Nach der in dieser Arbeit gebrauchten Terminologie, die die Wirtschaftsverfassung als die Gesamtheit der in der Verfassung enthaltenen, auf die Wirtschaft bezogenen oder beziehbaren Normen versteht, handelt es sich jedenfalls um eine bedeutsame Vermehrung der direkt auf den Sachbereich Wirtschaft bezogenen Normen. Deren Tragweite und materieller Gehalt soll im folgenden an zwei wichtigen Fragenkreisen ausgelotet werden. Einmal wird zu untersuchen sein, ob mit der Neuregelung die bisher nach dem Grundgesetz zweifellos mögliche und praktizierte Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft nunmehr durch die Verfassung ausgeschlossen bzw. umgestaltet wird und zum anderen, ob etwa eine völlig neue Wirtschaftsordnung installiert wurde.

Die soziale Marktwirtschaft, als »politisch beflügelnde Vision«, als theoretisches Konzept oder auch einfach als Wirtschaftspraxis begreifbar¹⁵⁶, konnte sich innerhalb einer Verfassung, die in den Grundrechten, vor allem in den Art. 2, 3, 12 u. 14, dem Wirtschaftsbürger vor dem Eingriff in den Kernbestand seines Freiheitsbereichs schützt, die aber andererseits den Staat durch die Sozialstaatsklausel der Art. 20, 28 GG zur Aktivität verpflichtet, entwickeln, wie jede andere wirtschaftspolitische Konzeption, die sich zwischen den Extremen einer staatlichen Planwirtschaft und einer völlig staatsfreien Wirtschaft bewegt. Wenn nunmehr durch Art. 109 Abs. 2 GG die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zur ständigen Aufgabe staatlicher Politik erklärt wird, dann liegt hierin noch kein Widerspruch zur ordnungspolitischen Idee der sozialen Marktwirtschaft, die auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt verbinden will¹⁵⁷. Sozialer Fortschritt ist ohne gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht nicht denkbar. Stabiler Geldwert, steigende Konjunktur und hohe Be-

155 Bei manchen Autoren wird aber gerade der Ausgangspunkt nicht verdeutlicht. Unspezifizierte Behauptungen wie die von *Grawert* (Finanzreform und Bundesstaatsreform, Der Staat, 1968, S. 80), wonach mit Art. 109 Abs. 2 GG »die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes ... aufgegeben« wird, führen nicht weiter. Zurückhaltender formulieren *Friauf* (Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 10), der es für voreilig hält »bereits von der Geburt einer neuen Wirtschaftsverfassung zu sprechen« und *Badura*, für den mit Art. 109 n. F. GG zwar »die Debatte über die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes auf eine neue Grundlage gestellt« (Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 449), andererseits mit dieser Bestimmung aber lediglich das bisherige Wirtschaftsverfassungsrecht insofern verdeutlicht wird, »als mit der Festlegung der staatlichen Verantwortung für das »gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht« das an sich bereits vom Sozialstaatsatz umfaßte Mandat zur Konjunkturpolitik ausdrücklich bekräftigt wird« (*ders.*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, 1969, S. 250).

156 So *Molitor*, Soziale Marktwirtschaft, Hamburger Jahrbuch, 1958, S. 59.

157 So die Begriffsbestimmung der sozialen Marktwirtschaft bei *Müller-Armack*, Soziale Marktwirtschaft, HdSW, 1956, S. 390.

schäftigung werden vom Vorsitzenden der »Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft« geradezu als »Ordnungselement Nummer eins« der sozialen Marktwirtschaft bezeichnet¹⁵⁸. Eine bewußte Politik des wirtschaftlichen Wachstums kann mit einer Politik der sozialen Marktwirtschaft ebenso verbunden werden wie mit einer »Konjunkturpolitik, ... die im Rahmen der marktwirtschaftlichen Bewegungsmöglichkeiten den Beschäftigungsstand sichert«¹⁵⁹. Da außerdem durch Abs. 2 des Art. 109 GG nur Bund und Ländern bestimmte Pflichten auferlegt werden, wird auf den Wettbewerb allenfalls indirekt eingewirkt. Zwar sind die Eingriffsmöglichkeiten nach den Abs. 3 und 4 weitergehend, weil diese den Bundesgesetzgeber ermächtigen, im Rahmen gewisser Grundsätze direkte Verpflichtungen des Wirtschaftsbürgers anzuordnen. Ohne an dieser Stelle schon das auf Art. 109 Abs. 3 und 4 GG beruhende Stabilitätsgesetz näher zu untersuchen, kann bereits hier festgehalten werden, daß die in den §§ 26 ff. Stabilitätsgesetz geregelten steuerlichen Maßnahmen der Konjunkturpolitik, die sich direkt auf den Privaten auswirken, nach der Theorie der sozialen Marktwirtschaft als zulässige, marktkonforme Maßnahmen¹⁶⁰ gelten, weil sie auf die Funktionen des Marktes Rücksicht nehmen. Es ist daher verfehlt, die Ablösung der sozialen Marktwirtschaft durch eine »global gesteuerte Marktwirtschaft« zu konstatieren¹⁶¹. Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft läßt theoretisch die vom verfassungsändernden und vom einfachen Gesetzgeber bisher getroffenen Maßnahmen durchaus zu. Allerdings ist sowohl in der Theorie wie in der Wirtschaftspraxis ein Wandel eingetreten. Nach dem Selbstverständnis der derzeitigen Wirtschaftspolitik wird das Prinzip der Selbststeuerung für die Mikrorelationen bewußt dem der Globalsteuerung für die Makrorelationen gegenübergestellt¹⁶² - dies steht zwar nicht im Gegensatz zur Politik der sozialen Marktwirtschaft, ist aber doch eine bedeutsame Akzentverschiebung, die auch durch ein geändertes wirtschaftspolitisches Klima zum Ausdruck kommt.

Der neue, mit Globalsteuerung bezeichnete Wirtschaftsstil läßt sich näher umschreiben als das Festhalten am Wettbewerb zur Regulierung der mikroökonomischen Beziehungen und der Lenkung der Makrogrößen, wie z. B. des Volkseinkommens, der Ein- und Ausfuhr, der Investitionsquote und des Geld- und Kreditvolumens. Diese werden zum Gegenstand der wirt-

158 Zitiert nach *Benda*, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 851.

159 *Müller-Armack*, Soziale Marktwirtschaft, HdSW, 1956, S. 391.

160 Zur fehlenden Schärfe dieses Begriffs vgl. vorne S. 66, Anm. 100.

161 So aber *Zuck*, Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, BB 1967, S. 807.

162 Vgl. *Schiller*, Preisstabilität, 1966, S. 21.

schaftspolitischen Planung der Regierung¹⁶³. Weder in Art. 109 GG noch im Stabilitätsgesetz wird der Begriff »Globalsteuerung« verwendet, obwohl dieser New Deal der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesrepublik als deren »formulierte Grundentscheidung«¹⁶⁴ anzusehen ist. Zweifellos strahlt aber die in Art. 109 Abs. 2 GG verankerte Pflicht des Staates, bei seinem Haushaltsgebaren den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, in die allgemeine Wirtschaftspolitik aus. Keineswegs wird damit eine »global gesteuerte Marktwirtschaft« zum Verfassungsprinzip, schon gar nicht aber durch deren Ausgestaltung im Stabilitätsgesetz¹⁶⁵. Das Grundgesetz enthält selbst keine Regelung für eine bestimmte Art von Marktwirtschaft¹⁶⁶. Art. 109 Abs. 2 GG ist primär eine organisationsrechtliche Norm¹⁶⁷; in ihm »eine echte Bestimmung des Gesamtzusammenhangs Wirtschaft, wenn auch nur auf einem Teilgebiet (öffentliche Haushalte) und nur mit einer Teilaufgabe (um Stabilität besorgt zu sein)«¹⁶⁸ zu sehen, führt ebenso wenig weiter wie die Behauptung, durch das Stabilitätsgesetz werde »das grundgesetzlich durch Art. 3, 12, 14 geordnete Verhältnis von Freiheit anders bestimmt werden«¹⁶⁹. Die erste Aussage ist nämlich rechtlich irrelevant (was ist eine »echte Bestimmung des Gesamtzusammenhangs Wirtschaft«?), die zweite führt zu einer »Auflösung der verfassungsgesetzlichen Normativität durch einfaches Gesetz«¹⁷⁰.

Eine auf Globalgrößen beschränkte Steuerung läßt sich dem Grundgesetz nicht exegieren. Auch praktisch ist sie undurchführbar. Die modellartige Entscheidung zwischen Fremdsteuerung der Makrorelationen und Selbststeuerung der einzelwirtschaftlichen Beziehungen¹⁷¹ ist in der wirtschaftspolitischen Praxis nicht durchzuhalten, weil die in der Natur der Sache

163 Vgl. *Watrin*, Marktwirtschaft und Globalsteuerung, Die Aussprache, 1967, S. 97 f.

164 So *Stern*, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 8 unter Berufung auf eine Formulierung von *Schiller*.

165 So richtig *Ritter*, Wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des GWB, BB 1968, S. 1396.

166 Das wird verkannt von *Zuck*, Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, BB 1967, S. 807.

167 Der Hauptzweck der Grundgesetzänderung besteht darin, dem Bund die verfassungsrechtliche Möglichkeit zu geben, die Finanzwirtschaft der Länder und Gemeinden im Sinne einer antizyklischen Haushaltspolitik zu beeinflussen, vgl. BT-Drucksache V/1686, Anhang.

168 So *Zuck*, Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, BB 1967, S. 807.

169 So *Zuck*, a.a.O., S. 809. Gegen eine zusätzliche spezifische Einschränkung der staatsbürgerlichen Rechte durch die verfassungsrechtliche Institutionalisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vgl. auch *Friauf*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 33.

170 So *Ritter*, Wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des GWB, BB 1968, S. 1396.

171 Vgl. *Schiller*, Preisstabilität, 1966, S. 21.

liegende Undifferenziertheit jeder Globalsteuerung zu ergänzenden korrigierenden Einzelmaßnahmen zwingt¹⁷². Die der sozialen Marktwirtschaft von Vertretern der Globalsteuerung vorgeworfene »Flucht in die Einzel-dirigismen«¹⁷³ hat sich daher, wie die wirtschaftliche Wirklichkeit der Bundesrepublik beweist¹⁷⁴, auch in der Ära der Makrosteuerung verstärkt fortgesetzt.

172 So auch *Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 59. Für die Situation in der Schweiz vgl. *Gygi*, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, Planung II, 1966, S. 130.

173 So *Schiller*, Preisstabilität, 1966, S. 11.

174 Vgl. vorne S. 111 ff.

Viertes Kapitel

Globalsteuerung und Grundgesetz

I. Volkswirtschaftliche Notwendigkeit, Ziele und Wirkungsweise der Globalsteuerung

1. Die Notwendigkeit der Globalsteuerung

In seinem Gutachten über die »Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung« schreibt der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium*: »Eine am Wettbewerbsgedanken orientierte marktwirtschaftliche Ordnung, die ein stetiges Wachstum unter annähernder Erfüllung der ... drei Bedingungen (des magischen Dreiecks) automatisch herbeiführt, ist nicht denkbar, da der Preismechanismus weder Vollbeschäftigung garantiert noch bei Fehlen von Vollbeschäftigung seine Lenkungen befriedigend erfüllen kann und weil darüberhinaus weder die Kreditversorgung noch die Finanzwirtschaft durch ihn gesteuert werden können. Daher gehört zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung, damit sie reibungslos funktionieren kann, eine bewußte Konjunkturpolitik, die die oben genannten drei Ziele umfassen soll«¹.

An Instrumenten der Konjunkturpolitik stehen die traditionellen geld- und kreditpolitischen Mittel der Notenbank und die einer Finanzpolitik, die Schwankungen der Gesamtnachfrage der anderen Sektoren auszugleichen versucht, zur Verfügung.² Die Koordination von Kredit- und Finanzpolitik ist unerläßlich. »Man mag darüber streiten, in welchen Situationen das Schwergewicht auf die Fiskalpolitik oder auf die Kreditpolitik zu legen ist. In jedem Falle müssen Fiskal- und Kreditpolitik in der gleichen Richtung und aufs engste zusammenarbeiten, um die jeweils im Interesse der obersten wirtschaftspolitischen Grundsätze erforderlichen Wirkungen auszulösen«³.

1 Der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium*, Bd. 4, Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, 1957, S. 35 f.

2 Näheres siehe bei Hoffmann, Konjunkturpolitik, Ev. Staatslexikon, 1966, Sp. 1118 ff.

3 *Gutachten über die Finanzreform*, 1966, Tz. 472. Daß deshalb die Unabhängigkeit der Notenbank nur solange tragbar sei, wie kein ernsthafter Konflikt entsteht (so Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 54), ist aber keineswegs die einzige Konsequenz aus diesem Sachzwang zur Koordination. Es ist Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, ob die Verfolgung der Ziele: Wachstum, stabiles Preisniveau, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht durch eine beschränkte

Im folgenden wird nur die verfassungsrechtliche Problematik der Finanzpolitik (»fiscal policy«)⁴, soweit sie durch die Änderung des Art. 109 GG und den Erlaß des Stabilitätsgesetzes institutionalisiert wurde, erörtert. Es handelt sich hierbei um den ersten gesetzgeberischen Versuch, wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Erkenntnisse der Globalsteuerung in die Sprache des Gesetzgebers zu überführen. Damit werden grundsätzliche und neue staatsrechtliche Fragen aufgeworfen, während sich die rechtliche Behandlung der währungspolitischen Befugnisse der Deutschen Bundesbank, die zum traditionellen Arsenal der Konjunkturpolitik gehören, im wesentlichen auf die Bestimmung von deren Rechtsqualität beschränken kann⁵.

Eine verfassungsrechtliche Absicherung des neuen Instrumentariums war unausweichlich. Das Nichtausreichen der Eingriffsmöglichkeiten der Notenbank zur Regulierung des Wirtschaftsablaufs⁶ und die Notwendigkeit einer »kompensatorischen Finanzpolitik«⁷, die die öffentlichen Ausgaben zum Ausgleich deflatorischer und inflatorischer Lücken verwendet, sind unbestritten. Im Hinblick auf die Verteilung der Finanzmassen und des Volumens der öffentlichen Investitionen auf Bund, Länder und Gemeinden besteht nur bei koordiniertem Vorgehen aller öffentlichen Körperschaften Erfolgsaussicht. Einem gemeinsamen Vorgehen, das über eine unverbindliche Abstimmung der Beteiligten hinausgehen sollte, stand aber die Verfassung entgegen.

Jeder Erörterung der nunmehr verfassungsrechtlich und gesetzlich geregelten Grundlagen für eine Globalsteuerung, die sich nicht auf eine systemim-

Unabhängigkeit der Notenbank, wie sie das BBankG vorsieht (§§ 3, 12 BBankG), am besten gewährleistet ist. Jede Erfahrung spricht allerdings dagegen, die Konfliktsituation von vornherein zu Lasten der Unabhängigkeit der Notenbank zu entscheiden. Der Nachweis gewisser unbestreitbarer Fehler der Deutschen Bundesbank seit 1959 durch *Dörge* und *Mairose* (Die Bundesbank – Eine Nebenregierung? Gegenwartskunde, 1969, S. 91 ff.; 211 ff. (215 ff.)) bleibt ohne Aussagewert, weil nicht gezeigt wird, ob und wie die Bundesregierung die gegebenen Situationen besser gelöst hätte. Zur Unabhängigkeit der Bundesbank vgl. neuerdings die Kommentierung von Art. 88 GG durch *Wilke* bei *v. Mangoldt, Klein*, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 1970, S. 2387 ff. und das dort angegebene zahlreiche Schrifttum.

4 Der Terminus »fiscal policy« ist zwar, wie wiederholt dargelegt wurde, unglücklich. Mit *Neumark* (»Fiscal Policy«, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, 1961, S. 218, Anm. 3) kann er verstanden werden als die »Lehre von den produktions- und verteilungspolitischen Motiven, Methoden und Wirkungen finanzwirtschaftlicher Maßnahmen aller Art, soweit diese der Sicherung eines möglichst stetigen und ... möglichst starken Wirtschaftswachstums bei hohem Beschäftigungsgrad sowie annähernd stabilem Geldwert zu dienen bestimmt sind.«

5 Vgl. *Hugo J. Hahn*, Rechtsfragen der Diskontsatzfestsetzung, 1966, die dort auf S. 1, Anm. 1 wiedergegebene Literatur und *Samm*, Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge, 1967, S. 192 ff. Vgl. auch vorne S. 64, Anm. 93.

6 Vgl. *Hartmann*, Die Finanzpolitik – ein Instrument der deutschen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik? Festgabe Müller-Armack, 1961, S. 190.

7 *Giersch*, Wirtschaftspolitik, 1961, S. 309.

manente Behandlung beschränken will, muß ein Überblick über die von der Wirtschaftswissenschaft entwickelten makropolitischen Maßnahmen vorausgehen, weil nur so zu ermitteln ist, welche Alternativen dem Gesetzgeber zur Verfügung standen.

2. Ziele, Instrumente und Grenzen der Globalsteuerung

Globalsteuerung (Makropolitik) wird von zwei Zielen bestimmt: Einmal sollen konjunkturelle Ungleichgewichte vermieden und ein möglichst hoher Beschäftigungsstand gesichert werden, zum anderen wird ein optimales volkswirtschaftliches Wachstum angestrebt. Diese beiden Zielsetzungen beziehen sich auf den Wirtschaftsablauf, mit dem Wandlungen in der volkswirtschaftlichen Struktur verbunden sind (z. B. Veränderungen der Betriebsgrößengliederung, der Branchenanteile, der regionalen Verteilung der Produktionsstätten usw.). Die direkt auf diese Wandlungen bezogene Strukturpolitik betrifft die »Zusammensetzung« der Volumina oder die »Streuung« der Werte um das Durchschnittsniveau und steht an der Schwelle zur Mikropolitik, wird aber noch zur Globalsteuerung gezählt⁸.

Von den drei unter den Begriff der Globalsteuerung fallenden Erscheinungsformen der Wirtschaftspolitik, der Konjunktur-, der Struktur- und der Wachstumspolitik, ist nur für die erstere ein allgemein anerkanntes theoretisches Rüstzeug entwickelt worden⁹.

Konjunkturpolitik bezweckt die Herstellung des Gleichgewichts zwischen monetärer Nachfrage (Summe der privaten Konsum- und Investitionsausgaben, der Staatsausgaben und des Außenhandelsüberschusses) und dem durch einen vollbeschäftigten Produktionsapparat erstellten Sozialprodukt. Für diese Gleichgewichtspolitik kommen in Betracht: erstens alle monetären Instrumente (die Diskont-, Mindestreserve- und die Offenmarktpolitik), zweitens die Instrumente der »kompensatorischen Finanzpolitik« und drittens die Mittel der Außenwirtschaftspolitik. Obwohl nur ein Zusammenwirken der verschiedenen Instrumentarien und ihrer Träger erfolgversprechend ist, kann sich die Darstellung bereits bei diesem volkswirtschaftlichen Überblick im wesentlichen auf die kompensatorische Finanzpolitik beschränken, da sich die folgenden rechtlichen Erörterungen vor allem an Art. 109 GG und dem Instrumentarium des Stabilitätsgesetzes

⁸ Vgl. zum ganzen *Schiller*, Wirtschaftspolitik, HdSW, 1956, S. 210 f.

⁹ Der Grund ist vor allem darin zu suchen, daß die Wachstumstheorie das empirische Gewicht der Wachstumsfaktoren bisher nur unzureichend klären konnte. Vgl. *Dürr*, Wachstumstheorie und Wachstumspolitik, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1964, S. 385 ff. und *Bombach*, Wirtschaftswachstum, HdSW, 1965, S. 763 ff.

orientieren werden¹⁰ und da dort die monetären und außenwirtschaftlichen Lenkungsmittel weitgehend außer Betracht bleiben.

Die Lehre von der kompensatorischen (antizyklischen) Finanzpolitik beruht auf dem Gedanken einer Nutzung der staatlichen Dispositionsmöglichkeiten über die Ausgabemasse der öffentlichen Haushalte zur Beeinflussung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage. In der Hochkonjunktur werden die staatlichen Gesamtausgaben vermindert, die Kreditaufnahme wird limitiert und außerdem möglichst ein Teil der Einnahmen stillgelegt. In der Depression sollen umgekehrt durch staatliche Auftragsvergabe und durch Auflösung gebildeter Ausgleichsrücklagen die Investitionsausgaben vermehrt werden, wodurch Beschäftigung¹¹ und Volkseinkommen wachsen.

Da der öffentliche Haushalt heute über 40 % des Volkseinkommens erfaßt, wirkt eine Komprimierung der Ausgabeseite restriktiv auf die Wirtschaft und eine Ausdehnung expansiv. Allerdings ist nur ein geringer Prozentsatz des Haushalts als Manövriermasse verwendbar; der überwiegende Teil der Ausgaben ist gesetzlich festgelegt und kann entweder überhaupt nicht oder zumindest nicht kurzfristig variiert werden¹². Außerdem liegt der Anteil der öffentlichen Investitionen unter 20 % der Gesamtinvestitionen, die da-

¹⁰ Einen bemerkenswerten Versuch, verfassungsrechtliche Schranken ganz allgemein für das konjunkturpolitische Instrumentarium aufzuzeigen, hat *Lindacher* (Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung, Diss. Würzburg 1963) unternommen.

¹¹ Von *Keynes* (The general theory of employment, interest and money, 1936) wurde die antizyklische Konjunkturtheorie von der Beschäftigungslage her entwickelt, weshalb heute noch Konjunktur- und Beschäftigungspolitik vielfach gleichgesetzt werden, obwohl Ziele und Mittel der Konjunkturpolitik nicht mehr notwendig primär auf die Beschäftigungslage ausgerichtet sind.

¹² So richtig *Münch*, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 39.

Der Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben am Bruttosozialprodukt (einschl. Sozialversicherung) betrug in den letzten Jahren in der BRD:

1966 rund 40 %,

1967 rund 44 %,

1968 rund 41 %,

1969 rund 41 %.

Die antizyklische Haushaltspolitik in der Rezessionsphase 1967 führte beim Bund zu einer Gesamtausgabenerhöhung gegenüber 1966 um rund 12,5 %, bei den Ländern um rund 3,5 % und bei den Gemeinden um rund 2,5 %. Diese Ziffern zeigen, daß im Jahr 1967 die Finanzpolitik im wesentlichen vom Bund getragen wurde, obwohl zur Wiederbelebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage eine erhebliche Erhöhung der kreditfinanzierten öffentlichen Ausgaben aller Gebietskörperschaften erforderlich gewesen wäre. Nach vorläufigen Schätzungen haben sich die Gesamtausgaben der Länder und Gemeinden 1968 um jeweils rund 6,5 % gegenüber 1967 erhöht. Vgl. *Horst Vogel*, Probleme einer modernen Finanzpolitik, BB 1969, S. 281, 287 und den *Abschlußbericht der Bundesregierung* über das Erste Konjunkturprogramm und das Zweite Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen, 1967/68, BT-Drucksache V/3630.

rüberhinaus einseitig das Baugewerbe betreffen¹³ und deshalb leicht zu volkswirtschaftlich nachteiligen starken Schwankungen der Kapazitätsauslastung in dieser Branche führen.

Von den vielfältigen weiteren Begrenzungen einer antizyklischen Finanzpolitik seien nur die wichtigsten hervorgehoben:

- die diagnostischen und prognostischen Möglichkeiten sind begrenzt und in ihren Grundlagen strittig.
- die Frage des richtigen »timing« ist kaum lösbar: kurz nach dem Höhepunkt des Booms müßten die restriktiven Maßnahmen ausklingen, kurz nach dem nächsten Depressionstief die Bremsen wieder angezogen werden. Diese Maßnahmen sind also zu einem Zeitpunkt zu beschließen, in dem weder das konjunkturrell-psychologische, noch das politische Klima dafür vorhanden ist¹⁴. So müßten u. a. in der Hochkonjunktur Gelder stillgelegt werden, was politisch kaum durchzusetzen ist; nach einem Ausspruch von *Schumpeter* kann eher ein Mops zur Anlegung eines Wurstvorrats gezwungen werden als ein Parlament zur Anlegung von Geld.
- Das Ausmaß der internationalen Wirtschaftsverflechtung begrenzt bei festen Wechselkursen die Wirksamkeit nationaler Maßnahmen gegen den Import von Inflation und Stabilität¹⁵. So hängt z. B. wegen der Exportlastigkeit der deutschen Industrie, die vor allem den Investitionsgütersektor betrifft, die Produktion primär vom Investitionswillen und -vermögen des ausländischen Abnehmers ab.

Zu den beiden anderen unter den Begriff der Globalsteuerung fallenden Erscheinungsformen der Wirtschaftspolitik, der Struktur- und der Wachstumspolitik, hat die Wirtschaftswissenschaft weder ein theoretisches Konzept noch ein spezielles Instrumentarium entwickelt, an das eine rechtliche Betrachtung unmittelbar anknüpfen könnte. Die Strukturpolitik bedient sich, wie vorne gezeigt wurde¹⁶, vielfältiger, unterschiedlicher Mittel aus dem herkömmlichen Instrumentenkasten des Interventionismus; die Wachstumspolitik will die Zunahme von Produktionskapazität und Einkommen lang-

13 Als Beispiel können die geschätzten Auswirkungen der Ist-Ausgaben des Zweiten Programms der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68 dienen. Von den Ausgaben entfallen allein 44 % auf das Baugewerbe (Bauhauptgewerbe, Hausbau- und Bauhilfsgewerbe), während sich die restlichen 56 % auf 44 Wirtschaftszweige und auf Dienstleistungen aller Art (10,3 %) verteilen. Vgl. den *Abschlußbericht der Bundesregierung*, a.a.O., S. 38 f.

14 Vgl. *Schiller*, Preisstabilität, 1966, S. 13.

15 Ein Beispiel für den Import von Stabilität findet sich im *Zweiten Jahresgutachten* (1965) des *Sachverständigenrates* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Im Berichtszeitraum weitete sich nämlich im Bereich der gewerblichen Wirtschaft das Importvolumen aus, ohne daß sich dessen Preisniveau nennenswert erhöhte (BT-Drucksache V/123, S. 47, Tz. 60).

16 S. 117 ff.

fristig möglichst groß und störungsfrei machen – die Instrumente der Globalsteuerung erhalten hier lediglich besondere Akzente¹⁷: Nach einigen Autoren kommt den öffentlichen oder halböffentlichen Investitionen als aktiven Zentren für das Tempo der Entwicklung besondere Bedeutung zu, andere stellen auf die Fiskalpolitik, die auch für die Wachstumspolitik »budgetäre Parameter« biete, ab. Schließlich verschieben sich die Gewichte bei der Geldpolitik, weil hier wegen der Funktion des kurzfristigen Bankkredits für die Vorfinanzierung der Unternehmervgewinne die Liquidität von Banken und produzierender Wirtschaft eine Schlüsselposition hat. Die Außenwirtschaftspolitik endlich kann bei Abweichungen der Wachstumsraten einer Volkswirtschaft von der anderer Länder vor allem wachstumsorientiert sein, wobei aber die herkömmlichen Instrumente (Abbau von Zöllen, Importkontingenten usw.) eingesetzt werden¹⁸.

II. Grundfragen der mit Art. 109 GG institutionalisierten Globalsteuerung

1. *Die verfassungsrechtliche Verpflichtung von Bund und Ländern auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts* (Art. 109 Abs. 2 G)

a) Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als verfassungsrechtlich und gesetzlich fixierter Begriff

Der in Art. 109 Abs. 1 GG aufgestellte Grundsatz, wonach Bund und Länder in der Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind, erfährt durch den neu angefügten Abs. 2, der Bund und Länder verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, eine wesentliche Einschränkung. Neben der vorne behandelten Bedeutung dieser neuen Vorschrift für die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes, führen der Einbau der öffentlichen Haushaltswirtschaft in den Ordnungszusammenhang der Gesamtwirtschaft und die Verpflichtung von Bund und Ländern auf die Zielvorstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in grundsätzliche verfassungsrechtliche Problematiken. Die Vorfrage, ob die verfassungsrechtliche Absicherung einer Finanztheorie prinzipiell verfassungspolitisch sinnvoll ist¹⁹, kann dahingestellt bleiben, weil die Verfassungslage der

¹⁷ Vgl. *Schiller*, Wirtschaftspolitik, HdSW, 1956, S. 221 ff.

¹⁸ Vgl. im ganzen *Schiller*, a.a.O.

¹⁹ Dies bezweifelt *Grawert*, Finanzreform und Bundesstaatsreform, Der Staat, 1968, S. 80.

Bundesrepublik eine andere Lösung nicht erlaubte. Wesentlicher ist die über einen unverbindlichen Programmsatz hinausgehende rechtliche Verpflichtung von Bund und Ländern²⁰ auf den Topos »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht«, der keiner exakten juristischen Interpretation zugänglich zu sein scheint. Auf eine detailliertere Begriffsbestimmung in der Verfassung hat der Gesetzgeber nach langer Diskussion verzichtet²¹. Die in § 1 des Stabilitätsgesetzes gewählte Definition, wonach das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht dann gegeben ist, wenn bei stetigem und angemessenem Wachstum ein stabiles Preisniveau, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bestehen, löst den einen unbestimmten Begriff in vier Komponenten auf²², was zweifellos wenigstens zu einer gewissen Konkretisierung führt. Ob dagegen, wie im Rechtsausschuß des Bundestags erwogen worden war, durch Aufzählung einiger Begriffselemente in der Verfassung selbst eine »bindende Definition« zu erreichen gewesen wäre²³, ist zunächst zu bezweifeln, da die in Betracht kommenden Formulierungen alle »auf empirische Tatsachen und wirtschaftliche Wertungen bezogen sind«²⁴ und schon ihrer Struktur nach sowohl bei der wegen der Komplexität der Verhältnisse erschwerten Tatsachenermittlung als auch bei den nur mit Hilfe der Wirtschaftswissenschaft zu lösenden Wertungsfragen einen für die An-

20 Verpflichtet sind alle Organe dieser Gebietskörperschaften, die in bezug auf die Haushaltswirtschaft tätig werden, vgl. Möller, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 63 mit weiteren Nachweisen.

21 Vgl. Möller, a.a.O., S. 64 mit Nachweisen aus den Protokollen des Rechtsausschusses.

22 Diese vier Teilziele sind »im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung« anzustreben, worin aber nur ein unverbindlicher Hinweis auf die bestehende Wirtschaftsordnung zu sehen ist. Wie Müller-Römer (Zur rechtlichen Tragweite von § 1 des Stabilitätsgesetzes, DÖV 1969, S. 703 ff.) aus der Präposition »bei« vor »stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum« schließen zu wollen, daß zwischen den übrigen Zielen des § 1 und dem Wirtschaftswachstum differenziert werden müsse, widerspricht einmal den Vorstellungen des Gesetzgebers (vgl. die Nachweise bei Münch, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 77 f.) und wird entgegen Müller-Römer gerade nicht durch die Wirtschaftstheorie, die deutlich zwischen den kurzfristigen Zielen konjunktureller Stabilität und dem langfristig erwünschten Wirtschaftswachstum unterscheidet, bestätigt. Zwar wird im Stabilitätsgesetz kein spezielles auf Wachstum ausgerichtetes Instrumentarium zur Verfügung gestellt. Da aber die Instrumente der Wachstumspolitik vielfach auch außerökonomischer Natur sind (Verbesserung der politischen Stabilität, institutionelle Reformen, Ausbildungsförderung usw.), waren diese für die Aufnahme in das Stabilitätsgesetz ungeeignet. Hieraus schließen zu wollen, das Wachstum sein kein gleichrangiges Teilziel, ist verfehlt, weil heute zumindest ein gewisser Zusammenhang zwischen den einzelnen Zielen, insbesondere zwischen Preisstabilität und Wachstum, feststeht (vgl. z. B. Kruse-Rodenacker, Wachstumspolitik, Ev. Staatslexikon, 1966, Sp. 2463 ff.). Wie auch der Sachverständigenrat in seinen Jahresgutachten immer wieder betont (vgl. z. B. Jahresgutachten 1968, BT-Drucksache V/3550, Tz. 5), sind die Ziele des magischen Vierecks grundsätzlich gleichrangig, weshalb er immer jenen Zielen die größte Aufmerksamkeit zuwendet, »die in der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage und deren absehbarer Entwicklung am wenigsten verwirklicht sind.«

23 Vgl. Möller, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 64 f.

24 Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 59.

wendung auf den Einzelfall nur schwer objektivierbaren Maßstab bilden. Wie in den Beratungen aber anklang, sollten die in Art. 109 Abs. 2 und Abs. 4 GG verwendeten Begriffe justiziabel sein, um bei einem Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern dem Bundesverfassungsgericht Anhaltspunkte über die gesetzgeberische Absicht zu geben²⁵. Die Maßstäblichkeit, die Berechenbarkeit, die Kontrollierbarkeit eines Begriffs wie »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht« wird sogar als der rechtsstaatliche Prüfstein für die Anwendung des Stabilitätsgesetzes angesehen²⁶. Andererseits wurde in den Beratungen aber schließlich auf eine Definition oder Erläuterung des Begriffs im Grundgesetz verzichtet, weil keine Möglichkeit zu sehen war, über eine Wiedergabe zeitbedingter wirtschaftswissenschaftlicher Lehrmeinungen hinauszukommen²⁷. Der Versuch einerseits die mit einer verfassungsgesetzlichen Fixierung geregelte Bindung an einen bestimmten Stand der Wirtschaftswissenschaft zu vermeiden und andererseits den verwendeten Begriff justiziabel zu machen, kann aber nur gelingen, wenn jeweils mit einiger Sicherheit wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse zur Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erschließbar sind. Unterstellt man, daß dies nicht der Fall ist, dann muß auch das Ziel der Justiziabilität zwangsläufig verfehlt werden. Nimmt man dagegen an, daß die in Art. 109 GG verwendeten Begriffe das konjunkturpolitische Instrumentarium verfassungsrechtlich voraussetzen und institutionalisieren, also so konkret sind, um gerade dieses Instrumentarium zu beinhalten²⁸, dann hat dies den Nachteil, daß nur um den Preis einer Verfassungsänderung neue wirtschaftstheoretische Erkenntnisse realisierbar sind.

b) Die Justiziabilität des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Die Ansicht, nach der Art. 109 Abs. 2 GG justiziabel ist, ohne eine bestimmte Wirtschaftstheorie verfassungsgesetzlich zu fixieren, bleibt in ihrem Bezug auf die Wirtschaftswissenschaft ebenso zu allgemein, wie diejenige, die das gesamte Instrumentarium des Stabilitätsgesetzes und gerade dieses in das Grundgesetz hineininterpretiert. Nur eine Klärung der Struktur des Begriffes »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht« und dessen Einordnung in die rechtswissenschaftliche Begriffstypik kann aber zu Aussagen führen, die mehr als Bekenntnischarakter haben.

²⁵ Vgl. den Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages, Anhang zu BT-Drucksache V/1686, S. 3 und die Ausführungen des Abgeordneten Dr. *Wilhelmi* in der 108. Sitzung des Bundestags vom 10. Mai 1967, Stenogr. Berichte, Bd. 64, S. 5098 f.

²⁶ So *Stern*, in *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 74.

²⁷ Nachweise bei *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 65.

²⁸ Diese Meinung wird von *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, 1967, S. 75, vertreten.

Zweifellos ist zur Bestimmung dessen, was »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht« ist, auf die Wirtschaftstheorie zurückgreifen²⁹. Theoretisches Wissen ist aber meistens umstritten. Diese Binsenweisheit zeigt sich gerade bei der Konjunkturpolitik: so ist eine Depressionsbekämpfung mittels Preis- und Einkommensenkungen nach der Lehre von *Keynes* unrichtig, während den Vertretern der Neoklassik eine Therapie über die Ausdehnung der monetären Gesamtnachfrage problematisch erscheint³⁰. Bei *Watrin* findet sich eine Reihe von weiteren Beispielen für einen Theorienstreit auch in grundsätzlichen Fragen. Die konkurrierenden oder nebeneinander bestehenden Theorien betreffen das Investitionsverhalten, das Angebot von Sparmitteln und die Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung. Ob Wirtschaftswachstum mit stabilen Preisen vereinbar, oder nur bei steigenden Preisen möglich ist, ist ebenso umstritten wie die These von der internationalen Angleichung der Faktorpreise, der die auf *Myrdal* zurückgehende von den zunehmenden Faktorpreisunterschieden entgegensteht³¹. Da konkurrierende Theorien jeweils verschiedene therapeutische Maßnahmen empfehlen, ist auch bei einer gemeinsamen Zielvorstellung wie »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht« noch nicht gesagt, wie dieses angestrebt werden soll. Allerdings wäre nun denkbar, daß trotz des Konkurrenzcharakters wirtschaftstheoretischen Wissens sich gerade für das angestrebte gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ein gesicherter wissenschaftlicher Bestand heraus-

29 Die Bundesregierung setzt ohne nähere theoretische Begründung für das Ende der Projektionsperiode 1972 folgende »Eckwerte« an, ohne allerdings darzustellen, von welchem Abweichungsgrad an eine Gefährdung bzw. Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angenommen wird:

»1. Vollbeschäftigung entspricht einer Arbeitslosenquote (Anteil der Zahl der Arbeitslosen an der Zahl der abhängigen Erwerbspersonen) von 0,8 % ...

2. Preisstabilität entspricht einer Differenz der Zunahme des nominalen Bruttosozialprodukts zum Wachstum des realen Bruttosozialprodukts von 1 %. Ein Deflationsfaktor des Bruttosozialprodukts von 1 % ergibt sich zu einem großen Teil aus den technischen Berechnungsmethoden der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Staatsverbrauch) und den ihnen zugrunde liegenden Preisstatistiken ...

3. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht entspricht einem Anteil des Außenbeitrages am Bruttosozialprodukt von 1,5 % und damit ... den voraussichtlichen finanziellen Verpflichtungen ...

4. Angemessenes Wirtschaftswachstum entspricht einer Zuwachsrate des realen Bruttosozialprodukts von 4 % ...« (*Finanzbericht 1969*, S. 16 ff.).

Die Annäherung an die optimale Zielkombination soll schrittweise erfolgen. Als Durchschnittswerte für das Jahr 1968/1972 werden in Abweichung von den Zählwerten 1972 eine Preiskomponente des Bruttosozialprodukts von rund 1,5 %, eine Arbeitslosenquote von gut 1 % und ein Anteil des Außenbeitrags am Bruttosozialprodukt von knapp 2 % angesetzt (*Finanzbericht 1969*, a.a.O., S. 118).

Zu den konjunkturpolitischen Zielen des § 1 Stabilitätsgesetz vgl. auch *Stern*, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, Gutachten, 1968, S. 19 ff.

30 Vgl. *Wessels*, Vollbeschäftigung, HdSW, 1961, S. 416 ff.

31 Vgl. *Watrin*, Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, Festschrift Wessels, 1967, S. 12.

gebildet hat. Dies anzunehmen, hieße den Prozeß der Theorienbildung falsch zu deuten. »Die wissenschaftliche Auseinandersetzung vollzieht sich über das Präsentieren neuer Lösungsvorschläge für bestehende Probleme, das Verwerfen akzeptierter Lösungen aufgrund widersprechender Beobachtungen und die Neuformulierung bestehender Theorien«³². Wissenschaftlicher Fortschritt ist immer zugleich auch revolutionär; die Verfassung auf das Rezept von gestern zu verpflichten, hieße den Rückschritt zu zementieren; sie mit der Gegenwart zu konfrontieren, hieße sie einem zwangsläufig auch politisch gefärbten Theorienstreit auszusetzen; sie der Zukunft offenzuhalten, hieße das Risiko ungewisser wissenschaftlicher Erkenntnisse einzugehen.

Neben die Schwierigkeiten einer Auswahl der richtigen Wirtschaftstheorie zur Beantwortung der Frage, ob im Einzelfall die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beachtet wurden, treten die einer Tatsachenfeststellung in wirtschaftspolitischen Handlungszusammenhängen. Jede Erfassung von wirtschaftlichen Daten schließt nämlich jedenfalls dann, wenn es sich um aggregierte Größen handelt³³, zahlreiche Entscheidungen über die richtige Gewichtung ein. Außerdem ist schon die Auswahl vielfach durch ein Monopol der Informanten (Unternehmen, Behörden) und durch den raschen Wechsel der wirtschaftlichen Verhältnisse erschwert³⁴. Schließlich ist in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften die Trennung zwischen dem Forschungsobjekt und dem forschenden Subjekt unschärfer als in den Naturwissenschaften, was den »reflexiven Charakter vieler theoretischer Aussagesysteme in diesem Bereich« bedingt³⁵. Trotz dieser besonderen

³² So *Watrin*, a.a.O., S. 13.

³³ Zu den unumgänglichen Schwierigkeiten bei der Verwendung aggregierter Größen im Rahmen einer Theorie des allgemeinen Gleichgewichts vgl. *Helmut Schneider*, Das allgemeine Gleichgewicht in der Marktwirtschaft, 1969. Erst seit dem Erscheinen der »general theory« von *Keynes* im Jahre 1936 konnte durch Aggregation über die Analyse von Teilmärkten hinaus die wirtschaftliche Wirklichkeit unter gleichzeitiger Berücksichtigung vieler Zusammenhänge zwischen den betrachteten Größen erklärt werden. Die Grenzen dieser hochaggregierten Analysen liegen darin, daß sie nicht in der Lage sind, die Struktur zwischen Branchen und/oder Unternehmen aufzuzeigen. Zu den Versuchen, diese Modelle zu disaggregieren, insbesondere zur Input-Output-Analyse und zu den Möglichkeiten eines Ausbaus der Gleichgewichtsmodelle vom *Walras-Pareto*-Typ vgl. *Helmut Schneider*, a.a.O., S. 4 ff.

³⁴ Als Beispiel sei der für Preissteigerungen regelmäßig als Kronzeuge herangezogene Index der industriellen Herstellerpreise genannt. Auf ihn stützen sich viele Aussagen, obwohl es keine Methode gibt, um bei den tausend rasch wechselnden Produkten, Modellen und Typen der verarbeitenden Industrie einen sinnvollen Preisvergleich durchzuführen. Vgl. *Slotosch*, Der Boom gerät außer Kontrolle, Süddeutsche Zeitung, Nr. 142 vom 14./15. Juni 1969.

³⁵ *Watrin*, Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, Festschrift Wessels, 1967, S. 21. Bei *Watrin* findet sich das bekannte Beispiel des sog. Schweinezyklus: werden in einer Niedrigpreissituation in naher Zukunft höhere Erlöse prognostiziert, so kann das dazu führen, daß sich die Anbieter schon bei niedrigen Preisen zur Angebots-

Probleme bei der Verwendung wirtschaftswissenschaftlicher Begriffe in Rechtsnormen, unterscheiden sich diese nicht prinzipiell von den Rechts- oder Gesetzesbegriffen, die als Typenbegriffe einen bestimmten Tatsachen-, Interessen- oder Wertbereich abgrenzen³⁶. Die Prüfung des Vorliegens eines »wichtigen Grundes«, der »Würdigkeit« und der »Zumutbarkeit« wird im Einzelfall leichter sein als die Feststellung einer gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsstörung durch ein bestimmtes Haushaltsgebarren, aber auch hier erscheint die anzuwendende Norm erst im Vorgang der Anwendung und weder als perfekter Befehl noch als logifiziertes hypothetisches Urteil, sondern nur als sachbezogenes, die ermittelten Tatsachen überlagerndes primäres Ordnungsmodell. Die Offenheit des Gesetzes wird erst dann verfassungswidrig, wenn sich auch einem teleologischen Auslegungsverfahren keinerlei Richtlinien bieten³⁷. Im übrigen ist es eine Frage der Quantität und nicht der Qualität, wie weit oder wie eng ein gesetzlicher Ausdruck ist. Die Aussonderung bestimmter gesetzlicher Begriffe als »unbestimmte Rechtsbegriffe« und ihre volle Unterstellung unter die richterliche Kognition kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die behauptete Eindeutigkeit solcher Begriffe nicht vorliegt und im Gegensatz zur modernen Interpretationstheorie steht, die längst anerkannt hat, daß Rechtsanwendung niemals nur ein mathematischer Subsumtionsvorgang ist und immer Wertungen und Unsicherheiten enthält. Die Divergenzspannungen der Rechtserkenntnis sind kein geeignetes Kriterium, Kategorien von bestimmten und unbestimmten Rechtsbegriffen zu bilden und diese vom Ermessen nach dem Kriterium der Ein- und Mehrdeutigkeit zu unterscheiden³⁸. Daher ist es auch verfehlt, den Begriff des »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« als unbestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum zu qualifizieren³⁹. Abgesehen von der Fragwürdigkeit einer Konstruktion, die die unbestimmten Rechtsbegriffe aus dem Ermessen herausnimmt, um sie dann durch Imputierung eines »Beurteilungsspielraums« wieder den nicht überprüfbaren Ermessensspiel-

ausdehnung entschließen mit dem Erfolg, daß ein Überangebot die Preise zum angekündigten Zeitpunkt niedrig bleiben läßt. Nur ein reflektierter Beobachter kann die unrichtige Schlußfolgerung – das Ausbleiben des Preisanstiegs als Widerlegung der Theorie – vermeiden.

36 Dies wird verkannt von *Hockel*, »Gefährdung« und »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« im Grundgesetz und im Stabilitätsgesetz, BB 1970, S. 1032 ff. Wie hier auch *Rinck*, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe in Rechtsnormen, Festschrift Heymanns Verlag, 1965, S. 361 ff.

37 Vgl. *Rupp*, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965, S. 202.

38 So zutreffend *Schmidt-Salzer*, Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden, 1968, S. 16 und *Rupp*, Ermessensspielraum und Rechtsstaatlichkeit, NJW 1969, S. 1276.

39 So aber *Stern*, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 59. Skeptisch auch *Götz*, Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung, JZ 1969, S. 90, der allerdings keine eigene Lösung anbietet.

räumen anzugleichen⁴⁰, handelt es sich bei dem »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht« gerade nicht um eine solche höchstpersönliche Ermächtigung, verbindliche Qualifizierungen wahrzunehmen⁴¹, mit der die Lehre von den unbestimmten Rechtsbegriffen mit Beurteilungsspielräumen vor allem begründet wird⁴². Wenn die Regierung nach dem Willen des Gesetzgebers als der maßgebliche Wächter über die konjunkturelle Stabilität eingesetzt ist, dann heißt dies nicht, daß sie spezifisch und unvertretbar mit der Funktion betraut wurde, »auf Grund eigener Wertung unter Berücksichtigung insbesondere des Sachverständigenrats verbindlich zu entscheiden, ob die tatbestandlichen Kriterien erfüllt sind«⁴³. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung von Bund und Ländern auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht steht nicht unter der Kontrolle der Bundesregierung, sondern unter der des Bundesverfassungsgerichts, das nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 oder Nr. 3 GG angerufen werden kann. Auch ein etwaiges Vorgehen des Bundes gegen ein Land im Wege des Bundeszwanges nach Art. 37 GG unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle⁴⁴.

Für den Umfang der von keinem der Kommentatoren zu Art. 109 Abs. 2 GG bestrittenen grundsätzlichen verfassungsgerichtlichen Überprüfungskompetenz gilt nichts anderes als für jede andere verfassungsgerichtliche Prüfung auch. Die Diskussion des Begriffs »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht« im Zusammenhang mit den unbestimmten Rechtsbegriffen kann zwar zur Erhellung von dessen Struktur sinnvoll sein, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Topos der unbestimmten Rechtsbegriffe ein anderer ist. In verfassungsrechtlicher Sicht handelt es sich nämlich bei letzterem um die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, also um die Frage der Gerichtsunterworfenheit oder der Eigenständigkeit der Verwaltung⁴⁵, die anders gelagert ist als diejenige

40 Darauf weist auch *Rupp*, Ermessensspielraum und Rechtsstaatlichkeit, NJW 1969, S. 1275, hin.

41 So aber *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 59.

42 Zu den unterschiedlichen dogmatischen Begründungen für den Beurteilungsspielraum vgl. *Schmidt-Salzer*, Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden, 1968, S. 60 ff. und *ders.*, Die normstrukturelle und dogmatische Bedeutung der Ermessensermächtigungen, *VerwArch.*, 1969, S. 261 ff. mit Nachweisen aus der neuesten Literatur. Neben der Theorie, die die Notwendigkeit eines verwaltungspolitischen Spielraums betont, wird auf »Akte wertender Erkenntnis«, persönlichkeitsbedingte Werturteile, unvertretbare Beurteilungen, außerrechtliche Wertungen, die Fachkenntnis und die Sachnähe der Verwaltung, die Notwendigkeit prognostischer Beurteilungen und das Fehlen allgemeiner Wertmaßstäbe als Begründung für den Beurteilungsspielraum abgestellt. Vgl. auch *Ossenbühl*, Ermessen, Verwaltungspolitik und unbestimmter Rechtsbegriff, *DÖV* 1970, S. 89.

43 So aber *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 59.

44 Zu deren Umfang vgl. *Maunz*, in: *Maunz*, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 37, Randnrn. 59 ff.

45 Hierzu *Walter Schmidt*, Gesetzesvollziehung durch Rechtsetzung, 1969.

nach dem Umfang der Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung⁴⁶.

Hat das Bundesverfassungsgericht zu überprüfen, ob der Bund oder ein Land die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes mißachtet haben, dann wird wegen der behandelten Schwierigkeiten einer Feststellung der tatsächlichen Gegebenheiten und des nötigen Rückgriffs auf die Wirtschaftstheorie bei einer Divergenz zwischen der Einschätzung der Lage durch das handelnde Organ und durch das entscheidende Gericht, letzteres schon wegen seiner beschränkten Erkenntnismöglichkeiten Zurückhaltung üben müssen, weil es dem gesetzgebenden Organ nicht beweisen kann, die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht in Rechnung gestellt zu haben. Dies ändert nichts an der allein der Verfassungslage entsprechenden umfassenden Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgerichts, die nicht durch einen Rückfall in die Begriffsjurisprudenz und ihre Subsumtionsautomatik, aus der die Kontrastierung von »Rechtsanwendung« und

⁴⁶ Dies wird von Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 59, übersehen. Für die in § 1 Stabilitätsgesetz von Art. 109 Abs. 2 GG übernommene Verpflichtung von Bund und Ländern zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fehlt es an einer gerichtlichen Zuständigkeit, da es sich im allgemeinen um nicht justiziable Regierungsakte handeln wird. Kommt es aber zu Einzelmaßnahmen in Rechtsformen, die einer gerichtlichen Nachprüfung gemäß Art. 19 Abs. 4 GG unterliegen, dann wird es sich nicht um Eingriffe in Individualrechte auf Grund von Normen handeln, die den unbestimmten Rechtsbegriff »gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht« enthalten; sondern der Erlaß der betreffenden Rechtsnorm wird von einer drohenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abhängig sein. Für den Umfang der gerichtlichen Überprüfbarkeit ist dann der Rang der jeweiligen Norm maßgebend. Handelt es sich um ein formelles Gesetz, das dem nach Art. 109 GG anzustrebenden gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Gestalt geben will, dann gelten die üblichen weiten Grenzen für die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit (Das BVerfG spricht manchmal noch vom gesetzgeberischen »Ermessen« (z. B. BVerfGE 25, 1 (20)), womit aber der grundsätzliche Unterschied zwischen Normsetzung und Normanwendung zumindest terminologisch verwischt wird). Für die Rechtsverordnungen der Exekutive, die auf Grund eines Gesetzes ergehen, in dem eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Erlaßvoraussetzung ist (wie in den §§ 15, 19, 26 Nr. 3 b des Stabilitätsgesetzes), wird die allgemeine Frage nach der Überprüfbarkeit derartiger Rechtssätze akut. Sie wurde bisher kaum aufgeworfen, geschweige denn beantwortet. Der Grund hierfür ist vor allem darin zu suchen, daß sich Lehre und Rechtsprechung auf die Probleme des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG konzentrierten und damit nur das zugrunde liegende Gesetz, nicht aber die abgeleitete Rechtsverordnung im Blick hatten. Geht man mit der h. M. davon aus, daß auch die Setzung abgeleiteter Rechtsnormen zur vollziehenden Gewalt gehört (so z. B. Dürig, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 1 Abs. 3, Randnr. 111), dann folgt hieraus, daß der Verordnungsgeber gemäß Art. 20 Abs. 3 GG im Gegensatz zum Gesetzgeber nicht nur an die Verfassung, sondern an Gesetz und Recht gebunden ist. Der im Vergleich zum Gesetzgeber engere Spielraum des Verordnungsgebers hängt vom Willen des jeweiligen ermächtigenden Gesetzgebers ab. Wie Zuleeg (Die Ermessensfreiheit des Verordnungsgebers, DVBl. 1970, S. 157 ff.) besondere Regeln für den Umfang der Nachprüfung des Ermessens der Exekutive bei der Rechtssetzung aufstellen zu wollen, ist daher unnötig, obwohl Zuleeg das Verdienst gebührt, für das GG als erster klar herausgestellt zu haben, daß Rechtsverordnungen grundsätzlich denselben Ermessensregeln wie Verwaltungsakte unterliegen.

»Beurteilungsspielräumen« stammt, beschnitten werden darf. Die Beschränkung des Gerichts ist nicht von der dogmatisch unhaltbaren Unterscheidung zwischen bestimmten und unbestimmten Rechtsbegriffen mit und ohne Beurteilungsspielraum zu gewinnen, sondern ist ein Ergebnis des Verhältnisses von Norm und Wirklichkeit. Der Geltungsanspruch der Verfassung hat nämlich überhaupt nur dann die Chance auf Realisierung, wenn die Judikatur des Verfassungsgerichts diesen Zusammenhang beachtet und ihn nicht vorzeitig zugunsten der Wirklichkeit auflöst. Wie weit die Rechtsprechung hier gehen kann, wie weit sie Impulse für die Beschleunigung der gesellschaftlichen Entwicklung zu geben vermag, ohne das Verfassungsbewußtsein der Öffentlichkeit, den notwendigen normativen Konsens und das politisch Durchsetzbare aus dem Auge zu verlieren, zeigt die Rechtsprechung des Supreme Court der USA⁴⁷. In der Bundesrepublik ist demgegenüber eher eine Verfestigung traditioneller Bestände als eine Rechtsfortbildung⁴⁸ der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit zu registrieren.

Die praktische Konsequenz der hier vertretenen Ansicht bedeutet, daß das Bundesverfassungsgericht beispielsweise ein Bundesland daran hindern kann, eine Investitions- oder Kreditpolitik zu betreiben, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht stört. Da die zu überprüfende Maßnahme jedenfalls einer der dieses Gleichgewicht bestimmenden Komponenten entspricht, weil jede denkbare wirtschaftspolitische Maßnahme zumindest einem der in § 1 des Stabilitätsgesetzes genannten Ziele dient, muß sich das Gericht eine konkrete Vorstellung von der anzustrebenden Gleichgewichtslage bilden. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist, wie *Friauf* richtig betont, ein

47 Vgl. *Linde*, Zeitgemäße Reform aus zeitloser Verfassung. Der United States Supreme Court als politischer Motor gesellschaftlicher Entwicklung, DÖV 1969, S. 299 ff. und *Baring*, Der Warren Court – eine vorläufige Bilanz, ZRP 1969, S. 180 ff.

48 Das Gericht bezeichnet diese zwar als seine Aufgabe (BVerfGE 6, 222(240)), bleibt aber bei der Aktualisierung der Entscheidungen des Verfassungsgebers sehr zurückhaltend. Zweifellos ist der Konsens umso allgemeiner, je mehr sich das Gericht angesichts der Lückenhaftigkeit eines allgemeinen Wertbewußtseins auf eine Aktualisierung der Grundentscheidungen des Verfassungsgebers beschränkt, wie *Wittig* (Politische Rücksichten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts? Der Staat, 1969, S. 158) betont. Bei der Gratwanderung zwischen zu viel und zu wenig Zurückhaltung ist aber das zu viel dann bestimmt überschritten, wenn sich das Gericht auf eine farblose Interpretation der Verfassung zurückzieht, statt »die verschiedenen Funktionen einer Verfassungsnorm, insbesondere eines Grundrechts, zu erschließen« (BVerfGE 6, 55 [72]), was notwendig ein politisches Risiko mit einschließt. Zwar hat sich in der Rechtslehre zu Recht die Meinung durchgesetzt, daß die Verfassungsgerichtsbarkeit des »et respice finem« stets eingedenk sein müsse (Nachweise bei *Knöpfle*, Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, DVBl. 1969, S. 442); bei der derzeitigen rechtlichen Stellung des BVerfG wäre aber nur ein Eingreifen des Gesetzgebers zur Verhütung der voraussehbaren potentiellen Gefahren eines Richterspruchs verfassungsgemäß (so auch *Knöpfle*, a.a.O., S. 444) und nicht eine dem Gericht aus Gründen der Staatsraison zugesprochene selbständige Regelungskompetenz zur Begrenzung der Folgen seines eigenen Spruchs (so aber *Hans H. Klein*, Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, 1968, S. 32 und S. 42).

Prozeßgleichgewicht⁴⁹. Die Punkte des magischen Vierecks befinden sich in einem Prozeß sich verändernder Prioritäten; der Steuerungsprozeß bedarf deshalb einer ständigen Zielkorrektur. Trotzdem ist es verfehlt, wenn *Friauf*⁵⁰ und *Biedenkopf*⁵¹ angesichts der unbestreitbaren Tatsache, »eine Norm, deren Inhalt offen ist und der ständigen erneuten und wechselnden normativen Ausfüllung«⁵² bedarf, vor sich zu haben, deren Justiziabilität verneinen. Erkennt man an, daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ein Begriff ist, dessen Ausfüllung prinzipiell geleistet werden kann⁵³, dann ist zwar unbestreitbar, daß die Natur der Sache (laufende Zielkorrekturen) ein Handeln der beweglichen Exekutive erfordert, um dieses Gleichgewicht zu erreichen; keineswegs kann hieraus aber der Schluß der fehlenden Justiziabilität gezogen werden⁵⁴. Die von jedem Gesetz zu fordernde Voraussehbarkeit seiner Anwendung ist auch im Zusammenhang mit den durch das Gesetz Verpflichteten zu sehen. Bund und Ländern⁵⁵ stehen genügend Erkenntnisquellen – nicht zuletzt die Gutachten des Sachverständigenrates

49 Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 38. Vgl. auch *Schiller*, Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Festgabe Möller, 1968, S. 61 ff. und *Watrin*, Marktwirtschaft und Globalsteuerung, Die Aussprache, 1967, S. 98 f.

50 a.a.O., S. 37.

51 Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, S. 1006 f.

52 *Biedenkopf*, a.a.O., S. 1007.

53 So *Biedenkopf*, a.a.O., während *Friauf* (Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 38) darauf hinweist, daß ein Begriff wie »Vollbeschäftigung« unbestimmt sei, weil in der Wirtschaftswissenschaft zwischen »absoluter« (1 % Arbeitslose) und »relativer« Vollbeschäftigung (2 – 3 % Arbeitslose) unterschieden werde. Deshalb sei eine Lösung nur durch eine politische Dezision erreichbar. *Friauf* übersieht, daß Rechtsanwendung auch in anderen Fällen vielfach ohne die Entscheidung über Kontroversen in anderen Wissenschaftsgebieten (z. B. Methoden der Blutalkoholbestimmung) nicht auskommen kann.

54 So aber *Biedenkopf*, a.a.O., S. 1006 f. So wohl auch *Götz* (Besprechung des von Möller herausgegebenen Kommentars zum Stabilitätsgesetz und zu Art. 109 GG, 1968, JZ 1969, S. 756), der zu Recht vor der Illusion warnt, richtige Konjunkturpolitik nur noch als Frage der richtigen Anwendung des Stabilitätsgesetzes anzusehen. Wenn *Götz* außerdem darauf hinweist, daß es an der Zeit sei, § 1 als »Aufgabe zu erkennen – was etwas anderes ist als die normative ... Lösung dieser Aufgabe«, dann ist dem ebenso beizupflichten wie der Meinung, daß sich das »gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht« nicht als »unbestimmter Rechtsbegriff« judiziell handhaben lasse. Falls *Götz* aber damit sagen will, daß ein Verfehlen der in § 1 genannten Aufgabe generell gerichtlich nicht überprüfbar sei, dann wären dem die obigen Ausführungen zur Justiziabilität von § 1 entgegenzuhalten. § 1 enthält kein Rezept für richtige Konjunkturpolitik, trotzdem können aber solche Maßnahmen verfassungsgerichtlich aufgehoben werden, die offensichtlich gegen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht verstoßen, ähnlich wie auch das Sozialstaatsprinzip der Rechtsprechung zur Korrektur offensichtlich unsozialer Maßnahmen dient. Zu letzterem vgl. *Leibholz*, *Rinck*, GG, Kommentar, 1968, Art. 20, Randnrn. 12 – 14; *Zacher*, Soziale Gleichheit, AöR, Bd. 93, 1968, S. 341 ff.; BVerfGE 18, 352 und die vorne auf S. 86 in Anm. 46 aufgeführte Literatur.

55 Die über § 16 Stabilitätsgesetz ebenfalls zielverpflichteten Gemeinden können in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben.

– zur Verfügung, um feststellen zu können, welche Maßnahmen jedenfalls das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht stören. Es ist nicht einzusehen, warum das Bundesverfassungsgericht bei eklatanten Mißgriffen nicht mit hinreichender Sicherheit zur Feststellung einer Verfassungswidrigkeit kommen könnte.

2. Die Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung für Haushaltsrecht, konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und mehrjährige Finanzplanung (Art. 109 Abs. 3 GG)

a) Die rechtliche Problematik einer Grundsatzgesetzgebung

Während Abs. 1 des Art. 109 GG das Prinzip der getrennten Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern aufstellt, das in Abs. 2 durch deren Ausrichtung auf den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang weitgehend durchbrochen wird, gibt Abs. 3⁵⁶ dem einfachen Gesetzgeber die Ermächti-

⁵⁶ Abs. 3 des Art. 109 GG wurde geändert durch das 20. G. zur Änderung des GG vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 357). Nach der bisherigen Fassung konnten durch Zustimmungsgesetz Grundsätze nur für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden. Diese beiden Themata wurden um das »Haushaltsrecht« erweitert; außerdem wurde durch den Zusatz »für Bund und Länder gemeinsam« (geltende Grundsätze) der Adressatenkreis der zu treffenden Regelung begrenzt. Die erste Änderung ist mehr redaktioneller Art, da die Abstimmung der Haushalte auf die mehrjährige Finanzplanung wie deren konjunkturgerechte Ausgestaltung ohnehin eine gewisse Konkordanz in den Grundsätzen des Haushaltsrechts bedingt. Allerdings konnten die Länder bisher rechtlich nicht dazu verpflichtet werden, ihr Haushaltsrecht in grundsätzlich gleicher Weise zu reformieren. Vgl. hierzu schon das *Gutachten über die Finanzreform*, 1966, Tz. 481 ff. Mit der Beschränkung des Adressatenkreises der gemeinsamen Grundsätze auf die Haushalte von Bund und Ländern wurde im Gegensatz zu den Absichten bei den Beratungen der ursprünglichen Fassung des Abs. 3 (vgl. 32. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestags vom 15. Februar 1967, Prot. S. 16 ff.) klargestellt, daß die Gemeinden und die Gemeindeverbände nicht betroffen sind. Die Meinung, wonach die in Art. 109 Abs. 3 GG niedergelegte Bundeskompetenz uneingeschränkt für die gesamte öffentliche Hand gilt (so *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 1969, Art. 109 GG, Ziff. 25, 56 und *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 158; *ders.*, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, Guchachten, 1968, S. 51), setzt sich über den klaren Wortlaut des GG hinweg (allerdings fehlte im Zeitpunkt der Kommentierung von *Stern* und *Münch* noch die Bezeichnung des Adressatenkreises, die erst mit G. vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 357) eingeführt wurde). Zwar ist die Haushaltswirtschaft der Gemeinden ein Teil der Haushaltswirtschaft der Länder (so *Maunz*, in: *Maunz*, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 109, Randnr. 22), die tatsächliche Verflechtung ändert aber nichts an der unter die Selbstverwaltungsgarantie fallenden Finanzhoheit der Gemeinde, die nur durch Gesetz und nicht durch verwegene Interpretationskünste (bei *Stern*, in: *Stern*, Münch, a.a.O., S. 158, wird im Rückkoppelungsverfahren von Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG und unter Bezugnahme auf Art. 73 Nr. 4 GG gefolgert, daß Art. 109 Abs. 3 GG das Kompetenzthema ganz allgemein anspreche) beschränkt werden kann. Gegen das einschränkende Bundesgesetz,

gung, die gesamtwirtschaftliche Orientierung der Haushaltswirtschaft unter Beschränkung auf Grundsätze zu konkretisieren.

Der Typus einer Gesetzgebung, die auf »Grundsätze« beschränkt ist, findet sich außer in Art. 109 Abs. 3 GG nur noch in dem über Art. 140 GG in das Grundgesetz eingeführten Art. 138 Abs. 1 S. 2 WV. Die Abgrenzung zur ausschließlichen Gesetzgebung und zur Rahmengesetzgebung ist problematisch und von praktischer Bedeutung; einmal deshalb, weil bei der ausschließlichen Gesetzgebung die Länder gemäß Art. 71 GG jeweils einer besonderen Ermächtigung für die Aufstellung einer eigenen Konjunktur- und Finanzplanungsregelung bedürften und zum anderen, weil bei der Rahmengesetzgebung die Voraussetzungen der Art. 75, 72 GG zu beachten sind.

Die Frage, ob die dem Bund durch Art. 109 Abs. 3 GG eingeräumte Gesetzgebungsbefugnis zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes zählt, taucht deshalb auf, weil die h. M. die dem Bund zugewiesenen Kompetenzen außerhalb des Katalogs der Art. 70 ff. und 105 ff. zur ausschließlichen Gesetzgebung rechnet⁵⁷, da der Vorbehalt für ein Bundesgesetz bedeute, daß nur dieses, nicht auch ein Landesgesetz, die Regelung treffen könne. Diese Auslegung kann aber für Art. 109 Abs. 3 GG schon deshalb nicht gelten, weil die neben der Zuständigkeit des Bundes bestehende Zuständigkeit der Länder aus dem in Abs. 1 verankerten Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaften folgt und nicht von einer besonderen Ermächtigung des Bundes abhängig gemacht wurde⁵⁸.

das die Gemeinden auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht verpflichtet (§ 16 Stabilitätsgesetz), bestehen unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten trotzdem keine Bedenken, da zwar in der Regel nur ein Landesgesetz Gesetz im Sinne des Gesetzesvorbehalts des Art. 28 Abs. 2 GG sein kann, hier aber der Bundesgesetzgeber, gestützt auf die Kompetenz des Art. 73 Nr. 4 GG, auch gegenüber den Gemeinden handeln konnte (so wohl auch *Maunz*, a.a.O., Art. 28, Randnrn. 31 und 25). Eine verfassungswidrige materielle Einschränkung der gemeindlichen Finanzhoheit durch § 16 Stabilitätsgesetz kann nicht angenommen werden, da die Finanzhoheit einer weitgehenden Ausformung durch staatliches Gesetz unterliegt (so auch *Stern*, Bonner Kommentar, Art. 28 GG, Zweitbearbeitung 1964, Randnr. 151 und *Stern*, in: *Stern*, Münch, a.a.O.). Anders *Christoph Böckenförde*, Verfassungswidrig durch Verfassungsänderung! DÖV 1969, S. 744 f., der die Beschränkung der Verpflichtung des Art. 109 Abs. 3 GG auf »Bund und Länder« auf eine gesetzgeberische »Panne« zurückführt und sich zu Recht gegen eine Einbeziehung der Gemeinden in den Begriff »Länder« wendet, andererseits aber die Kompetenznorm des Art. 74 Nr. 4 GG übersieht und statt dessen über den weiterhin gültigen Abs. 2 des § 16 helfen will: die Verpflichtung der Länder darauf hinzuwirken, daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden den konjunkturpolitischen Anforderungen entspricht, bestünde nunmehr im Erlaß entsprechender Gesetze. So auch *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 213.

⁵⁷ Vgl. *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 67; *Maunz*, in: *Maunz*, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1968, Art. 71, Randnr. 3 und *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1969, S. 95.

⁵⁸ So auch *Stern*, a.a.O.

Gemeinsam mit der Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG ist der Grundsatzgesetzgebung des Art. 109 Abs. 3 GG die Beschränkung auf den Erlaß allgemeiner Vorschriften, die näherer Ausgestaltung bedürftig und fähig sind. Eine inhaltliche Unterscheidung zur Rahmengesetzgebung wollte der Gesetzgeber nicht treffen; der verbleibende Unterschied liegt darin, daß die Kompetenz des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung nicht den besonderen Voraussetzungen unterstellt wurde, die für die Rahmengesetzgebung gelten⁵⁹.

Die inhaltliche Beschränkung der Grundsatzgesetzgebung auf eine Rahmenregelung betrifft nur die im Verfahren nach Art. 109 Abs. 3 GG zustande gekommenen gemeinsamen Grundsätze für Bund und Länder; beide können für ihren Bereich detailliertere Regelungen treffen, die über eine Grundsatzregelung hinausgehen. Die weitergehende Annahme, dem Gesetzgeber sei es nur gestattet, allgemeine Grundsätze zu erlassen, um der Regierung einen eigenen Dispositions- und Entscheidungsspielraum zu belassen, der dieser möglicherweise aus verfassungsrechtlichen Gründen zustehe⁶⁰, verkennt, daß die Beschränkung auf eine Grundsatzgesetzgebung allein deshalb erfolgt ist, um trotz des Bedürfnisses für ein abgestimmtes Haushalts- und Finanzgebaren die Selbständigkeit der Länder so wenig wie möglich anzutasten⁶¹. In Art. 109 Abs. 3 GG die Verfassungsgarantie eines gouvernementalen Raums für Konjunkturpolitik hineinzudeuten, weil eine effektive und flexible Konjunkturpolitik nicht vom Gesetzgeber betrieben werden könne⁶², sondern nur von der schneller reagierenden Exekutive, ist nichts anderes als eine unzulässige Vermischung von praktischen Erfordernissen und Verfassungsrecht. Die demokratische und rechtsstaatliche Herrschaftsordnung des Grundgesetzes setzt zwar eine verantwortliche und handlungsfähige Regierung voraus. Die selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung in bezug auf die Konjunkturpolitik bedarf aber keiner zusätzlichen verfassungsrechtlichen Absicherung; ebensowenig wie etwa der wirtschaftspolitische Gestaltungsraum der Regierung durch die Inanspruchnahme der Kompetenz für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11 GG)

59 Vgl. auch Möller, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 70 und Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 1969, Art. 109 GG, Ziff. 42.

60 So aber Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 68 unter Hinweis auf BVerfGE 9, 268. Vom BVerfG, a.a.O., wird aber nur das Verhältnis von Regierung und unabhängigen Gremien innerhalb der Exekutive, also das Problem ministerialfreier Räume, und nicht das hier allein interessierende Verhältnis von Gesetzgeber und Regierung behandelt.

61 Widersprüchlich in dieser Frage Möller, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, der einerseits (S. 67) für diese Interpretation Belege aus der Entstehungsgeschichte aufführt und andererseits (S. 70) dem Verfassungsgeber eine bewußte Entscheidung des Verhältnisses Legislative-Exekutive unterstellt.

62 So Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 68.

durch den Gesetzgeber gefährdet erscheint. Eher ist ein Kompetenzverlust des Parlaments zu befürchten, weil Konjunkturpolitik sachlogisch ein Handeln der Exekutive erfordert, worauf u. a. die zahlreichen Verordnungsermächtigungen an die Regierung im Stabilitätsgesetz hinweisen⁶³.

b) Die drei Themen des Art. 109 Abs. 3 GG in rechtlicher Sicht

Von den drei Themen, für die der Bundesgesetzgeber nach Art. 109 Abs. 3 GG Grundsätze aufstellen kann, dem Haushaltsrecht, der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und der mehrjährigen Finanzplanung, ist das Haushaltsrecht für die Lenkungsproblematik am wenigsten ergiebig. Als Ordnungsrecht ist es keiner bestimmten Finanz- und Wirtschaftspolitik verpflichtet, muß aber gerade im föderalistischen Staat als wichtiges »frame work« gewissen Mindestanforderungen genügen, um den gezielten Einsatz des Haushalts zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu ermöglichen. Diese Voraussetzungen sind in der Bundesrepublik nunmehr erfüllt. Bereits am 22. Mai 1968 hatte die Bundesregierung drei Gesetzentwürfe zur Haushaltsrechtsform verabschiedet, die aber erst am Ende der 5. Legislaturperiode Gesetz wurden. Der verfassungsrechtlichen Absicherung⁶⁴ folgte das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder⁶⁵ und eine neue Bundeshaushaltsordnung⁶⁶. Diese Gesetze ersetzen im Rahmen einer globalen Neuordnung der Staatsfinanzwirtschaft nach dem Bewertungsgesetz, der Umsatzsteuerreform und dem Stabilitätsgesetz die Reichshaushaltsordnung von 1922 und passen die seit mehr als vierzig Jahren geltenden Haushaltsgrundsätze den veränderten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen an⁶⁷.

63 Vgl. hierzu *Wilke*, Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR, Bd. 93, 1968, S. 270 ff. Die Überzeugung, daß Konjunkturpolitik »sachlogisch gouvernemental« sei, ist fast einhellig. Vgl. *Friauf*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 24 mit zahlreichen Nachweisen in Anm. 119.

64 Mit dem 20. G. zur Änderung des GG vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 357) wurde Abs. 3 des Art. 109 GG neu gefaßt.

65 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273).

66 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284).

67 Vgl. *Strauß*, Grundlegende Neuordnung des Haushaltsrechts, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1968, S. 561 ff., den *Finanzbericht* 1969, S. 207 und *Henle*, Haushaltsordnung und Haushaltsreform, DÖV 1970, S. 289 ff. Zur Geschichte der Reform des Haushaltsrechts und zu den besonderen Problemen des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vgl. *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, 1969, Einführung, S. 79 ff. und die Kommentierungen.

Drei Grundforderungen werden heute an die Haushaltssystematik gestellt. Die Darstellung muß

- a) den *haushaltsmäßigen* Anforderungen bei Aufstellung, Ausführung und Abschluß des Haushalts genügen, wobei ein einfaches und wirtschaftliches Verfahren anzustreben ist,
- b) den *wirtschaftspolitischen* Gehalt des Haushalts und die Auswirkungen finanzpolitischer Entscheidungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und auf den Konjunkturablauf aufzeigen und
- c) darüber Auskunft geben, in welchem Umfang einzelne öffentliche *Funktionen* erfüllt werden⁶⁸.

Das neue Haushaltsrecht bringt eine solche übersichtliche und aussagefähige Gliederung des Haushalts und eine gemeinsame Haushaltssystematik in Bund und Ländern, die auch den Erfordernissen der Finanzstatistik und den der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung genügt⁶⁹. Der Bund und das Land Hessen haben schon den Haushaltsplan 1969 nach dem neuen System aufgestellt, die übrigen Länder werden 1971 folgen⁷⁰.

Während das weitere in Art. 109 Abs. 3 GG genannte Thema, die Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft, spezielle in Verbindung mit dem Stabilitätsgesetz noch zu behandelnde Probleme einer Wirtschaftspolitik durch den Haushalt aufwirft, gehen von der ebenfalls aufgeführten mehrjährigen Finanzplanung zwar stabilisierende Einflüsse auf den Konjunkturverlauf aus, als ein besonderes Lenkungsinstrument der Konjunkturpolitik gilt die mehrjährige Finanzplanung jedoch nicht⁷¹. Ihr Ziel ist eine vorausschauende Prüfung und Festlegung der Einnahmen und Ausgaben zur Sicherung eines längerfristigen Haushaltsgleichgewichts⁷². Die Bundesregierung faßt sie jedoch nicht lediglich als eine Wahrscheinlichkeitsprognose auf, sondern als eine politische Absichtserklärung und als Orientierungshilfe für die Privatwirtschaft mit der Tendenz einer »self-fulfilling prophecy«. Abweichungen von der Zielprojektion sollen nicht im Sinn einer »planification en détail«, aber doch mit den zur Verfügung stehenden Mitteln der Globalsteuerung vermieden werden⁷³. Mit der in § 9 Stabilitätsgesetz auf fünf Jahre festgelegten Planperiode wurde versucht, einen Zeitraum zu wählen, der lang genug ist, um den längerfristigen Wachstumstrend

68 Vgl. *Finanzbericht 1969*, S. 210. Zu den Aufgaben und Zielen der Haushaltsreform vgl. außerdem »Probleme der Haushaltsreform«, in: *Finanzbericht 1967*, S. 241 ff. und »Stand der Vorbereitung einer Haushaltsreform«, in: *Finanzbericht 1968*, S. 240 ff.

69 Vgl. insbesondere §§ 32 ff. Haushaltsgrundsätzegesetz und §§ 11 ff. Bundeshaushaltsordnung.

70 Vgl. den *Finanzbericht 1969*, S. 210.

71 So auch *Finanzbericht 1969*, S. 126.

72 Vgl. *Hettlage*, Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, *Finanzarchiv*, 1968, S. 238.

73 Vgl. *Finanzbericht 1969*, S. 126.

erkennen zu können, und nicht zu lange⁷⁴, um eine realistische Voraus-
schätzung zu verhindern⁷⁵. Obwohl zu berücksichtigen ist, daß die Auf-
stellung der ersten Finanzplanung des Bundes für die Jahre 1967 bis 1971
unter dem unglücklichen Stern eines Konjunkturrückgangs mit einer Vielzahl
von Maßnahmen zu dessen Beseitigung stand⁷⁶, liegt nach den bisherigen
Erfahrungen⁷⁷ eine Zielprojektion auf fünf Jahre doch zu nahe am Bereich
der Prophetie⁷⁸.

Allerdings wird durch den in § 9 Abs. 3 Stabilitätsgesetz festgelegten Grund-
satz der »gleitenden Planung«, nämlich die jährliche Überprüfung und
Ergänzung der Finanzplanung um ein weiteres Jahr, eine zu weitgehende
Abweichung von der Wirklichkeit vermieden⁷⁹.

Die mehrjährige Finanzplanung ist charakteristisch für den modernen Staat,
der die Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr in beiläufigen Korrekturen
der Ergebnisse des gesellschaftlichen Prozesses sieht, sondern durch die Fest-
legung der anzustrebenden Ziele und den Einsatz der dazu erforderlichen
Mittel diesen selbst steuern will. In diesem Sinne wurde die klassische

74 In den übrigen europäischen Staaten sind die Planungsperioden kürzer. Den Vorschlägen einer schweizerischen Sachverständigenkommission unter dem Vorsitz von Jöhr für eine zehnjährige Schätzung der Einnahmen und Ausgaben aller öffentlichen Ebenen wurde von den politischen Körperschaften nicht gefolgt. Vgl. *Hettlage*, Probleme einer mehr-jährigen Finanzplanung, Finanzarchiv, 1968, S. 237.

75 Zu den begrenzten Möglichkeiten von Konjunktur-Diagnosen und -Prognosen vgl. *Stern*, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, Gutachten, 1968, S. 23 und *Weichmann*, Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, Finanzarchiv, 1968, S. 226 ff.

76 Nach einem kreditfinanzierten Sonderinvestitionshaushalt des Bundes von 2,5 Milliarden wurde 1967 ein zweites Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68 mit einem Ausgabevolumen von 5,3 Milliarden durchgeführt, das ebenfalls durch Kreditaufnahmen finanziert wurde. Gleichzeitig erhöhte der Bund seine Kreditfinanzierung auch im sog. Kernhaushalt durch den Ersatz konjunkturbedingter Steuerausfälle durch Kreditaufnahme. Außerdem wurde die private Nachfrage nach Investitionsgütern durch zeitlich begrenzte Sonderabschreibungen angekurbelt. Vgl. *Finanzbericht 1969*, S. 121.

77 Als Beispiel einige Zahlen zum Vergleich der Prognosen des Bundeswirtschaftsministeriums mit dem Ist-Ergebnis für die Jahre 1967 und 1968: für das nominale Bruttosozialprodukt des Jahres 1967 wurde eine Steigerung von 6,3 % vorausgeschätzt, tatsächlich waren es aber nur 0,9 %. Das reale Bruttosozialprodukt für 1968 sollte 4,0 % steigen, es stieg aber um wesentlich mehr, nämlich um 7,0 %. Für 1967 wurde die Steigerung des privaten Verbrauchs vom Bundeswirtschaftsministerium auf 6,3 % geschätzt, tatsächlich lag sie bei 2,4 %. Vgl. *Pentzlin*, Hier irrte Schiller, FAZ, Nr. 176 vom 2. August 1969, S. 13. Der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium *Schöllhorn* konnte in seiner Entgegnung auf *Pentzlin* zwar die Gründe der Schätzungsfehler erläutern, nicht aber deren Ausmaß bestreiten. Vgl. *Schöllhorn*, Globalsteuerung ohne Ziel und Zahl? FAZ, Nr. 209 vom 10. September 1969, S. 17 f.

78 Zu den generellen Schwierigkeiten des Projektionsverfahrens bei der mehrjährigen Finanzplanung vgl. *Fischer-Menshausen*, Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, Planung III, 1968, S. 93 ff.

79 Vgl. auch *Grund*, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, Planung III, 1968, S. 65

öffentliche Finanzpolitik der reinen »Bedarfsdeckung« durch eine moderne »Ordnungsfinanzpolitik«, die durch die bewußte Verbindung mit den Zielen der Wirtschafts- und Sozialpolitik gekennzeichnet ist, abgelöst.

Die rechtliche Einordnung der Finanzplanung in die traditionelle Staatsfunktionengliederung von Norm und Verwaltungsakt wird weder deren Wesen noch deren Zweck gerecht; der Plan ist eine Form *sui generis*⁸⁰, seine Qualifizierung kann nicht generell, sondern nur im Einzelfall und im Hinblick auf die jeweilige Rechtswirkung erfolgen. Vom Bürger aus gesehen ist Finanzplanung lediglich unverbindliche Datensetzung, die nicht mit unmittelbarer Wirkung in seine Rechte eingreift⁸¹; auch eine direkte Umsetzung in interventionistische Einzelmaßnahmen steht nicht in Frage⁸², weil der Finanzplan nicht mehr als ein in Zahlen gekleidetes Regierungsprogramm ist, das Prioritäten und Schwerpunkte festlegt und lediglich den Einjahreshaushalt ohne Rechtsverbindlichkeit zu einer mittelfristigen Periodenbetrachtung führt⁸³.

Die eigentliche Problematik der mehrjährigen Finanzplanung liegt in der Prädominanz der Exekutive gegenüber dem Parlament, die sachlogisch bedingt ist (nur die Verwaltung verfügt über den erforderlichen Stab von Fachkräften⁸⁴) und mit der Regelung des Stabilitätsgesetzes (§ 9 Abs. 2 S. 2), wonach die Finanzplanung von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat lediglich vorgelegt wird, institutionell verfestigt wurde. Eine parlamentarische Mitsprache schon bei der Programmierung wäre durchaus wünschenswert⁸⁵, eine Zustimmung des Parlaments durch gesetzliche Regelung oder in Analogie zu Art. 59 Abs. 2 GG⁸⁶ denkbar

80 So auch *Stern*, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 13. Zur Plangewalt, die im überlieferten System der Gewaltenteilung noch keinen Platz gefunden hat, vgl. *Kaiser*, Pragmatische Theorie der Planung, Planung I, 1965, S. 11 ff.

81 Das soll aber nicht heißen, daß die Finanzplanung auf privatwirtschaftliche Entscheidungen nicht einwirken will und auch tatsächlich nicht einwirkt. Sie faßt sich vielmehr als Stabilisator und Entscheidungshilfe auf, insbesondere in den Bereichen, in denen öffentliche Investitionen vorgenommen, Aufträge vergeben und Subventionen gewährt werden. Vgl. *Finanzbericht* 1969, S. 124 ff. Zum »Announcementeffekt« der Finanzplanung vgl. *Tretner*, Langfristige Planung von Staatsausgaben, 1965, S. 36.

82 So aber *Stern*, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 12, unter Berufung auf *Wiebel*, Zur verwaltungsrechtlichen Bedeutung des Stabilitätsgesetzes, DVBl. 1968, S. 899 ff. *Wiebel* plädiert zwar für eine Ausdehnung der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, unterläßt aber die Herausarbeitung der nach dem Stabilitätsgesetz möglichen Einzelmaßnahmen, gegen die ein Rechtsschutz geboten und sinnvoll ist.

83 Vgl. den *Finanzplan des Bundes 1969 bis 1973*, BT-Drucksache VI/301.

84 Vgl. *Grund*, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, Planung III, 1968, S. 66.

85 Zu den zusätzlichen Informationsrechten, die sich das Parlament geschaffen hat vgl. *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 164.

86 *Herzog* (Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL, Heft 24, 1966, S. 205) fordert generell eine Ausdehnung des Art. 59 Abs. 2 GG auf die Fälle des »staatsleitenden Aktes« im Bereich der zentralen Planung schon im Augenblick, in dem die grundlegenden Entscheidungen über die Planungsroute fallen.

gewesen. Statt dessen wurde im Haushaltsgrundsätzegesetz lediglich der Versuch einer verbesserten Unterrichtung des Parlaments unternommen, »um die Gestaltungsmöglichkeiten und die Entscheidungsfreiheit des Parlaments aufgrund größerer Informationsbreite zu verbessern«⁸⁷. Gemäß § 50 Abs. 4 Haushaltsgrundsätzegesetz hat die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat in dem nach § 9 Abs. 1 und § 14 Stabilitätsgesetz vorzulegenden Finanzplan die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen⁸⁸. Diese verbesserte Information des Parlaments ist aber kein Ersatz für dessen Ausschaltung bei der Erstellung des Plans, bei dem bereits die Prioritäten gesetzt werden. Die Finanzplanung als »staatsleitende Richtlinie« prägt mehr als lediglich vollziehende Gesetze die wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirklichkeit⁸⁹. Auch wenn die Zielprojektion für die staatliche Wirtschaftspolitik vornehmlich auf eine Orientierungshilfe beschränkt sein soll und für Unternehmer und private Konsumenten nicht vollzugsverbindlich ist, kann die Eigendynamik rein indikativer Planungen nicht als »quantité négligeable« übergangen und als Übertreibung unverbesserlicher Liberaler abgetan werden. Das vorliegende empirische Material beweist die Tendenz jeder »planification globale« zu imperativen Planungssystemen⁹⁰. Angesichts dieser Bedeutung der mittelfristigen Finanzplanung ist die Regelung des § 9 Abs. 2 Stabilitätsgesetz in hohem Maß unbefriedigend. Der Kompetenzverlust des Parlaments, »die Verschiebung der politischen Grundentscheidungen weg vom Parlament und hin zur Regierung«⁹¹ war keineswegs »unausweichlich«⁹² und hätte durch die Einrichtung eines »Finanzplanungsausschusses« gemildert werden können⁹³. Da aber dem deutschen Parlament im Gegensatz zum italienischen

87 So der *Bericht des Haushaltsausschusses* über das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Bundeshaushaltsordnung, Anhang zu BT-Drucksache V/4378 und V/4379, S. 2 f.

88 Nähere Einzelheiten des Informationsverfahrens bei der Finanzplanung sind in § 50 Haushaltsgrundsätzegesetz geregelt. Um diese Bestimmung wurde die Regierungsvorlage durch den Haushaltsausschuß ergänzt; vgl. den *Bericht des Haushaltsausschusses* zum Haushaltsgrundsätzegesetz, BT-Drucksache V/4379, S. 20.

89 So auch *Stern*, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 13.

90 Vgl. *Kleps*, Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa, 1966, S. 454 ff. Zur Einengung des finanzpolitischen Spielraums und zur Bestimmung des politischen Klimas in der BRD durch die mittelfristige Finanzplanung vgl. *Dieter Vogel*, Finanzen im Wahlkampf, FAZ, Nr. 189 vom 18. August 1969, S. 1.

91 *Hettlage*, Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, Finanzarchiv, 1968, S. 241.

92 So aber *Hettlage*, a.a.O.

93 Dies schlagen zahlreiche Autoren vor. Vgl. vorne S. 168, Anm. 84; *Stern*, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 14 und die dort in Anm. 35 Genannten. Eine kombinierte Lösung wird von *Abelein* (Finanzplanung und Haushaltsrecht, ZRP 1969, S. 245) empfohlen: der von der Regierung beschlossene Finanzplan soll vom Bundestag bewilligt werden; außerdem wird die Mitwirkung der parlamentarischen Ausschüsse schon bei der Planung und schließlich die Verbesserung des Informationsrechts des Parlaments angeregt. Abgesehen davon, daß das Informationsrecht, wie *Abelein* später

keine ausschließliche Planungsprärogative zukommt, kann § 9 Stabilitätsgesetz nicht als verfassungswidrig angesehen werden⁹⁴.

Entwicklungen wie der aufgezeigte parlamentarische Substanzverlust zwingen zu einer Überprüfung der herkömmlichen Gewaltenteilungslehre, deren Kernbereichsdenken manchen modernen Problematiken nicht mehr gerecht wird, weil sich nach deutscher staatsrechtlicher Tradition der Kernbereich der Legislative vornehmlich nach der Beschlußkompetenz (und nicht nach dem Fachbereich) bestimmt, letztere aber zum nudum jus absinkt, wenn der Entscheidungsinhalt durch Exekutivakte weitgehend vorherbestimmt ist. Der wichtigste neuere Beitrag zur Gewaltenteilungslehre⁹⁵ stellt daher im Verhältnis von erster und zweiter Gewalt richtigerweise darauf ab, welches Gewicht der jeweils ausgeübten Tätigkeit zukommt und geht zutreffend vom Faktum einer weitgehenden Zusammenarbeit der Gewalten aus. Die Gewaltenteilung wird vornehmlich als eine quantitative verstanden: »verschieden strukturierte Gewalten entscheiden, gemeinsam oder getrennt – dasselbe«⁹⁶. Inwieweit die angestrebte Balance zwischen den Gewalten gewahrt ist bzw. durch die Gesetz- und Verfassungsgesetzgebung zuungunsten eines Organs verschoben und damit gefährdet wird, kann dann nur unter Zuhilfenahme politologischer Kategorien festgestellt werden.

Eine Untersuchung der Stufenleiter des budgetpolitischen Willensbildungsprozesses vom tatsächlichen her brachte das wohl nur den Laien überraschende Ergebnis zutage, daß auf allen Verwaltungsebenen endgültige Entscheidungen über wichtige Teile des Planungswerkes fallen und in den zentralen Führungsgremien vielfach auch wichtige Einzelheiten überhaupt nicht mehr oder nur noch zufällig und ohne ausreichende Basisinformation zur Sprache kommen⁹⁷. Solange aber nicht feststeht, wo das Schwergewicht

selbst ausführt, inzwischen ausreichend verbessert wurde, scheint mir ein gemeinsamer Ausschuß von Bundestag und Bundesregierung (»Finanzplanungsausschuß« o. ä.) und die Beibehaltung der Beschlußfassung der Regierung die praktikablere und klarere Lösung zu sein. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen solch ein gemeinsames Beschlußorgan von Legislative und Exekutive wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip (so *Abelein*, a.a.O., S. 244 unter Berufung auf *Herzog*) sind wohl allzu puristisch. Sie beruhen auf der Annahme, daß »zentrale Planung... im wesentlichen Sache der Verwaltung« ist (so *Herzog*, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL, Heft 24, 1966, S. 209, Leitsatz 18). Gerade solch eine einheitliche Planungsgewalt läßt sich aber aus der Verfassung nicht ableiten.

⁹⁴ So *Stern*, a.a.O., S. 13.

⁹⁵ *Leisner*, Die quantitative Gewaltenteilung. DUV 1969, S. 405 ff. Die Schrift von *Norbert Achterberg*, Probleme der Funktionenlehre, München 1970, konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

⁹⁶ *Leisner*, a.a.O., S. 410.

⁹⁷ Vgl. *Joachim Hirsch*, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der BRD, 1968, S. 59.

der Haushaltsplanung nun eigentlich liegt⁹⁸, bleiben Aussagen über Machtveränderungen notwendig unsicher.

Die traditionellen juristischen Betrachtungsweisen setzen üblicherweise bei den organisatorischen Strukturen an. Die hier festgestellten neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesregierung bei der Haushaltshandhabung bleiben solange nur Anhaltspunkt für die vollzogene Machtverschiebung, bis die Gewichtung der einzelnen Tätigkeit mit einiger Sicherheit ausgelotet werden kann. Zu der bemerkenswertesten dieser organisatorischen Strukturverschiebungen gehört die Einschaltung des parlamentarischen Haushaltsausschusses in den Haushaltsvollzug⁹⁹, die einen teilweisen Ausgleich des Gewichtsverlusts, den der Bundestag im Stadium der Haushaltsverabschiedung hat hinnehmen müssen, bewirkt¹⁰⁰.

3. Die Ermächtigung zur Kreditlimitierung und zur Ansammlung von Konjunkturausgleichsrücklagen (Art. 109 Abs. 4 GG)

a) Die verfassungsrechtliche Grundlage für Kreditlimitierungen und Konjunkturausgleichsrücklagen

Einzelne Maßnahmen der mit Änderung des Art. 109 GG verfassungsrechtlich abgesicherten antizyklischen Konjunkturpolitik sind in Abs. 4 des Art. 109 GG benannt. Im Gegensatz zu Abs. 3, der dem Bund eine allgemeine Befugnis zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung der Haushalts- und Finanzpolitik verleiht, handelt es sich bei Abs. 4 um eine »Ausnahmeregelung«¹⁰¹, von der nur »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« Gebrauch gemacht werden darf. Diese »Krisenverhütungskompetenz«¹⁰² sollte nach dem Willen des Gesetzgebers durch Verwendung des Begriffs »Störung« im Gegensatz zu dem der »Gefahr« die

98 Hirsch kommt in seiner Untersuchung (a.a.O.) zur Feststellung, daß es in der BRD keine Stelle gibt, die die wichtigsten Basisinformationen der Haushaltsplanung, die gesamtpolitische Konzeption, alternative Programmkosten und Angaben über die verfügbare Finanzmasse zugleich in ausreichendem Umfang verfügbar hat. Im Gegensatz hierzu ist in den USA im Budgetbüro und in England in der »Treasury« Information und Entscheidungsgewalt konzentriert.

99 Vgl. Goltz, Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, DÖV 1965, S. 605 ff.; Korff, Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, Festschrift Schoettle, 1964, S. 113 f.; Schäfer, Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Festschrift Schoettle, 1964, S. 261 ff. und Bürgel, Bundestag und Exekutivgewalt, DVBl. 1967, S. 873 ff.

100 Vgl. auch Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 34 f.

101 So der Bericht des Rechtsausschusses, Anhang zu BT-Drucksache V/1686, S. 3.

102 So Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 69.

Schwelle für ein Eingreifen des Bundes anheben¹⁰³. Dies ist aber mit dem Rückgriff auf die dem Polizeirecht entnommene Unterscheidung zwischen abstrakter Gefahr und konkreter Störung nur unvollkommen gelungen, weil eine Formulierung gewählt wurde (»Abwehr einer Störung«), die nicht auf die Beseitigung einer bereits eingetretenen konkreten Störung, sondern auf die Abwehr einer sich erst entwickelnden Störung abstellt¹⁰⁴. Da als Gefahr der Zustand, der den Eintritt einer Störung in absehbarer Zeit mit Wahrscheinlichkeit erwarten läßt, als Störung aber die bereits eingetretene Gefahr zu verstehen ist, bleibt die Begriffskombination »Abwehr einer Störung« widersprüchlich. Für die Auflösung dieses Widerspruchs kommen nur zwei Alternativen in Betracht: entweder ist die Beseitigung einer Störung gemeint oder die Abwehr einer Gefahr. Da der Wille des Gesetzgebers der erstgenannten Auslegung besser entspricht und andere Auslegungsmethoden versagen, fehlt jeder Anlaß, die Doppeldeutigkeit des Wortlauts zu Lasten des Willens des Gesetzgebers zu entscheiden¹⁰⁵. Erst die bereits eingetretene Störung berechtigt daher zur Kreditlimitierung der Gebietskörperschaften und Zweckverbände und zur Verpflichtung von Bund und Ländern zu Konjunkturausgleichsrücklagen.

Beide Instrumente gehören zum anerkannten Arsenal der Konjunkturpolitik. Fraglich war nur die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung und die der Zwischenschaltung des Gesetzgebers. Für die Kreditlimitierung sollte nämlich nach Vorschlag der Kommission für die Finanzreform¹⁰⁶ die Bundesregierung unmittelbar zum Erlaß einer Rechtsverordnung ermächtigt werden und die Verpflichtung zur Anlage einer Konjunkturausgleichsrücklage war in der Regierungsvorlage ursprünglich nicht als Verfassungsbestandteil vorgesehen, sondern erst im Text des Stabilitäts-

103 Bundesregierung und Bundesrat wollten eine »Gefahr« als Voraussetzung für das gesetzgeberische Handeln genügen lassen, während der Bundestag eine Änderung vorgenommen hat, nach der »Störungen« vorliegen müssen, vgl. den *Bericht des Rechtsausschusses*, Anhang zu BT-Drucksache V/1686, S. 3.

104 Dies wurde von Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 69, der von einer »nicht unerheblichen Verschärfung der Anforderungen für das Tätigwerden des Gesetzgebers« spricht, übersehen.

105 Auf die Unklarheit der gesetzlichen Formulierung wird auch von Möller (Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 72) und von Zuck (Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 1303, Anm. 38) hingewiesen; für beide ist die Unterscheidung zwischen »einer sich entwickelnden Störung und einer sich entwickelnden Gefahr« (Möller, a.a.O.) aber denkmöglich. Zur widersprüchlichen und unklaren Verwendung der Begriffe »Gefährdung« und »Störung« im Stabilitätsgesetz, die jeweils in Verbindung gesetzt werden mit den »Zielen des § 1 Stabilitätsgesetz« oder dem »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht« vgl. Zuck, Gefährdung der Ziele des § 1 Stabilitätsgesetz und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, DÖV 1967, S. 801 ff.

106 *Gutachten über die Finanzreform*, 1966, S. 177.

gesetzes enthalten¹⁰⁷. Mit Recht wurde aber die verfassungsunmittelbare Verordnungsmächtigung vom Gesetzgeber nicht übernommen. Dieser dem System des Grundgesetzes nicht entsprechende Weg ist bisher nur einmal für den in Art. 132 GG geregelten Sonderfall beschritten worden; mit ihm wäre die vom Verfassungsgeber in Art. 80 GG geschaffene Rechtsetzungsbefugnis der Exekutive, von der nur dann, wenn es der Gesetzgeber für zweckmäßig hält und nur unter engen Voraussetzungen Gebrauch gemacht werden kann, ad aeternum (d. h. bis zu einer Verfassungsänderung) in einem nicht unwichtigen Fall ohne Zwischenschaltung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers auf die Regierung übergegangen.

Die in diesem Zusammenhang erörterte Frage, ob die Kreditlimitierungsmächtigung des Art. 109 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 GG gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstößt, obwohl sie nicht zu den Unantastbarkeiten des Art. 79 Abs. 3 GG zählt¹⁰⁸, kann ohne weiteres damit beantwortet werden, daß zwar die kommunale Finanzhoheit und eine angemessene kommunale Finanzausstattung zum Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zählen, die institutionelle Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG aber nur gegen Einbrüche des Gesetzgebers, nicht gegen solche des Verfassungsgebers schützt¹⁰⁹.

Auch die entgegen den Vorstellungen der Bundesregierung vorgenommene Verankerung der Verpflichtung zur Anlage einer Konjunkturausgleichsrücklage in der Verfassung ist sinnvoll, weil es durchaus zweifelhaft war, ob der Grundsatz der getrennten Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) von Bund und Ländern trotz seiner Modifizierung in den folgenden Absätzen diesen weitgehenden Eingriff in die Ausgabenhoheit der Länder erlaubt hätte¹¹⁰.

Die eigentliche verfassungsrechtliche Problematik des Art. 109 Abs. 4 GG liegt in seiner Bedeutung für das Verordnungsrecht und damit in der Behandlung des Spannungsverhältnisses von Parlament und Exekutive. Sowohl die Kreditlimitierung wie die Verpflichtung zur Konjunkturausgleichsrücklage durch die Regierung beschränken das Budgetrecht des Parlaments erheblich. Verfassungspolitische Bedenken glaubte man aber wegen der Notwendigkeit, die Exekutive zu schnellem konjunkturpolitischem Handeln zu befähigen¹¹¹ und im Hinblick auf den gleichzeitig unternommenen

107 Vgl. Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 70.

108 Vgl. den Bericht des Rechtsausschusses, Anhang zu BT-Drucksache V/1686, S. 3.

109 So auch der Bericht des Rechtsausschusses, Anhang zu BT-Drucksache V/1686, S. 3.

110 Zu Art. 109 a. F. GG ähnlich auch Maunz, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 109 Randnr. 3.

111 Vgl. Möller, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 75.

Rettungsversuch parlamentarischer Rechte durch eine verstärkte Mitwirkung des Bundesrats und durch die Einführung eines parlamentarischen Aufhebungsverlangens, zurückstellen zu können.

Nur eine Betrachtung der mit Art. 109 Abs. 4 GG aufgeworfenen Detailfragen kann die Berechtigung des Übergehens der verfassungspolitischen Bedenken und die Reichweite dieser neuen Verfassungsbestimmung aufzeigen.

b) Art. 109 Abs. 4 GG und das Verordnungsrecht der Bundesregierung

Im Gegensatz zu Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG ist in Art. 104 Abs. 4 S. 2 GG der Kreis der Ermächtigungsdelegatäre auf die Bundesregierung beschränkt, was in bezug auf den Ausschluß der Landesregierungen wegen der allgemeinen Zuständigkeit des Bundes für Konjunkturpolitik selbstverständlich ist und in bezug auf den Ausschluß eines einzelnen Bundesministers aus der Absicht des Gesetzgebers, mit Art. 109 Abs. 4 GG eine Ausnahmekompetenz zu schaffen, zu verstehen ist. Aus der Tatsache, daß nur die Bundesregierung zum Erlaß von Verordnungen ermächtigt werden kann, folgt eine weitere Abweichung von Art. 80 GG, nämlich die Unzulässigkeit einer Subdelegation. Diese Ausnahme von der Regelung des Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG, die durch Gesetz die Weiterübertragung einer Verordnungsermächtigung ermöglicht, entspricht Sinn und Zweck der wirtschaftlichen Tragweite der in Art. 109 Abs. 4 S. 1 GG enthaltenen Kompetenzen¹¹²; allein aus der Wortinterpretation des Art. 109 Abs. 4 S. 2 GG ließe sich dieses Ergebnis nicht entwickeln, weil mit der Beschränkung der Ermächtigung auf die Bundesregierung nur das Verhältnis von Parlament zur Exekutive angesprochen, nicht jedoch die Frage behandelt wird, ob sich das ermächtigte Exekutivorgan seines Rechts begeben kann.

Das Verordnungsrecht der Bundesregierung ist durch Abs. 4 S. 3 an die Zustimmung des Bundesrates gebunden. Nach den ursprünglichen Vorstellungen der Länder sollte als besondere Verfahrenssicherung für die Verordnungen über Konjunkturausgleichsrücklagen sogar eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sein¹¹³. Mit Recht wurde aber diese Forderung aus verfassungssystematischen Gründen nicht gebilligt: abgesehen von Art. 61 Abs. 1 S. 3 und Art. 79 Abs. 2 GG sind dem Grundgesetz derartige

¹¹² So auch *Wilke*, Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR, Bd. 93, 1968, S. 273.

¹¹³ Vgl. die *Stellungnahme des Bundesrates* zum Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucksache V/890, Anlage 3, S. 23.

qualifizierte Mehrheiten des Bundesrates fremd¹¹⁴. Die Länderrechte dürften auch mit dem für Zustimmungsverordnungen üblichen einfachen Mehrheitserfordernis hinreichend gewahrt sein. Diese Zustimmung wäre allerdings, was bei den Beratungen offensichtlich übersehen wurde, auch ohne besondere Regelung notwendig gewesen, weil nach Art. 80 Abs. 2 GG für Verordnungen, die auf Grund von Zustimmungsgesetzen ergehen, die Zustimmung des Bundesrates nötig ist. Da die in Art. 109 Abs. 4 S. 1 GG genannten Gesetze Zustimmungsgesetze sind, sind auch die auf sie gestützten Verordnungen zustimmungsbedürftig. Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG bringt daher insoweit nur eine unnötige Wiederholung des Art. 80 Abs. 2 GG, unterscheidet sich von dieser Bestimmung aber dadurch, daß die Zustimmungsbedürftigkeit des Art. 80 Abs. 2 GG unter einem Gesetzesvorbehalt steht (»vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung«), dem Art. 109 Abs. 4 S. 3 GG nicht unterliegt¹¹⁵.

Außer durch das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates wurden die parlamentarischen Mitwirkungsrechte durch die Einführung eines neuen Rechtsinstituts in die Verfassung, den Aufhebungsanspruch des Bundestages, verstärkt¹¹⁶. Nach Art. 109 Abs. 4 S. 4 GG sind nämlich die von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Rechtsverordnungen auf Verlangen des Bundestages aufzuheben. Trotz der negativen Erfahrungen mit Art. 48 der Weimarer Verfassung¹¹⁷ ist der mit »Kassationsrecht« ungenau bezeichnete Anspruch des Bundestages¹¹⁸ zur Wahrung parlamentarischer Rechte geeignet, weil im Falle der Nichtbefolgung des parlamentarischen Verlangens die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeigeführt (Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG), oder vom Mißtrauensvotum gegenüber dem Bundeskanzler (Art. 67 GG) Ge-

¹¹⁴ Zu den Einwendungen gegen die Zweidrittelmehrheit vgl. aus den Beratungen die *Gegenäußerung der Bundesregierung* zu den Stellungnahmen des Bundesrates, BT-Drucksache V/890, Anlage 5, S. 31; den *Bericht des Rechtsausschusses*, Anhang zu BT-Drucksache V/1686, S. 4 und den *Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen*, Anhang zu BT-Drucksache V/1678, S. 7.

¹¹⁵ Vgl. auch *Wilke*, Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR, Bd. 93, 1968, S. 274 ff.

¹¹⁶ Im einfachen Gesetzesrecht findet sich diese Form der parlamentarischen Mitwirkung häufiger, vgl. z. B. § 27 Abs. 2 S. 3 Außenwirtschaftsgesetz vom 28. April 1961 (BGBl. I S. 481), wonach die Bundesregierung verpflichtet ist, bestimmte Rechtsverordnungen unverzüglich aufzuheben, »soweit es der Bundestag binnen vier Monaten nach ihrer Verkündung verlangt«. Weitere Nachweise bei *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 72, Anm. 42 und *Wilke*, Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR, Bd. 93, 1968, S. 279 f.

¹¹⁷ Nach Art. 48 Abs. 3 S. 2 WV waren die Notmaßnahmen des Reichspräsidenten gemäß Art. 48 Abs. 1 oder Abs. 2 WV auf Verlangen des Reichstages außer Kraft zu setzen; ein Recht, das bedeutungslos blieb, weil sich der Reichstag gegen die Exekutive ohnehin nicht durchsetzen konnte.

¹¹⁸ So *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 70.

brauch gemacht werden kann. Ungenau ist die Bezeichnung »Kassationsrecht« deshalb, weil der Bundestag nur berechtigt ist, durch einen sogenannten schlichten Parlamentsbeschluß die Aufhebung zu verlangen, nicht jedoch selbst die betreffende Verordnung außer Kraft setzen kann. Allerdings könnte durch ein die Verordnung aufhebendes Gesetz, das jedoch der Zustimmung des Bundesrats bedürfte, der Aufhebungsanspruch faktisch zum Kassationsrecht werden¹¹⁹, ohne daß hierin eine unzulässige Umgehung der Verfassung zu sehen wäre: die Geltungsstufen der Rechtsquellen werden durch Art. 109 Abs. 4 S. 4 GG nicht berührt. Im Normalfall wird die Aufhebung der Rechtsverordnung aber nicht vom Bundestag durch Gesetz, sondern von der erlassenden Stelle durch einen *actus contrarius* erfolgen. Der Umfang der Aufhebung richtet sich dabei nach dem Begehren des Bundestages (»soweit« es der Bundestag verlangt), die Form muß dem ursprünglich erlassenen Akt entsprechen, da eine Rechtsnorm nur durch einen gleichrangigen oder höherrangigen Rechtssatz beseitigt werden kann. Die Aufhebungsverordnung bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates, obwohl grundsätzlich der Aufhebung einer zustimmungsbedürftigen Verordnung dasjenige Organ zustimmen muß, das auch dem Erlaß der Verordnung zugestimmt hat¹²⁰. Das Aufhebungsrecht des Art. 109 Abs. 4 S. 4 GG ist nämlich ein Sonderrecht, dessen Beschränkung durch einen Rückgriff auf die allgemeinen Grundsätze des Art. 80 GG verfehlt wäre¹²¹. Der Disposition des einfachen Gesetzgebers ist es entzogen; mit dem Halbsatz »das Nähere bestimmt das Bundesgesetz« wird dem Gesetzgeber nur die Möglichkeit der näheren Ausgestaltung des Aufhebungsanspruchs eingeräumt.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der konjunkturstabilisierenden Mittel des Art. 109 Abs. 4 GG die Grundsätze des Ordnungsrechts in der BRD weitgehend durchbrochen werden: die Beschränkung der Ermächtigungsadressaten auf die Bundesregierung, die Unzulässigkeit einer Subdelegation, die gesetzlich nicht

119 So auch Möller, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 75 f.
120 Vgl. Maunz, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1968, Art. 80, Randnr. 30.

121 So auch Möller, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 77 und Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 72. A. A. Zuck, Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 1303, Anm. 42 und ders., Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, JZ 1967, S. 695. Wenn Zuck meint, da die ursprüngliche Regelung auf Grund einer Tätigkeit von Bund (Bundesregierung) und Ländern (Bundesrat) zustande komme, habe die Bundesregierung auch nicht allein die Verfügungsbefugnis über die Aufhebungsverordnungen, dann verkennt er, daß es durchaus sinnvoll ist, die Inanspruchnahme der Ausnahmekompetenz des Art. 109 Abs. 4 GG, die in die Länderrechte eingreift, durch Zustimmung des Bundesrates zu erschweren, die Beseitigung der belastenden Regelung aber einem vereinfachten Verfahren zu unterstellen.

abdingbare Zustimmungsbefugnis des Bundesrates und der Aufhebungsanspruch des Bundestages lassen für die Anwendung des Art. 80 GG nur noch wenig Spielraum: uneingeschränkt gilt lediglich das Zitiergebot (Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG); dem Konkretisierungsgebot des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, wonach »Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden« müssen, wird der Gesetzgeber bereits dann genügen, wenn er die Formulierung der Verfassung (»zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts«) aufgreift, da höhere Anforderungen an die Bestimmtheit von Ermächtigungsgrundlagen von der Rechtsprechung nicht gestellt werden¹²².

Wie sich die Durchbrechung des Art. 80 GG durch Art. 109 Abs. 4 GG im einfachen Gesetzesrecht auswirkt, soll durch einen kurzen Blick auf die verfassungsrechtlichen Probleme der Vorschriften des Stabilitätsgesetzes gezeigt werden, die, gestützt auf Art. 109 Abs. 4 GG, zur Rechtssetzung im Verordnungsweg ermächtigen¹²³: Nach den §§ 15 und 19 des Stabilitätsgesetzes können Verordnungen über Konjunkturausgleichsrücklagen und Verordnungen zur Kreditbeschränkung ergehen.

Die Kreditbeschränkungsverordnungen des § 19 Stabilitätsgesetz sind nach § 20 Abs. 5 S. 2 Stabilitätsgesetz unverzüglich aufzuheben, wenn es der Bundestag binnen sechs Wochen nach ihrer Verkündung verlangt. Diese Ausgestaltung des Aufhebungsrechts des Art. 109 Abs. 4 S. 4 GG widerspricht der Verfassung soweit es befristet wird, weil es sich insoweit um keine bloße Ausführungsvorschrift mehr handelt, die Art und Weise des

¹²² Vgl. *Hasskarl*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, AöR, Bd. 94, 1969, S. 85 ff.

¹²³ Es handelt sich um die §§ 15, 19 Stabilitätsgesetz. Außerdem ermächtigen zur Rechtssetzung im Verordnungsweg die §§ 26 Nr. 3, 27 (Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht) und § 30 Stabilitätsgesetz (Sozialversicherungsrecht). Die verfassungsrechtliche Grundlage ist hier aber Art. 105 Abs. 2 Nr. 2 bzw. Art. 74 Nr. 12 GG, so daß die Besonderheiten von Art. 109 Abs. 4 GG (Erlaß nur durch Bundesregierung, Ausschluß der Einschränkung der Zustimmungsbefugnis, Aufhebungsanspruch des Bundestages) nicht gelten. Letztere finden auch keine Anwendung auf Gesetze, die sich auf Art. 109 Abs. 3 GG stützen, obwohl bei der Aufteilung des ursprünglichen Abs. 3 in die jetzigen Absätze 3 und 4 offenbar nur versehentlich die auf Grundsatzgesetzen nach Art. 109 Abs. 3 GG beruhenden Verordnungen nicht der Sonderregelung des Art. 109 Abs. 4 GG unterstellt wurden. Vgl. die *Gegenäußerung der Bundesregierung* zu den Stellungnahmen des Bundesrates, BT-Drucksache V/890, Anlage 5, S. 31 und den *Bericht des Rechtsausschusses*, Anhang zu BT-Drucksache V/1686, S. 3. Eine Korrektur dieses gesetzgeberischen Fehlgriffs, wie sie *Zuck* (Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, JZ 1967, S. 694 f.) vornehmen will, widerspricht aber dem unterschiedlichen Wesen der beiden Bestimmungen: während von der Gesetzgebungsbefugnis des Art. 109 Abs. 3 GG jederzeit Gebrauch gemacht werden kann, handelt es sich bei Art. 109 Abs. 4 GG um eine Ausnahmekompetenz. Die einseitig auf das Gesetzgebungsverfahren gestützte Auslegung von *Zuck* hat Wortlaut und Zweck der Bestimmungen gegen sich. Vgl. auch *Wilke*, Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR, Bd. 93, 1968, S. 286 f.

Aufhebungsverfahrens regelt, sondern um eine partielle Beseitigung des dem Bundestag nach der Verfassung unbeschränkt zustehenden Aufhebungsrechts¹²⁴. Zwar mag die vom Gesetzgeber vorgenommene Befristung zweckmäßig sein, um für die öffentlichen Haushalte Klarheit über den Fortbestand der Kreditlimitierung zu schaffen; sie entspricht aber nicht dem Grundgesetz. In der Praxis wird die Frage, ob die Anordnung von Kreditbeschränkungen nötig ist oder nicht, weniger umstritten sein als der Zeitpunkt, zu dem sich die Krisenverhütungsmaßnahmen genügend ausgewirkt haben, um wieder zurückgenommen werden zu können. In der Regel liegt dieser Zeitpunkt aber mehr als sechs Wochen nach der Verkündung der betreffenden Kreditlimitierungsverordnung, so daß das Aufhebungsrecht des Bundestags erloschen wäre, wenn § 20 Abs. 5 S. 2 Stabilitätsgesetz Gültigkeit hätte.

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken bestehen gegen die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für Kreditlimitierungsverordnungen, soweit in § 20 Abs. 1 Ziff. 2 Stabilitätsgesetz »Kredite bestimmter Art oder Höhe, insbesondere Anleihen oder Schuldscheindarlehen, nur nach Maßgabe eines Zeitplans und nur unter Einhaltung von Kreditbedingungen (§ 22 Abs. 1 u. 2) aufgenommen werden dürfen«. Da den Zeitplan der »Konjunkturrat für die öffentliche Hand« aufstellt und der Bundeswirtschaftsminister diesen Zeitplan für verbindlich erklären – für den Fall, daß im Konjunkturrat keine Übereinstimmung zustande kommt, mit Zustimmung des Bundesrates sogar einen eigenen Zeitplan feststellen (§ 22 Abs. 2 Stabilitätsgesetz) – kann, werden die Modalitäten der Kreditbeschränkungen nicht von der ausschließlich in der Verfassung berufenen Bundesregierung, sondern von parakonstitutionellen Stellen geregelt. Zu Recht können zwar verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der grundsätzlichen Frage einer Einschaltung außerverfassungsmäßiger Gremien zurückgestellt werden, da es sich bei dem Konjunkturrat um ein nur einstimmig beschließendes (§ 20 Abs. 2 Halbs. 2 Stabilitätsgesetz) Selbststeuerungsgremium der Betroffenen handelt, dessen Beschlüsse erst durch den Bundeswirtschaftsminister verbindlich werden (§ 22 Abs. 2 Halbs. 1 Stabilitätsgesetz) und von ihm auch außer Vollzug gesetzt werden können, wodurch die Letztentscheidung bei einer parlamentarisch verantwortlichen Regierungsstelle verbleibt¹²⁵. Problematisch ist jedoch hier weniger diese grundsätzliche Frage als das konkrete Gebot des Art. 109 Abs. 4 GG, wonach die der Beschränkung öffentlicher Kredite dienenden Vorschriften nur in Form eines Bundesgesetzes oder einer von

¹²⁴ So auch *Wilke*, a.a.O., S. 283. A. A. *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, 1969, S. 253.

¹²⁵ So auch *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 174.

der Bundesregierung erlassenen Rechtsverordnung ergehen können¹²⁶. Dieses Gebot wird nämlich durch die Zuweisung des Zeitplans in die Kompetenz des Bundeswirtschaftsministers durch die §§ 20, 22 Stabilitätsgesetz verletzt, weil mit der Verbindlicherklärung bzw. der Feststellung des Zeitplans rechtsatzmäßig¹²⁷ materiell in die Rechte der Bundesregierung eingegriffen und zudem die Adressatenbeschränkung des Art. 109 Abs. 4 GG mißachtet wird¹²⁸.

Unproblematischer ist die Behandlung der Verordnungen über die Konjunkturausgleichsrücklagen in § 15 Stabilitätsgesetz. Die für die Kreditlimitierungsverordnungen geregelten Aufhebungsvorschriften fehlen hier, weshalb der eines Aufhebungsverfahrens nicht bedürftige Art. 109 Abs. 4 S. 4 GG auf Verordnungen nach § 15 Stabilitätsgesetz unmittelbar zur Anwendung kommt¹²⁹. Der Eingriff nach § 15 Stabilitätsgesetz ist neben den Kreditlimitierungsverordnungen die härteste Maßnahme der Bundesregierung zur Beeinflussung des konjunkturpolitischen Verhaltens von Bund und Ländern. Er ist an die Voraussetzung gebunden, daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört, nicht bloß gefährdet ist. Die Bejahung des Vorliegens dieser Störung durch die Bundesregierung im Juli 1969 hat kein Aufsehen erregt. Die erste Konjunkturausgleichsrücklagenverordnung¹³⁰, mit der bis zum 31. Dezember 1969 insgesamt 3,6 Milliarden still gelegt wurden, wurde nur beiläufig registriert. Etwas mehr Popularität gewann die zweite dieser Verordnungen, mit der bis zum 30. Juni 1970

¹²⁶ Was sowohl von *Stern*, a.a.O., wie von *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, 1969, S. 258 ff., übersehen wird.

¹²⁷ Die Erklärung des Zeitplans als verbindlich ist rechtlich als normsetzender Akt zu werten. Durch ihn werden alle nach § 19 S. 1 Stabilitätsgesetz betroffenen Rechtssubjekte abstrakt-generell zur Einhaltung bestimmter Modalitäten für den Fall der Kreditaufnahme festgelegt. Die Normen, aus denen der verbindliche Zeitplan besteht, lassen sich nur als Rechtsverordnungen qualifizieren, da es sich weder um Gesetze noch um Satzungen handelt. Vgl. *Stern*, a.a.O., S. 174 und *Wilke*, Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR, Bd. 93, 1968, S. 293 ff. Ähnlich *Möller* (a.a.O., S. 261 f.), der aber die Ansicht vertritt, der Zeitplan könne auch als Verwaltungsakt (Allgemeinverfügung) in der Weise ausgestaltet werden, daß die zeitliche und betragsmäßige Aufteilung der Höchstbeträge durch »Einzelaufzählung« erfolgt. Für den Fall einer von ihm ebenfalls für verfassungsrechtlich bedenklich gehaltenen rechtssatzmäßigen Regelung will *Möller* § 22 Abs. 2 verfassungskonform dahin auslegen, »daß an die Stelle des Bundesministers für Wirtschaft die Bundesregierung und der Bundesrat treten und die Befugnis zur Verbindlicherklärung haben« (a.a.O., S. 262), womit aber eindeutig die Möglichkeiten einer verfassungskonformen Interpretation überschritten werden.

¹²⁸ So auch *Wilke*, a.a.O., S. 289 ff.

¹²⁹ Ebenso *Stern*, in: *Stern*, Münch., Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 157; *Wilke*, a.a.O., S. 296 und *Zuck*, Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 1305.

¹³⁰ Verordnung über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen durch Bund und Länder im Haushaltsjahr 1969 vom 24. Juli 1969 (BGBl. I S. 940).

2,5 Milliarden den Konjunkturausgleichsrücklagen zugeführt wurden¹³¹, weil die Regierung entsprechend Reklame für ihr eigenes Wohlverhalten machte.

III. Globalsteuerung und Stabilitätsgesetz¹³²

1. *Das Instrumentarium des Stabilitätsgesetzes*

a) Das Konzept der Globalsteuerung nach dem Stabilitätsgesetz

Die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Probleme, die die Globalsteuerung, wie sie in der Bundesrepublik seit der Regierung der großen Koalition praktiziert wird, aufwirft, werden deutlicher noch als bei der Behandlung des geänderten Art. 109 GG bei der Erörterung der wesentlichen Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes. Zwar ist dieses in nuce in Art. 109 GG enthalten; nur die Detailregelung zeigt aber die für den Staat und seine Bürger wichtigen Veränderungen mit hinreichender Deutlichkeit auf. Das Schlagwort vom unerfüllten Grundgesetz wäre hier verfehlt. Das Grundgesetz wurde nämlich mit einem umfassenden Rahmenwerk für eine globale Steuerung durch das Stabilitätsgesetz ausgefüllt – die im Jahre 1966 von *Karl Schiller* erwähnte »Pirandello-Situation«¹³³ ist eingetreten: Das Gesetz hat sich seine Regierung gesucht. Nur die zukünftige Entwicklung kann aber zeigen, ob das nunmehr in der Verfassung abgesicherte Instrumentarium zu sehr auf eine bestimmte politische und personelle augenblickliche Konstellation bezogen war, um von dauerhaftem Bestand zu sein. Allerdings erschöpfen die vom Gesetzgeber geschaffenen neuen Lenkungsmöglichkeiten zusammen mit den bereits bestehenden, vor allem denjenigen der Bundesbank, das volkswirtschaftliche Arsenal weitgehend. Alternativen, für die sich der Gesetzgeber nicht entschieden hat, sind kaum verblieben, es sei denn, man rechnet die Variationsmöglichkeiten des jetzigen

¹³¹ Verordnung über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen durch Bund und Länder im Haushaltsjahr 1970 vom 21. April 1970 (BGBl. I S. 411).

¹³² Vgl. vorne (S. 139, Anm. 143) den Hinweis auf die Arbeit von *Stachels*.

¹³³ Preisstabilität, 1966, S. 21.

Instrumentariums hierzu¹³⁴. Verfehlte Konjunkturpolitik wird daher in Zukunft ausschließlich zu Lasten der »policy-maker« gehen.

Das Spezifikum der nunmehr normativ fixierten Globalsteuerung besteht darin, daß mit den verschiedenen Instrumenten der Geldpolitik, der Finanzpolitik, der Einkommenspolitik und der Außenpolitik die Entwicklung nahe am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht gehalten werden soll. In regelmäßigen Zeitabständen wird der Inhalt dieses gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts neu bestimmt (Zielprojektion). Für die Zielprojektion ist neben der jeweiligen wirtschaftlichen Ausgangslage die endogene Entwicklungstendenz der Wirtschaft bei gegebener Wirtschaftspolitik (Prognose) und die für den Fall des Abweichens von der tatsächlichen Entwicklung notwendige Dosierung und das »timing« wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen. Diese sollen nach dem Konzept der Globalsteuerung nicht in die individuelle Einzelentscheidung eingreifen. Die »Flucht in die Einzeldirigismen«¹³⁵ soll durch Steuerung der großen Aggregate (Volks-einkommen, Ein- und Ausfuhr, Investitionsquote usw.) überflüssig werden – eine Vorstellung, die in ihrer Einseitigkeit und Wirklichkeitsferne an die Anfänge des Liberalismus erinnert, dem das Steuerungsproblem allein vom Markt her lösbar schien. Da der Wettbewerb zur Regulierung der mikroökonomischen Größen beibehalten werden soll und die Lenkung der Makrogrößen schon bisher und auch theoretisch unangefochten praktiziert wurde, ist das eigentlich Neue der Konzeption der Globalsteuerung in der scharfen Akzentuierung des Gegensatzes von Mikro- und Makropolitik und in der Verwendung zentralplanerischer Elemente zu sehen. Die auf der Basis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erstellten Orientierungsdaten für die Wirtschaftspolitik sollen zwar für Unternehmer und private Konsumenten unverbindlich bleiben, durch die Offenlegung der quantitativen wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele der Regierung wird aber doch auch unternehmerisches Verhalten beeinflusst. Allerdings sind bisher noch keine zuverlässige Aussagen über den Zusammenhang zwischen Information und ökonomischem Handeln möglich. Die Eigendynamik von

134 So wurden beispielsweise im März 1970 die Erhöhung und spätere Erstattung von Steuervorauszahlungen, das Konjunktursparen (Festlegung von Kaufkraft durch staatliche Sparförderung) und eine Kontraktionsanleihe (Bindung von Bankenliquidität durch eine öffentliche Anleihe) als mögliche Maßnahmen zur Dämpfung der Gesamtnachfrage diskutiert. Zu den Auswirkungen und den verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten vgl. *Dickertmann, Henke*, Steuervorauszahlung, Konjunktursparen oder Stabilitätsanleihe, FAZ, Blick durch die Wirtschaft vom 5. März 1970, Nr. 54, S. 5.

135 *Schiller*, Preisstabilität, 1966, S. 11.

Vorhersagen und deren selbstzerstörende oder selbsterhaltende Effekte lassen sich nicht quantifizieren¹³⁶.

Die Verbindung von Prognose, Zielprojektion und Planung stellt außerordentlich hohe Anforderungen an die informatorischen und prognostischen Möglichkeiten, die, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen¹³⁷, noch durchaus unzureichend sind. Selbst die hier auftretenden wissenschaftstheoretischen Fragen sind noch nicht gelöst¹³⁸. Eine der grundlegenden Schwierigkeiten besteht darin, daß das in der ökonomischen Analyse verwendete Verfahren der Anpassung einer mathematischen Gleichung an empirische Daten gerade nicht zur Aufdeckung von Invarianzen des ökonomischen Geschehens führt, sondern daß die in den Verhaltensfunktionen verwendeten Konstanten als historisch relativierte Größen aufgefaßt werden müssen¹³⁹. Die jeweils vorzunehmenden Parameterschätzungen sind nur innerhalb eines homogenen Milieus zulässig, und deren prognostische Verwendung ist nur solange möglich, als der institutionelle Rahmen, die Wirtschaftsstruktur und die Gleichartigkeit des Wirtschaftsablaufs im wesentlichen gewahrt bleiben. In der Bundesrepublik fehlte es in den letzten Jahren an der notwendigen Konstanz. Zu den normalen Ungewißheiten traten die Auswirkungen der beiden Konjunkturprogramme, die englische Abwertung mit Folgeabwertungen in 14 weiteren Ländern im November 1967, Anfang 1968 das Programm zur Sanierung der US-Zahlungsbilanz mit den neu zu erwartenden kontraktiven Effekten und schließlich eine weltweite Hochzinspolitik im Gefolge inflationärer Tendenzen.

¹³⁶ Soweit hierzu Stimmen aus der Praxis vorliegen, sind diese eher skeptisch. So wies z. B. das Vorstandsmitglied der Farbwerke Hoechst, *Reintges*, auf dem Deutschen Betriebswirtschaftstag 1969 in Berlin darauf hin, daß die bisher veröffentlichten Zahlen der Zielprojektion auf die Festsetzung konkreter betrieblicher Ziele keinen Einfluß haben, da Angaben fehlen, durch welche konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen diese Ziele erreicht werden sollen. Wie *Reintges* am Beispiel der Jahresprojektion 1969 für den Export zeigen konnte, ist die Durchsetzung selbst derjenigen gesamtwirtschaftlichen Vorstellungen, die sich unmittelbar auf die Aktivität der Unternehmen auswirken müßten, schwierig: Die gewollte Behinderung der Zunahme der Exportnachfrage sollte nach der Projektion durch Verstärkung der inländischen Nachfrage kompensiert werden. Die erwartete Exportabflachung ist aber nicht eingetreten. Die Unternehmen sind im allgemeinen nicht bereit, der Konkurrenz Marktanteile zu überlassen. Gerade exportorientierte Industrien müssen im Auslandsgeschäft darauf achten, auf den Auslandsmärkten dem jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Wachstum entsprechend im Markt zu bleiben. Außerdem können Produktionsmittel nicht ohne Verluste beliebig einer veränderten Nachfragestruktur angepaßt werden. Vgl. FAZ, Nr. 221 vom 24. September 1969, S. 18.

¹³⁷ Vgl. vorne S. 167, Anm. 77.

¹³⁸ Vgl. hierzu die Untersuchung von *Lüdeke*, Ein ökonometrisches Vierteljahresmodell für die BRD, 1969, die die Schwierigkeiten zeigt, selbst für den vergleichsweise kurzen Zeitraum von einem Vierteljahr die Entwicklung der meisten in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowohl auf der Verwendungs- als auch auf der Verteilungsseite auftretenden Aggregatsgrößen hinreichend zu erklären.

¹³⁹ Vgl. *Watrin*, Marktwirtschaft und Globalsteuerung, Die Aussprache, 1967, S. 99 ff.

Gravierender als die aus der beschränkten Leistungsfähigkeit der Prognostik herrührenden Bedenken, die für jede Wirtschaftspolitik, die nicht nur intuitiv vorgehen will, gelten, ist die ordnungspolitische Problematik der im Stabilitätsgesetz festgelegten Globalsteuerung. Es ist nämlich fraglich, ob die »Symbiose von Wettbewerbspolitik als ordnungspolischem Rahmen für die freien Marktbeziehungen und Globalsteuerung der großen Aggregate des Sozialprodukts«¹⁴⁰ gelingen kann. Zwar entspricht fraglos das Instrumentarium des Stabilitätsgesetzes den Kriterien der Marktkonformität. Steuern und damit auch deren Variierung zum Zwecke der Stabilisierung (§§ 26 ff.¹⁴¹) gehören von jeher zu den Musterbeispielen marktkonformer Maßnahmen. Auch Konjunkturausgleichsrücklagen, eine straffere Koordination der öffentlichen Haushalte, die Zurverfügungstellung von Orientierungsdaten und die Kreditlimitierung der Gebietskörperschaften und Zweckverbände, können als »Maßnahmen, die den sozialen Zweck sichern, ohne störend in die Marktapparatur einzugreifen«¹⁴², qualifiziert werden. Allerdings läßt sich nicht feststellen, ob und inwieweit mit der Globalsteuerung die Funktionsfähigkeit des Preismechanismus erhöht, d. h. dessen Allokationseffizienz verbessert wird, weil dies vor allem durch die Reaktion von Unternehmern und Konsumenten auf eine aktive Stabilisierungspolitik, also indirekt, erreicht werden soll und – wie vorne gezeigt werden konnte – bisher kein verlässliches Material über den Zusammenhang zwischen Information und ökonomischem Verhalten vorliegt. Grundlegender als die Frage der Effektivität ist aber diejenige, ob die planvolle makroökonomische Beeinflussung der Kreislaufgrößen und die marktwirtschaftliche Steuerung der einzelwirtschaftlichen Beziehungen zwei inkompatible Konzeptionen sind. Logisch liegt hier kein Widerspruch vor¹⁴³. Die Bedenken, die gegen die kombinierte Anwendung des Prinzips der Selbststeuerung für die Mikrorelationen und der Globalsteuerung für die Makrorelationen geäußert werden, gründen sich daher vor allem auf politische Erwägungen bzw. auf die Beobachtung, daß fast alle Versuche der Einführung einer volkswirtschaftlichen Rahmenplanung eine Tendenz zur Aufgliederung in Pläne mit Detailcharakter, eine Tendenz von der indikativen zur imperativen Planung aufweisen¹⁴⁴. Mit diesen Einwänden wird jedoch übersehen, daß damit nicht nur die Kombination beider Systeme, sondern auch die

¹⁴⁰ Schöllhorn, Globalsteuerung ohne Ziel und Zahl? FAZ, Nr. 209 vom 10. September 1969, S. 18.

¹⁴¹ §§ ohne Gesetzesangabe sind im folgenden solche des Stabilitätsgesetzes.

¹⁴² So die Umschreibung der Marktkonformität durch Müller-Armack, Soziale Marktwirtschaft, HdSW, 1956, S. 391.

¹⁴³ Vgl. Schiller, Preisstabilität, 1966, S. 21.

¹⁴⁴ Vgl. Watrin, Marktwirtschaft und Globalsteuerung, Die Aussprache, 1967, S. 105. Vgl. auch vorne S. 169.

Globalsteuerung für sich allein abgelehnt wird, denn nicht die Verschmelzung beider Prinzipien, sondern die Globalsteuerung als solche führt ja angeblich zu einer Ausschaltung des Wettbewerbs. Angesichts der unbestreitbaren Erfolge, der unleugbaren Notwendigkeit der Beeinflussung der Makrogrößen und der theoretisch möglichen Kombination der beiden Konzeptionen, sind aber grundsätzliche Bedenken unbegründet. Allerdings wird es auf die Dosierung der jeweiligen Maßnahmen ankommen. Ein Regelungsmechanismus im Sinne einer lawinenartigen Ausdehnung des einmal angewandten Eingriffs ist jedenfalls nicht beweisbar.

Bevor das Stabilitätsgesetz im Hinblick auf grundsätzliche rechtliche Problematiken untersucht wird, sind die mit ihm neu geschaffenen Steuermöglichkeiten nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten darzustellen, weil nur so deren Wirkungszusammenhänge transparent werden. Eine juristische Betrachtung, die diese übersieht, läuft Gefahr, sich frühzeitig auf juristische Fragestellungen zu verengen und dabei eine wesentliche Dimension – nämlich die der tatsächlichen Bedeutung – zu verfehlen.

Ein Überblick über das Gesetz ergibt, daß zur Erreichung des in § 1 formulierten Zieles des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fast ausschließlich finanzpolitische Mittel vorgesehen sind. Die konjunkturelle Sozialpolitik wird nur durch die Information der Sozialpartner über die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Rahmen der konzertierten Aktion angedeutet (§ 3). Der Beitrag zur Abwehr außenwirtschaftlicher Störungen beschränkt sich auf die allgemeine Erwähnung der Nutzung der internationalen Koordination sowie des Einsatzes der verfügbaren finanzpolitischen Mittel (§ 4). Auch die Kreditpolitik wird nur beiläufig durch die Einfügung des § 42a BBankG in § 29 Ziff. 2 behandelt: die Bundesbank kann nunmehr ihre Ausgleichsforderungen nicht nur mobilisieren, sondern im Bedarfsfall hat ihr der Bund bis zu acht Milliarden geldmarktfähige Papiere auszuhändigen. Die Schaffung dieser Möglichkeiten war vor allem deshalb nötig, weil sich auf Grund der Vorschriften des Stabilitätsgesetzes über die Tilgung von Schulden des Bundes bei der Bundesbank (§ 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 1) die Höhe der aus der Neuordnung des Geldwesens im Jahre 1948 herrührenden Forderung der Bundesbank an den Bund von ca. 8 Milliarden erheblich vermindern könnte.

b) Die Instrumente des Stabilitätsgesetzes und deren Wirkungsweise im einzelnen

Die Darstellung der Werkzeugsammlung des Gesetzes kann sich daher auf dessen Schwerpunkt, auf die finanzpolitischen Mittel, beschränken. Als

Hilfsmittel soll ein Kreislaufschema nach *Peter*¹⁴⁵ dienen, das der Dynamik des Gesetzes am besten gerecht wird¹⁴⁶.

Die in Betracht kommenden finanzpolitischen Maßnahmen sind in einem vierpoligen Kreislaufschema erfassbar. Mit E werden die Einkommensempfänger, mit U die Unternehmen in ihrer Gesamtheit (private, öffentliche usw.) und mit F der Fiskus (sämtliche Gebietskörperschaften mit Steuergewalt und Sozialversicherung) bezeichnet. F₁ kennzeichnet die Länder, F₂ die Gemeinden. Der Pol Vermögensänderungen (V) ist im Gegensatz zu den drei anderen nach einem funktionalen Merkmal gebildet.

Folgende Ströme sind feststellbar:

E → F	1. Einkommensteuer 2. Abschreibung	§ 26 Ziff. 3b Abs. 3 § 26 Ziff. 3b Abs. 2
U → F	1. Körperschaftssteuer 2. Abschreibung	§ 27 Ziff. 1 § 27 Ziff. 2
F → E	_____	_____
F → U	1. Investitionsausgaben 2. Investitionsprämien	§ 6 Abs. 1 und Abs. 2 § 26 Ziff. 3a, § 27 Ziff. 2
F ₁ → F ₂	Kreditfonds-Umschichtung	§ 21, § 20 Abs. 2 S. 2 und 3
F → V	1. Überschüsse, Konjunktur- rücklagen (Gebietskörperschaften) 2. Überschüsse, Liquiditätsan- lagen (Sozialfiskus)	§ 5 Abs. 2, § 6 Abs. 1, § 14, § 15 Abs. 1 und Abs. 2 § 30
V → F	Fehlbeträge, Konjunkturück- lagen, Kreditmittel	§ 5 Abs. 3, § 6 Abs. 2 und Abs. 3, § 14, § 19, § 20
V ₁ ↔ V ₂	Bewegungen auf Konten der Bundesbank 1. Konjunkturrücklagen 2. Liquiditätsanlagen	§ 5 Abs. 2 und Abs. 3, § 6 Abs. 1 und Abs. 2, § 7, § 15 § 30, § 14

¹⁴⁵ *Peter*, Strukturlehre des Wirtschaftskreislaufes, 1943 und *ders.*, Mathematische Strukturlehre des Wirtschaftskreislaufes, 1954.

¹⁴⁶ Für das Stabilitätsgesetz wurde ein solches Schema entwickelt von *Koch*, Die finanzpolitischen Mittel des Stabilisierungsgesetzes, Ringvorlesung, 1967, S. 38 ff., das im folgenden weitgehend unverändert übernommen werden kann.

Die Übernahme der Kreislaufströme in eine Kreislaufmatrix ergibt folgendes Bild:

	E	U	F	V
E			$F \longrightarrow E$	
U			$F \longrightarrow U$ 1. § 6, Abs. 1 und 2 2. § 26 Ziff. 3a 27 Ziff. 2	
F	$E \longrightarrow F$ 1. § 26 Ziff. 3b Abs. 3 2. § 26 Ziff. 3b Abs. 2	$U \longrightarrow F$ 1. § 27 Ziff. 1 2. § 27 Ziff. 2	$F_1 \longrightarrow F_2$ § 21, § 20 Abs. 2, S. 2 und 3	$V \longrightarrow F$ 1. § 5 Abs. 3 § 6 Abs. 2 und Abs. 3 § 14 2. § 19, 20
V			$F \longrightarrow V$ 1. § 5 Abs. 2 § 6 Abs. 1 § 14, 15 Abs. 1 und Abs. 2 2. § 30	$V_1 \longrightarrow V_2$ 1. § 5 Abs. 2 und Abs. 3, § 6 Abs. 1 und Abs. 2 2. § 30, § 40

Er enthält als Einnahme alle Ersparnisse von Individuen, nicht entnommene Gewinne der Unternehmen und Überschüsse des Fiskus. Mit V_1 sind bei der Bundesbank verbuchte Vermögensänderungen, mit V_2 alle anderen gekennzeichnet.

Erläuterungen:

1) $F \longrightarrow U$

Dieser Strom bezeichnet die Investitionsmittel; nach dem Konzept dieser konjunkturellen Variation scheiden bei gegebener oder drohender Unterbeschäftigung private Bedürfnisse (Investitionen) aus, und machen für öffentliche Bedürfnisse Produktionsfaktoren frei, die bei Vollbeschäftigung submarginal wären. Bei einer entgegengesetzten Entwicklung, also bei drohender Überbeschäftigung, tauchen öffentliche Bedürfnisse im submarginalen Bereich unter. Eine Begrenzung dieses Verfahrens ergibt sich aus

technischen (z. B. Kontinuität des Produktionsvorgangs) und juristischen (z. B. Einhaltung der Ausschreibungsfristen) Gegebenheiten.

2) $E \longrightarrow F$ $U \longrightarrow F$

Belastungen und Entlastungen natürlicher Personen und Unternehmen durch Variierung der Steuertarife mindern oder erhöhen das verfügbare Einkommen und wirken sich daher auf die Konjunktur aus. Bei Minderung der Steuerzahlung kann sich die Wirkung in einer Entschuldung erschöpfen, was die Kreislaufvorgänge $U \longrightarrow F$, $U \longrightarrow V$ und $V \longrightarrow F$ zur Folge hat, während bei den Individuen mit einer verstärkten Konsumneigung ($E \longrightarrow U$) zu rechnen ist.

Nach dem Stabilitätsgesetz können die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer (nur gleichzeitig und in demselben Verhältnis) bis zu 10 Prozent erhöht oder vermindert werden. Die Breite der direkten Wirkungen von Steuern nach dem Einkommen ist groß, obwohl wegen der Progression der zu variierenden Einkommensteuer und der Belastung eines reinen Besitzeinkommens bei der Körperschaftsteuer der konjunkturelle Zweck auch distributive Nebenwirkungen auslöst.

Mit der Variation von Steuern ist diejenige von Investitionen gleichwertig, weil in beiden Fällen eine zeitliche Verschiebung in der Bedarfsdeckung eintritt, einmal bei privaten, zum anderen bei öffentlichen Wirtschaftssubjekten.

3) $F \longrightarrow U$, Nr. 2

$E \longrightarrow F$, Nr. 2

$U \longrightarrow F$

Nach dem Stabilitätsgesetz werden bei drohender Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Investitionsprämien, d. h. förmliche Subventionen, proportional den Anschaffungs- oder Herstellungskosten gewährt bzw. steuerliche Vergünstigungen bei bestimmten Absetzungen sowie degressive Absetzungen auf Neuanschaffungen versagt¹⁴⁷. Schon nach der früheren Regelung waren steuerliche Vergünstigungen zur Beeinflussung von Investitionen zugelassen (§ 51 Abs. 1 Ziff. 2 Buchst. s EStG a.F.). Die

¹⁴⁷ Unter systematischen Gesichtspunkten korrespondieren diese beiden Instrumente nicht miteinander. Der Investitionsprämie einerseits hätte andererseits eine Investitionssteuer – oder umgekehrt – der Einschränkung des Abschreibungsvolumens hätte die Gewährung von Sonderabschreibungen entsprochen. Eine Investitionssteuer wie sie vom *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium* vorgeschlagen worden ist, wurde trotz ihrer unbezweifelbaren konjunkturpolitischen Wirksamkeit als zu harter Eingriff in die Unternehmensfreiheit nicht in Betracht gezogen. Dem von der Bundesregierung geplanten Ausbau von Sonderabschreibungen folgte das Parlament nicht, weil die Auswirkung von Investitionsprämien gerechter und breiter ist als die von Sonderabschreibungen, deren Inanspruchnahme wesentlich von der Gewinnlage der Unternehmen abhängt. Vgl. *Nissen*, Die steuerlichen Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, BB 1967, S. 790.

Begünstigung unternehmerischer Investitionen enthält begriffsnotwendig eine Änderung der Preisrelationen, weshalb es sich hier im strengen Sinn um Maßnahmen handelt, die nicht marktkonform sind.

4) Der Strom von $F \longrightarrow E$ ist in der Übersicht nicht ausgefüllt, weil durch den Gesetzgeber keine Möglichkeit geschaffen wurde, um Personalausgaben und personengebundene Transferausgaben zur Konjunktursteuerung einzusetzen. Dies wäre durchaus möglich gewesen, denn Lohn-, Gehalts- und Rentenänderungen wirken konsumkontraktiv oder konsumexpansiv.

5) $V \longrightarrow F$, Nr. 2; $F_1 \longrightarrow F_1$

Mit der Begrenzung der Aufnahme von Krediten durch die Gebietskörperschaften und dem Ausgleich von Kreditfonds soll der Ausgabebetrag für öffentliche Investitionen gesteuert werden. Da eine direkte Dringlichkeitsprüfung wegen der großen Zahl der Investitionssubjekte und wegen der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik praktisch nicht durchführbar schien, mußte der Weg über Bezugsperioden gewählt werden. Eine hoheitliche Zuteilung schien wegen der angeblichen mangelhaften Zinselastizität der Kreditnachfrage öffentlicher Körperschaften unerlässlich.

6) $F \longrightarrow V$; $V \longrightarrow F$, Nr. 1; $V_1 \longleftrightarrow V_2$

Zu den wichtigsten Maßnahmen des Stabilitätsgesetzes gehört die Reservebildung. Der Bundesbank fließen zur Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen oder zur gesetzlichen Schuldentilgung folgende Mittel zu: Mittel des Bundes, die im Haushaltsplan als solche veranschlagt sind (§ 5 Abs. 2) oder die in Ausführung des Haushaltsplanes durch Rückstellung von Ausgaben frei werden (§ 6 Abs. 1); Mittel der Länder (§ 14); Mittel des Bundes und der Länder auf Anordnung der Bundesregierung (§ 15). Das für die Reservebildung zuständige Organ verfügt über die Mittel, die bei einer Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit verausgabt werden können.

Ähnlich wie die Rücklagenpolitik wirkt die Anlage bestimmter Gelder der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (jetzt Bundesanstalt für Arbeit) in Geldmarktpapieren der Bundesbank (§ 30).

Die behandelten Vorschriften ergänzen die konjunktursteuernden Möglichkeiten der Bundesbank. Deren Mindestreservopolitik sowie die Struktur der Geldbestände des Publikums (Verhältnis zwischen Bargeld und Giralgeld) bestimmen die Geldschöpfungskapazität der Banken. Fiskalische Rücklagen bei der Bundesbank wirken sich unmittelbar kontraktiv auf die Kreditschöpfungsfähigkeit der Geschäftsbanken aus, weil diese Rücklagenbildung in der Regel zu Lasten von deren Einlagen erfolgt.

Im ganzen gesehen wird die im Stabilitätsgesetz geschaffene Werkzeugsammlung von der Volkswirtschaftslehre zu Recht für ausreichend und für geeignet gehalten, um das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erreichen. Im wesentlichen entspricht das Gesetz den Anforderungen deutscher Ökonomen, deren geistige Welt vom *Keynes* der »general theory« und der nachfolgenden modernen neoklassischen Synthese¹⁴⁸ bestimmt wird¹⁴⁹. Allerdings fehlen spezifisch außenwirtschaftliche Mittel, was um-

148 Auf die politische Couleur kommt es hierbei nicht an. Dies dürfte mit der zwiespältigen Grundposition von *Keynes* zusammenhängen. Einerseits sieht er nämlich, abgesehen von der Notwendigkeit zentraler Leitung für die Herbeiführung eines Ausgleichs zwischen dem Hang zum Verbrauch und der Veranlassung zur Investition, keinen Grund für eine weitergehende Verstaatlichung des wirtschaftlichen Lebens. Andererseits bezeichnet er »eine ziemlich umfassende Verstaatlichung der Investitionen« als das einzige Mittel zur Erreichung der Vollbeschäftigung. Ob und inwieweit das Postulat von *Keynes*, der Staat müsse das Verhältnis der Verbrauchs- zur Investitionsrate regulieren, den Übergang von einer liberalen zu einer planwirtschaftlichen Wirtschaftsstruktur bedingt, hängt, wie *Muhs* (Besprechung von *Paulsen*, Neue Wirtschaftslehre, 1950, ZgesStW, Bd. 109, 1953, S. 374) zutreffend formuliert, »nicht nur von den quantitativen Dimensionen der Regulierung ab, sondern auch davon, von welcher Grundhaltung aus sie geschieht«.

149 So *Koch*, Die finanzpolitischen Mittel des Stabilisierungsgesetzes, Ringvorlesung, 1967, S. 49 unter Berufung auf *Schiller*, der auf die im Vergleich zu den USA nur zögernde Veränderung in der Bewußtseinslage hinweist. In diesem Zusammenhang wird ein Hinweis auf die augenblickliche wirtschaftspolitische Kontroverse in den USA zwischen der »Chicagoer Schule« und den »Keynesianern« nötig. *Milton Friedman*, das geistige Haupt der »Chicagoer Schule«, konnte für die USA empirisch nachweisen, daß langfristig zwischen Geldmengenänderungen pro Produktionseinheit und der Entwicklung des Preisniveaus eine numerische Verbindung besteht (*Friedman*, A monetary history of the United States 1867–1960, 1963, S. 676 ff.) und propagiert deshalb eine Rückkehr zur Geldpolitik in der Form der Geldmengenpolitik. Gleichzeitig lehnt er die übliche Fiskal- und Geldpolitik ab, weil im Konjunkturzyklus die langfristig gültigen Zusammenhänge zwischen Preisniveau, Geldmenge, Sozialprodukt und Volkseinkommen nicht gälten und wegen der Diagnoseprobleme, der institutionellen Einsatzhemmnisse und der Reaktionswiderstände eine richtige Dosierung der einzusetzenden Mittel unmöglich sei. Selbst wenn man die volkswirtschaftliche Richtigkeit der Thesen von *Friedman* unterstellt, besteht keine Aussicht auf deren politische Verwirklichung, weil die geplante Automatisierung der Geldmengenexpansion u. a. flexible Wechselkurse, die Abschaffung der Diskont- und Mindestreservpolitik und eine Reservehaltung der Banken in Höhe ihrer Verbindlichkeiten bedingt. Vgl. auch *Hellwig*, *Milton Friedmans* radikale Geld- und Bankreform, ZgesKredW, 1970, S. 265 ff. Eine Verbesserung der antizyklischen Geld- und Fiskalpolitik durch Maßnahmen, wie sie etwa der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1969 (BT-Drucksache VI/100, Tz. 263 ff.) vorschlägt, hat daher größere Aussicht auf Realisierung. Auch im jüngsten Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank wird der Quantitätstheorie von *Friedman* eine deutliche Absage erteilt und statt dessen die eigene Konzeption erläutert, wonach eine Kombination der kreditpolitischen Instrumente zur Ansteuerung der beiden Ziele, nämlich der Veränderung sowohl des Zinsniveaus als auch der Bankenliquidität und des Geldvolumens, dienen soll. Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1969, S. 28 f. Die Dosierung des Geldvolumens nach strengen Mengenregeln wäre nach Ansicht der Notenbank »zumindest im gegenwärtigen Währungssystem fester Wechselkurse und bei hoher Integration der internationalen Kapitalbewegungen« gar nicht möglich. Daher sieht die Bundesbank »gerade in der kurzfristig möglichen Beeinflussung des monetären Geschehens mit dem Ziele, den Binnen- und Außenwert des Geldes zu stabilisieren, ... den besonderen Vorteil der Kreditpolitik gegenüber anderen konjunkturpolitischen Instrumenten« (a.a.O., S. 29).

somehr auffällt, weil manche Maßnahmen des Gesetzes im binnenwirtschaftlichen Bereich äquilibrierend und im außenwirtschaftlichen gleichzeitig desäquilibrierend wirken können. Dies gilt einmal für den internationalen Kapitalverkehr, weil binnenwirtschaftliche Rücklagenpolitik und Tarifänderungen bei der Einkommensteuer Angebot und Nachfrage von Kreditmitteln und damit den Zustrom von ausländischem Kapital unerwünscht beeinflussen, zum anderen für den Handel in Waren und Diensten. Bei letzterem sind verschiedene Konstellationen denkbar, die die gesamte Interdependenz zeigen: eine Drosselung der inländischen Gesamtnachfrage, die wegen der Preistendenz nötig wird, führt bei aktiver Leistungsbilanz zu einer zusätzlichen außenwirtschaftlichen Störung, ebenso wie eine Senkung von Steuern bei Unterbeschäftigung und gleichzeitigen Einfuhrüberschüssen. Andererseits sind Konstellationen denkbar, die Maßnahmen erfordern, welche nach außen und innen ausgleichend wirken.

Die Frage, ob die Außenflanke der Konjunktur durch eine Ergänzung des Stabilitätsgesetzes geschützt werden müßte, läßt sich wie folgt beantworten: Als Ersatz für eine Wechselkurspolitik, von der bis zur Freigabe des Wechselkurses am 29. September 1969 aus traditionellen, politischen und rechtlichen Gründen und aus Rücksicht auf die Partnerländer kein Gebrauch gemacht worden war, kommen zahlreiche steuerliche Maßnahmen zur Abwehr von Waren- und Kapitalströmen im internationalen Verkehr in Betracht. So könnte die Variation der Tarife auf andere Abgaben als auf Steuern vom Einkommen, insbesondere auf die Mehrwertsteuer, erstreckt werden. Diese mindert die Konsumausgaben und erhöht daher nicht den kreditären Kapitalbedarf. Eine Ergänzung des Stabilitätsgesetzes in dieser Richtung wäre zu erwägen¹⁵⁰. Im übrigen sind viele Maßnahmen wie zum Beispiel die Kuponsteuer¹⁵¹, Zölle und die durch das Absicherungsgesetz vorgenommenen Entlastungen bzw. Belastungen¹⁵² zur Abschirmung der binnenwirtschaftlichen Stabilisierung denkbar. Ein geschlossenes und über die globale Erwähnung in § 4 hinausgehendes System von Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Sicherung ist jedoch nicht erforderlich, da die meisten Lenkungsmittel nur ein schlechter Ersatz für eine konsequente Wechselkurspolitik sind. Für diese sollten der Regierung aber durch den Gesetzgeber eindeutige Direktiven gegeben werden, die sowohl den

¹⁵⁰ Befürwortend Koch, a.a.O., S. 51.

¹⁵¹ Vgl. § 49 EStG und die Entscheidung des BVerfG, das die Beschränkung der Steuerpflicht auf nicht im Inland ansässige Gläubiger mit dem Gleichheitssatz für vereinbar hält, BVerfGE 19, 122.

¹⁵² G. vom 29. November 1968 (BGBl. I S. 1255) i. d. F. vom 8. August 1969 (BGBl. I S. 1081). Zu dessen Aufhebung vgl. vorne S. 65, Anm. 96.

Erfordernissen parlamentarischer Kontrolle wie den Notwendigkeiten eines ausreichenden Handlungsspielraums der Regierung genügen müßten¹⁵³.

Auch wenn in der Volkswirtschaftslehre das theoretische Rüstzeug des Stabilitätsgesetzes zur Ansteuerung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im wesentlichen nicht umstritten ist, muß doch vor einer Überschätzung der Effizienz der möglichen Eingriffe gewarnt werden. Obgleich eine Untersuchung über die Bewährung des Gesetzes in der Praxis wegen dessen verhältnismäßig kurzer Geltungsdauer noch verfrüht wäre, lassen sich doch schon manche Einwände, die aus den bisherigen Erfahrungen bzw. aus praktischen Gesichtspunkten folgen, festhalten: die Warnungen vor der politischen Undurchführbarkeit dämpfender Maßnahmen scheinen sich zu bestätigen.

Obwohl im Sommer 1969 erhebliche konjunkturelle Überhitzungserscheinungen zu registrieren waren, konnte sich die Bundesregierung vor der Bundestagswahl am 28. September 1969 nicht dazu entschließen, eines der nötigen drastischen bremsenden Mittel (z. B. Steuererhöhungen, Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten) anzuwenden. Statt dessen wurde am 29. September 1969 die im Gesetz nicht vorgesehene, durchaus einschneidende Freigabe des Wechselkurses der DM beschlossen. Berücksichtigt man deren Auswirkung auf den einzelnen Unternehmer, dann erscheint die kasuistische Festlegung einzelner, teilweise sogar unverbindlicher Handhabungen (z. B. die Zurverfügungstellung von Orientierungsdaten) in einem Gesetz als durchaus bizarr, wenn andererseits wesentlich tiefgreifender, direkt bis in die einzelnen Vertragsverhältnisse hinein durch eine Entscheidung gewirkt werden kann, die vor allem aus traditionellen Gründen dem Bereich des Politischen zugerechnet wird.

Nach der Wahl unterließ die neue Regierung trotz einer ungewöhnlich hohen Preissteigerungsrate, die im Januar 1970 bei den Industrieerzeugnissen gegenüber dem vergleichbaren Vorjahresmonat durchschnittlich 5,8 % betrug (also weit höher war als während der letzten Hochkonjunkturperiode im Juni 1965 mit 2,9 %) aus politischen Gründen jede Konjunktursteuerung. Insbesondere wurde die vom Bundeswirtschaftsminister vorgeschlagene, so wirksame wie unpopuläre vorgezogene Vorauszahlung auf Einkommensteuer und Körperschaftssteuer und die Einführung einer befristeten Vorauszahlung auf die Lohnsteuer nicht beschlossen und statt dessen die Sicherung der Preisstabilität unter Verletzung der Verpflichtung aus dem Stabilitätsgesetz alleine der Bundesbank überlassen. Diese sah sich gezwungen am 6. März 1970 den Diskontsatz auf 7,5 % und damit auf den absoluten Nachkriegshöchststand anzuheben.

¹⁵³ Zur Frage inwieweit hierbei Art. 80 GG zu beachten ist vgl. *Wolfgang P. Hoffmann*, Rechtsfragen der Währungsparität, 1969, S. 190 ff.

Als wenig wirkungsvoll hat sich die im Frühjahr 1969 verfügte Beschleunigung der Anpassung der Vorauszahlungen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erwiesen¹⁵⁴. Schon bisher sollten die Finanzämter nämlich bei steigenden Umsätzen die Vorauszahlungen für die Ertragssteuern anpassen. Eine verstärkte Aktivität in dieser Richtung machte wegen der Arbeitsbelastung der Finanzbehörden verschiedentlich die Zurückstellung der Veranlagungen für 1967 und 1968 nötig, so daß die Beschleunigung der Steuerzahlung andererseits wieder durch Ausfälle erkaufte werden mußte.

Bedenken können auch gegen die allgemein für besonders wirksam gehaltenen Steuererhöhungen hergeleitet werden; einmal wegen der zeitlich-technischen Schwierigkeiten (Begrenzung auf ein Jahr, Deckung mit Kalenderjahr); zum anderen zeigen die Erfahrungen in den USA, daß die dort mit einer 10 %igen Steuererhöhung beabsichtigte Verringerung der Massenkaukraft nicht eintrat. Statt dessen wurde lediglich die Lohnpreisspirale verstärkt in Bewegung gebracht. Zudem führt jede Steuersatzanhebung zur Flucht in Sachwerte und zu anderen Ausweichmanövern wie zum Beispiel der Vorziehung von Betriebsausgaben.

Volkswirtschaftlich und strukturpolitisch angreifbar ist die mögliche Einschränkung von Sonderabschreibungen, soweit Investitionen, die im öffentlichen Interesse (Zonenrandgebiet, Vermeidung von Abwasserschäden, Luftreinhaltung usw.) liegen, getroffen werden. Außerdem ist ein möglicher Dämpfungseffekt bereits durch die im Steueränderungsgesetz 1969¹⁵⁵ gewährten Zulagen für Investitionen im Zonenrandgebiet, in den Bundesausbauorten und -gebieten, im Steinkohlenbergbau und im Bereich von Forschung und Entwicklung konterkariert worden.

Ein zu den effektivsten Maßnahmen gerechneter Eingriff wird wegen der tatsächlichen Verhältnisse weitgehend wirkungslos bleiben: die zeitweise Aussetzung oder Einschränkung der degressiven Abschreibung. Viele wichtige Anlagegüter werden nämlich nicht degressiv abgeschrieben. Bei Anlagegütern aber, die degressiv abgeschrieben werden (Nutzungsdauer über 6 Jahre), handelt es sich vornehmlich um Maschinen, maschinelle Vorrichtungen und auch Betriebsvorrichtungen. Die Investitionsentscheidungen der Unternehmer werden gerade in der Hochkonjunktur bei diesen Gütern durch die Veränderung der Abschreibungsvorschriften wohl kaum beeinflußt. Solche Investitionsgüter werden nämlich oft auf Grund längerfristiger Planungen bestellt, außerdem sind die Zeiträume zwischen Akquisition und

¹⁵⁴ Geregelt durch im wesentlichen gleichlautende Entschlüsse der Länderfinanzministerien. Vgl. BStBl. 1969, Teil I, S. 241.

¹⁵⁵ Vgl. hierzu vorne S. 120, Anm. 41.

Auslieferung zumeist so beträchtlich, daß die auf kurzfristige Wirkung berechneten Mittel des Stabilitätsgesetzes ohnehin nicht greifen¹⁵⁶.

2. Die Rechtsnatur des Stabilitätsgesetzes

Die vorgenommene wirtschaftswissenschaftliche Aufbereitung und Durchleuchtung des Instrumentariums des Stabilitätsgesetzes ist zur Auslotung der Wirkungsbreite und Tiefe der einzelnen Maßnahmen des Gesetzes unerläßlich. Rechtliche Betrachtungen, die diese zu wenig in Rechnung stellen, müssen notwendig schon in den Grundlagen unsicher bleiben. Bezeichnend für diese Unsicherheit sind die Einschätzungen der Rechtsnatur des Gesetzes. Sie reichen von der Aussage, daß das Gesetz »weder wirtschaftsinterventionistisch . . . noch strukturpolitisch« ausgerichtet sei¹⁵⁷, über die Wertung, mit ihm werde »eine grundlegende Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten«¹⁵⁸ erreicht, die *Stern* wiederum für eine Verknennung der Zielsetzung des Gesetzes hält¹⁵⁹, bis zu der Behauptung, das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates stelle sich neu¹⁶⁰. Das Stabilitätsgesetz scheint Klassifikationen wie »Wendepunkt in der Wirtschaftspolitik«, das »die Planung in neue Dimensionen versetzt«, »bemerkenswerter Schritt zum Syndikalismus«¹⁶¹ und »Schrittmacher des rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenwirkens«¹⁶² geradezu herauszufordern. Das Vielschichtige und Neuartige des Gesetzes läßt in der Tat verschiedene Einstufungen zu; auf eine einzige Formel sind sie nicht zu bringen.

Die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit sich mit Art. 109 GG und dem Stabilitätsgesetz die sog. Wirtschaftsverfassung verändert hat, wurde bereits vorne behandelt¹⁶³. Damit ist auch für das Problem der innerpolitischen Neutralität die Antwort gegeben. Die Verantwortung des Staates für die konjunkturelle Entwicklung gehört heute zum Gemeingut westlicher Verfassungstradition¹⁶⁴. Die Verpflichtung des Gesetzgebers auf das sozial-

¹⁵⁶ Vgl. zum ganzen *Ullrich*, Stumpfe Waffe Stabilitätsgesetz, FAZ, Blick durch die Wirtschaft vom 21. Juli 1969, Nr. 165, S. 4.

¹⁵⁷ So *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 49; ähnlich *Greitemann*, Das Stabilitätsgesetz als Schrittmacher, Festschrift Knorr, 1968, S. 258.

¹⁵⁸ So *Hüttl*, Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, DVBl. 1967, S. 433.

¹⁵⁹ *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 49.

¹⁶⁰ Diese Frage wird von *Stern*, a.a.O., S. 51, aufgeworfen.

¹⁶¹ Alle bei *Forsthoff*, Über Mittel und Methoden moderner Planung, Planung III, 1968, S. 28 f.

¹⁶² *Greitemann*, Das Stabilitätsgesetz als Schrittmacher des rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenwirkens, Festschrift Knorr, 1968, S. 257 ff.

¹⁶³ S. 139 ff.

¹⁶⁴ Vgl. *Krüger*, Staatslehre, 1966, S. 588 ff.

staatliche Verfassungsprogramm durch das Grundgesetz war schon vor Änderung des Art. 109 GG unstreitig. Insofern war das Grundgesetz wirtschaftspolitisch niemals neutral in bezug auf Ziel und Richtung der Wirtschaftspolitik, sondern lediglich in bezug auf deren Mittel¹⁶⁵. Da das angestrebte wirtschaftspolitische Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts lediglich eine Verdeutlichung der seitherigen sozialstaatlichen Verpflichtung bringt, können sich Aussagen über das Ende der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes also nur auf die veränderten wirtschaftspolitischen Mittel beziehen.

Allein in deren Vermehrung eine grundsätzliche Neuorientierung im Verhältnis von Staat und Gesellschaft zu sehen, ist schon deshalb unangebracht, weil die meisten der teilweise längst praktizierten Mittel im staatlichen Innenbereich bleiben. Im Mittelpunkt des Stabilitätsgesetzes stehen Ermächtigungen und Verpflichtungen des Bundes, der Länder und der Gebietskörperschaften zu einer antizyklischen Beeinflussung der Nachfrage durch Maßnahmen der Haushalts- und Finanzpolitik. Soweit dabei zentralplanerische Züge erkennbar werden, bleiben diese unverbindlich. Dies gilt sowohl für die Verpflichtung der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat jeweils zum Jahresbeginn einen Jahresbericht vorzulegen, der eine Stellungnahme zum jährlichen Bericht des Sachverständigenrates, eine Darlegung der für das laufende Jahr angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Zielprojektion) und eine Darlegung der geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik (§ 2) enthält, wie für die übrigen planerischen Maßnahmen. Hierzu sind die fünfjährige Finanzplanung (§ 9) zu rechnen, der die von den Ressortministern zu erstellenden mehrjährigen Investitionsprogramme zugrunde zu legen sind (§ 10), die Zeitpläne, die der nach § 18 zu bildende Konjunkturrat unter Berücksichtigung der Lage am Kapitalmarkt aufzustellen hat (§ 22) und die Zurverfügungstellung der Orientierungsdaten durch die Bundesregierung für die bei einer Gefährdung der Ziele des Gesetzes vorgesehene konzertierte Aktion der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände. Hierdurch wird die konzertierte Aktion in die Gesamtplanung integriert. Dies wird auch, und wohl unzulänglich, mit dem sog. Subventionsbericht versucht, in dem die Bundesregierung alle zwei Jahre eine gegliederte Übersicht über die staatlichen Finanzhilfen vorzulegen hat.

Trotz dieser zentralplanerischen Elemente kann das Stabilitätsgesetz aus verfassungsrechtlichen Gründen kein Supergesetz im Rang zwischen Verfassung und einfachem Gesetz sein¹⁶⁶, wie dies vom italienischen Fünfjah-

¹⁶⁵ Vgl. BVerfGE 22, 180.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu allgemein *Scheuner*, Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, Planung I, 1965, S. 67 ff.

resplan behauptet wird¹⁶⁷. Zweifellos ist zwar das Stabilitätsgesetz auf die Koordinierung künftiger Gesetze mit wirtschafts- und finanzpolitischem Gehalt gerichtet. Hieraus im Wege »teleologischer Auslegung« eine stillschweigende Kollisionsnorm abzuleiten, die den Vorrang des älteren Programm- oder Plangesetzes begründen soll¹⁶⁸, und damit die lex posterior-Regel aufzuheben, mag politisch wünschenswert sein, juristisch begründen läßt sich dies jedoch nicht. Das Grundgesetz kennt keinen besonderen Typus eines Planungsgesetzes, so daß sich für das Stabilitätsgesetz trotz mancher Wesensmerkmale, die dieses von jedem anderen Gesetz abheben, keine aus dessen Rechtsnatur allgemein folgenden rechtlichen Besonderheiten ergeben. Im einzelnen bleiben die behandelten planerischen Elemente des Stabilitätsgesetzes sowohl für den Bereich der Grundrechte wie für den organisatorischen Raum von geringer rechtlicher Relevanz. Der private Entscheidungsspielraum erstreckt sich ohnehin in keinem Industriestaat auf die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Kreislaufgrößen wie das Beschäftigungsniveau, das Preisniveau und die Zahlungsbilanz¹⁶⁹. Anders ist die Situation allerdings für den staatlichen Innenbereich zu beurteilen, wenn nicht die einzelnen erwähnten unverbindlichen planerischen Hilfsmittel, sondern alle Maßnahmen zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Vollzugsmaßnahmen im Dienste eines Gesamtplans angesehen werden. Insoweit ist es durchaus berechtigt, von einem »Organgesetz«¹⁷⁰ zu sprechen, da das bisherige »frame-work« für die Einbindung des Bundes, der Länder und der Gemeinden in den Gesamtzusammenhang der Wirtschaft unzureichend war und mit dem Stabilitätsgesetz wesentlich verbessert wurde (§§ 14–25). Zwangsläufig ist damit eine Einschränkung des Entscheidungsspielraums der Gemeinden, Gemeindeverbände, öffentlicher Sondervermögen, Zweckverbände, der Länder und auch des Bundes verbunden. Die verfassungsrechtlichen Probleme liegen aber weniger in der möglichen Verletzung der Rechte dieser Körperschaften, wie dies bei Behandlung des Art. 109 GG gezeigt werden konnte¹⁷¹, sondern einmal im Spannungs-

167 Die Konsequenz dieser Auffassung vom Plan als »super legge« ist die Bindung des Gesetzgebers an den Plan. Nach *Cassese* (Organe, Verfahren und Instrumente der Planung in Italien, Planung II, 1966, S. 222) kann diese aber auch nach italienischem Recht nur in der freiwilligen Beachtung der im Plan getroffenen Entscheidungen durch das Parlament liegen. Zur Diskussion dieser Frage in Italien vgl. *Dicke*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung in Italien und der BRD, 1969, S. 90.

168 So *Breuer*, Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm- und Plangesetz? DVBl. 1970, S. 103.

169 Vgl. *Jürgensen, Kantzenbach*, Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Planung, Planung II, 1966, S. 58.

170 *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 52.

171 Vgl. vorne S. 152 ff.

verhältnis zwischen Regierung und Parlament, vor allem aber in der Beschränkung der Entscheidungsfreiheit des Parlaments und der Regierung selbst. Abgesehen von der Zielverpflichtung des § 1 bringen die detaillierten Vorschriften über die Ausgestaltung des Budgets (§§ 5–8) und dessen über die Legislaturperiode hinausgehende Einbettung in die fünfjährige Finanzplanung weitgehende Bindungen des Parlaments mit sich, während die Regierung einmal in ihren Handlungen begrenzt (§§ 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 12), zum anderen aber zur Durchsetzung der Konjunkturpolitik gegenüber den übrigen Gebietskörperschaften, den öffentlichen Sondervermögen und den Zweckverbänden ermächtigt wird (§§ 15, 16, 19–25). Der weitgehende, der Regierung verbleibende Spielraum mag es nahelegen, von einem Gesetz mit »Rahmen- oder Richtliniencharakter« zu sprechen¹⁷², während der Begriff des »Maßnahmegesetzes«¹⁷³ in bezug auf die interventionistischen Ermächtigungen der §§ 26 ff. keine Aussagekraft hat, da heute die meisten Gesetze so konkret auf einen abgrenzbaren Sachverhalt bezogen sind, um sie alle als Maßnahmegesetze bezeichnen zu können. Der Rechtscharakter des Stabilitätsgesetzes ist in der Tat mehrschichtig¹⁷⁴. Als »Plan der Pläne«, als normatives Aktionsmodell¹⁷⁵ unternimmt es einen Versuch zur Verwirklichung der Sozialstaatsidee, als Rechtsgrundlage präventiver und reaktiver konjunktureller Maßnahmen trägt es zur wirtschaftlichen Stabilisierung bei und über alle anderen möglichen Klassifikationen hinaus, ist die »Offenheit« seiner Formulierungen ein Beispiel für die Grenzen der Kodifikationsmöglichkeiten in unserer Zeit: die langfristigen Ordnungsaufgaben werden immer mehr von den akuten Erhaltungsbedürfnissen einer krisenanfälligen Industriegesellschaft verdrängt. Für den Gesetzgeber macht dies bei einem auf die Dauer angelegten Gesetz wie dem Stabilitätsgesetz die Verwendung weiter Formulierungen, die Zurverfügungstellung eines für jeden denkbaren Fall geeigneten Instrumentariums, und vor allem einer großzügigen Ermächtigungsbasis für die beweglichere Exekutive erforderlich. Es wäre verfehlt, diese Notwendigkeiten einer modernen Legislativtechnik an einem liberalen Kodifikationsideal zu messen. Der offene und fragmentarische Charakter des Gesetzes gehört zur Normalität einer demokratisch verfaßten Industriegesellschaft¹⁷⁶.

Mit dem Stabilitätsgesetz wurde erstmals der Versuch gewagt, der Wirtschaftspolitik eine breite, tragfähige Rechtsgrundlage zu verschaffen. Soweit

172 So *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 52.

173 So *Stern*, a.a.O.

174 So *Stern*, a.a.O.

175 Vgl. *Kaiser*, Der Plan als ein Institut des Rechtsstaates und der Marktwirtschaft, Planung II, 1966, S. 18.

176 Darauf hat *Kübler* (Kodifikation und Demokratie, JZ 1969, S. 645 ff.) neuerdings zu Recht hingewiesen.

Bestimmungen der Verfassung berührt werden, soll dies im folgenden an einzelnen, besonders hervorstechenden Problemen untersucht werden. Dem Verfassungsinterpreten muß dabei trotz der vorgenommenen Verrechtlichung wirtschaftspolitischer Maßnahmen bewußt bleiben, daß die wichtigsten Entscheidungen im politischen Raum fallen: über Prioritäten wie die von Preisstabilität und Vollbeschäftigung wird weiterhin die Regierung befinden müssen, ohne daß ihre diesbezüglichen Entscheidungen gerichtlich überprüfbar sind. Ein Recht des einzelnen auf Währungsstabilität käme einem Recht auf gute Politik gleich. Auch wenn die Eigentumsgarantie, die Sozialstaatsklausel oder auch der Gleichheitssatz nach einer im Vordringen befindlichen Auffassung¹⁷⁷ eine inflationistische Politik verwehren, stehen dem keine Individualrechte gegenüber¹⁷⁸.

3. Die konzertierte Aktion

a) Die verfassungsrechtliche Grundproblematik

An der konzertierten Aktion, dem in § 3 geregelten gleichzeitigen aufeinander abgestimmten Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände, für das im Falle der Gefährdung der Ziele des § 1 die Bundesregierung Orientierungsdaten zur Verfügung zu stellen hat, scheiden sich die Geister. Ein »mangelhaftes Durchdenken der Machtverhältnisse und der Zuständigkeiten der einzelnen höchst verschieden gearteten Träger der Wirtschaftspolitik«¹⁷⁹ und »eine Vergesellschaftung staatlichen Handelns«¹⁸⁰ sehen ihre Kritiker in ihr, während sie der *Sachverständigenrat* juristisch indifferent als Basis für einen »Rahmenpakt«, für ein Interessenclearing betrachtet¹⁸¹ und *Stern* wegen der Unverbindlich-

¹⁷⁷ Vgl. hierzu *Reichert-Facilides*, Geldwertschwankungen und Privatrecht, JZ 1969, S. 619 mit weiteren Nachweisen.

¹⁷⁸ Neuerdings wurde dieser Frage von *Wolfgang P. Hoffmann* (Rechtsfragen der Währungsparität, 1969) am Beispiel der Währungsparität nachgegangen. Zutreffend entnimmt *Hoffmann* im Hinblick auf die Systematik des Stabilitätsgesetzes dessen § 1 keine Rechtspflicht für eine Paritätsänderung, findet sie aber in dem konkreteren Wortlaut des § 4 (»soweit dies nicht ausreicht, setzt sie . . . ein«), der allerdings kein subjektives Recht des Bürgers entspreche (S. 184 ff.). Vgl. auch *Hall*, Rechtsprobleme der Währungsparitätsfestsetzung unter besonderer Berücksichtigung des Eigentumsschutzes bei staatlichen Maßnahmen der Währungslenkung, Diss. Tübingen 1969.

¹⁷⁹ *Röper*, Zur Frage nach den Trägern der Wirtschaftspolitik, ZgesStW, Bd. 124, 1968, S. 759 f.

¹⁸⁰ *Biedenkopf*, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, S. 1009.

¹⁸¹ *Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten* 1968, BT-Drucksache V/3550, Tz. 183.

keit für die Beteiligten verfassungsrechtliche Bedenken zurückstellt, andererseits aber doch die Assoziation an *Rousseaus* »contrat social« und die Vorstellung einer Auslieferung des Staates an partikularistische Kräfte und damit an *Pufendorfs* Bezeichnung des alten Reichs als »monstro simile« nicht unterdrücken kann¹⁸².

Es ist nicht zu bestreiten, daß die konzertierte Aktion, die unser Gemeinwesen so fundamental berührende Frage nach dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft aufwirft. Von daher ist die Vehemenz mancher Angriffe verständlich¹⁸³. Andererseits ist es aber wenig sinnvoll, die Bedenken, die sich gegen die Effizienz der konzertierten Aktion richten und das Unbehagen an dem mit ihr verwirklichten neuen Wirtschaftsstil, juristisch aufzuputzen. Sondert man aus den kontroversen Meinungen die grundlegenden verfassungsrechtlichen Fragen aus, dann betreffen diese zunächst das Problem des möglichen Eingriffs in die »selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung«¹⁸⁴, in die Selbstverwaltungsgarantie der Gebietskörperschaften (Art. 28 GG) und schließlich in die Tarifautonomie der Sozialpartner (Art. 9 Abs. 3 GG).

Ausgangspunkt einer verfassungsrechtlichen Betrachtung muß die gesetzliche Regelung, nämlich § 3 sein. Mit allen in Betracht kommenden herkömmlichen Interpretationsmethoden ist nicht zu beweisen, daß durch ihn in die Entscheidungsfreiheit der genannten Gremien unzulässig eingegriffen wird. Die Autonomie der beteiligten Gruppen wird nicht berührt, ebenso wenig wie die Regierung rechtlich oder tatsächlich zu bestimmtem politischen Handeln verpflichtet wird. Die konzertierte Aktion ist nichts anderes als ein institutionalisiertes Gespräch zwischen Staat und Wirtschaft, in dem der Staat als Veranstalter versucht, ohne Zwangsmittel durch die Lieferung und Diskussion von Fakten auf das wirtschaftliche Kräftespiel einzuwirken. Wegen des unverbindlichen Charakters bedürfen die dabei zur Verfügung zu stellenden »Orientierungsdaten« keiner rechtlichen Qualifizierung¹⁸⁵. Die mit ihnen erreichte Verbesserung der wechselseitigen Information erlaubt es nur darauf zu hoffen, daß die sozialen Konfliktfelder in Zukunft eingegrenzt werden¹⁸⁶. Es ist zwar nicht zu bestreiten, daß die konzertierte Aktion als organisierter Dialog der autonomen sozialen Gruppen eine »bindende Kraft« entfalten muß, um wirksam zu sein, und um die divergierenden Interessen auf einen Nenner zu bringen. Abgesehen aber davon,

182 Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 14 ff.

183 Vgl. z. B. *Biedenkopf*, Wirtschaftsordnung ist Rechtsordnung, Wirtschaftstag der CDU/CSU, 1969, S. 34 ff.

184 BVerfGE 9, 268 (281).

185 So *Stern*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 107.

186 So *Schiller*, Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Festgabe Möller, 1968, S. 71.

daß dies rechtlich irrelevant ist, weil selbst im Fall der zustande gekommenen Bindung diese wegen ihrer Freiwilligkeit unbedenklich ist, geht die daraus abgeleitete Polemik von falschen Voraussetzungen aus: das bindende Element kann nämlich nicht nur darin bestehen, »daß die beteiligten Gruppen die feste Überzeugung gewinnen, über einen bestimmten übersehbaren Zeitraum hin gleichmäßig in den Genuß der Vorteile zu kommen, welche die konzertierte Aktion vermitteln soll: Information und Zusicherung von Vorteilen, also eine Verteilungsgerechtigkeit im zeitlichen Verlauf«¹⁸⁷. Vielmehr kann und wird, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, das aufeinander abgestimmte Verhalten allein aus der Erwartung von dessen günstiger volkswirtschaftlicher Auswirkung, die den beteiligten wie auch allen anderen Gruppen letztlich selbst wieder zugute kommt, zustande kommen¹⁸⁸. Zwar dürfen die Hoffnungen auf ein volkswirtschaftliches Wohlergehen auf Kosten eigener Vorteile nicht überschätzt werden. Es spricht aber nichts dafür, weshalb nur durch die *Zusicherung* von Vorteilen die bindende Kraft der konzertierten Aktion erreicht werden könnte. Auch dürfte wohl allen Beteiligten deutlich sein, daß sich die allein für diese Zusicherungen in Betracht kommende Bundesregierung nicht rechtswirksam verpflichten kann, die »Verteilungsgerechtigkeit« zu wahren. Damit ist auch der Behauptung *Biedenkopfs*, die auf die an der konzertierten Aktion teilnehmenden Gruppen beschränkte Verteilungsgerechtigkeit habe eine desintegrierende Funktion, weil die zur Repräsentation unfähigen Bürger ausgeschlossen würden¹⁸⁹, der Boden entzogen. In der konzertierten Aktion wird nämlich nicht verteilt, sondern zum Zwecke gemeinsamen Verhaltens informiert.

Mit dem Vorwurf der Desintegration wird die hinter der konzertierten Aktion stehende gesellschaftspolitische Konzeption angegriffen, die die »Existenz der organisierten Gruppen in unserer freiheitlichen Gesellschaft« bejaht und sich als »flexible Methode«, um den »autonomen Gruppen in der Gesellschaft eine Mitwirkung an der Vorformung der Wirtschaftspolitik« zu ermöglichen, versteht¹⁹⁰. Es ist nicht die Aufgabe dieser Arbeit,

187 So aber *Biedenkopf*, Wirtschaftsordnung ist Rechtsordnung, Wirtschaftstag der CDU/CSU, 1969, S. 34 unter Hinweis auf den Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, 1968.

188 Siehe hierzu die Aufsatzreihe in der Zeitschrift »Der Volkswirt«, in der von sehr unterschiedlichen Standorten aus eine Bilanz der ersten zweieinhalb Jahre der konzertierten Aktion gezogen wird, vgl. *Klaus*, Die Abstimmung verbessern, a.a.O., 1969, Nr. 25, S. 30 f.; *Külp*, Bonn hat seine Rolle schlecht gespielt, a.a.O., 1969, Nr. 26, S. 36 f.; *Bretschneider*, Hat die konzertierte Aktion eine Zukunft? a.a.O., 1969, Nr. 27, S. 29 und *Henschel*, Ein Mißbrauch muß verhindert werden, a.a.O., 1969, Nr. 27, S. 30.

189 Wirtschaftsordnung ist Rechtsordnung, Wirtschaftstag der CDU/CSU, 1969, S. 34.

190 *Schiller*, Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Festgabe Möller, 1968, S. 71.

in eine gesellschaftspolitische Auseinandersetzung einzugreifen. Sowie diese aber in den Bereich des Verfassungsrechts gerät, was dann der Fall ist, wenn in der konzertierten Aktion die Vergesellschaftung staatlichen Handelns gesehen und die Frage aufgeworfen wird, ob die innere Struktur der beteiligten Gruppen demokratischen Anforderungen zu entsprechen hat¹⁹¹, ist zu untersuchen, welche Verfassungsbestimmungen berührt sein könnten. Sedes materiae für das vielfach nur ungenau angesprochene Problem, ob mit der konzertierten Aktion ein korporatives Element in die Verfassung eingeführt wird, das mit den Prinzipien einer Repräsentativ-Verfassung unvereinbar sein könnte¹⁹², ist Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Mit dem Halbsatz, wonach die Staatsgewalt »durch besondere Organe« ausgeübt wird, wurde eine Entscheidung für die repräsentative Demokratie getroffen¹⁹³, die die Ausübung von Hoheitsgewalt durch andere als in der Verfassung vorgesehene Organe verbietet. Der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Frage, ob es sich bei der Beteiligung der in § 3 genannten Gruppen an der Vorformung der wirtschaftspolitischen Willensbildung um eine nach Art. 20 Abs. 2 GG zulässige Beleihung eines Verbandes mit einer öffentlichen Funktion oder um die Usurpation einer solchen durch diesen handelt¹⁹⁴, müßte die Vorfrage vorausgehen, ob das mit der konzer-

191 So *Biedenkopf*, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, S. 1009 f.

192 Vgl. *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 112 mit Nachweisen.

193 Vgl. *Maunz*, in: *Maunz, Dürig, Herzog*, Kommentar zum GG, 1969, Art. 20 Randnr. 50.

194 So *Biedenkopf*, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, S. 1009, der aber unklar zwischen der Beleihung eines Verbandes mit einer öffentlichen Funktion und deren sonstiger Übernahme, bei der dieser autonome Gruppe in der Gesellschaft bleibe, unterscheidet und außer acht läßt, daß auch der mit Hoheitsgewalt Beliehene prinzipiell zum außerstaatlichen Bereich gehört. Eine ähnliche Problemstellung wurde bereits gegenüber dem *Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (errichtet mit G. vom 14. August 1963 (BGBl. I S. 685)) diskutiert. Der Vorwurf, das Gesetz konzediere im Ergebnis dem *Sachverständigenrat* dieselben wirtschaftspolitischen Handhaben wie der Regierung (so *Heinze*, Der *Sachverständigenrat*, Der Staat, 1967, S. 433 ff.) und schlage in eine »unverantwortliche Nebenregierung« um (so *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 257) geht fehl. Weder der Auftrag des Gesetzgebers an den *Sachverständigenrat*, der »keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen« soll, noch der Inhalt der bisherigen Gutachten und deren Wirkung bestätigen die Behauptung, daß hier »angeblich neutrale ›Begutachtung‹ ... und staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik untrennbar ineinander« übergehen (so aber *Schaeder*, Gemeinwohl und öffentliche Interessen im Recht der globalen Wirtschafts- und Finanzplanung, Fortbildungstagung der Hochschule Speyer, 1968, S. 107). Der *Sachverständigenrat* hat jeweils alternative Maßnahmen und Mittel erörtert, wofür das sorgfältige Abwägen des Für und Wider einer DM-Aufwertung im *Jahresgutachten 1968* (BT-Drucksache V/3550, Tz. 197 ff.) nur ein Beispiel ist. Da es in manchen konjunkturellen Situationen nur eine optimale Konzeption gibt, ist allerdings der Schritt zur Empfehlung nicht weit. Selbst

tierten Aktion beabsichtigte Verhalten, staatliches oder gesellschaftliches Handeln ist. Selbst wenn man mit *Ehmke* diese Fragestellung für verfehlt hielte, weil die begriffliche Trennung von Staat und Gesellschaft eine singuläre, aus der deutschen Verfassungsgeschichte zu verstehende Erscheinung sei, die die Ganzheit des verfaßten Gemeinwesens in zwei Bestandteile zerlege, statt den Staat – um mit *Hermann Heller* zu sprechen – als Wirkungs- und Entscheidungseinheit zu sehen¹⁹⁵, wird sich das aufgeworfene sachliche Problem nicht im Nichts auflösen. Eine Ablösung der Kategorien »Staat« und »Gesellschaft« durch die Kategorien »politisches Gemeinwesen« und »government«¹⁹⁶ bringt nämlich allenfalls eine Akzentverschiebung mit sich, denn auch nach *Ehmke* sind »die Institutionen der Meinungs- und Willensbildung und die Führungs-, Koordinierungs- und Lenkungs-Institutionen eines politischen Gemeinwesens... weder mit dem politischen Gemeinwesen identisch, noch stehen sie über ihm. Sie sind vielmehr seine integrierenden Bestandteile«¹⁹⁷. Ob die »Lenkungs-Institutionen« neben oder über dem Gemeinwesen stehen, mag dahingestellt bleiben. Jedenfalls müssen die spezifischen, für die jeweilige Institution geschaffenen Rechtsregeln zur Anwendung kommen, wodurch einmal der Dualismus von Staat und Gesellschaft entschärft und zum anderen aber auch *Ehmkes* Wort vom »einen menschlichen Verband« und von der »guten Ordnung des Gemeinwesens«¹⁹⁸ weitgehend zur Leerformel wird.

Die Anwendung dieser Gedanken auf die mit der »konzertierten Aktion« bewirkte Heranführung der Gruppen und Verbände an die Entscheidung über die Wirtschaftspolitik dürfte weder nach einer den Dualismus von Staat und Gesellschaft weiterhin bejahenden Meinung bedenklich sein, weil – wie vorne gezeigt wurde – nicht in die innere Souveränität des Staates eingegriffen wird, geschweige denn für die Lehre vom »einen menschlichen Verband«, die ohnehin zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen

dann bleibt die Entscheidungsfreiheit der Regierung gewahrt, auch wenn diese nunmehr dem heilsamen Zwang ausgesetzt wird, gegenteilige Maßnahmen sorgfältiger zu begründen. Das institutionalisierte, sich vor den Augen der Öffentlichkeit vollziehende Wirken des Sachverständigenrates bedeutet eine geringere Gefahr für die Unabhängigkeit der politischen Instanzen als der unausweichliche und unbemerkte Einfluß sonstiger fachkundiger Berater. Zur Furcht politischer Instanzen vor dem Fachmann, etwa gekennzeichnet durch das trotziges Wort aus dem Bundestag: »Wir lassen uns auch nicht durch den größeren Sachverstand von unserer politischen Richtung abbringen«, vgl. *Bauer*, Der Sachverständigenrat. Einige Bemerkungen zu seinem Wesen und seinen Funktionen, Festschrift Wessels, 1967, S. 349 ff.

195 Vgl. *Ehmke*, »Staat« und »Gesellschaft« als verfassungstheoretisches Problem, Festgabe Smend, 1962, S. 23 ff.

196 So *Ehmke*, a.a.O., S. 45 f.

197 a.a.O., S. 45.

198 a.a.O., S. 44.

Gruppierungen ein unbekümmerteres Verhältnis hat und diese als integrierende Bestandteile des politischen Gemeinwesens betrachtet.

Die konzertierte Aktion kann nur im Rahmen einer modernen Staatlichkeit erfaßt werden und wird daher auch von *Stern*¹⁹⁹ ganz in dessen »ambiance« gestellt: Entscheidungsbildung und Entscheidungsfällung werden immer schwieriger, die auctoritas des Staates tritt kaum mehr ungebrochen in Erscheinung, das Terrain bestimmen Kompromisse und Entscheidungsverlagerungen. Wer diese Entwicklung bedauert, mißt den Staat mit einer Elle aus dem 19. Jahrhundert. Beispielhaft hierfür sind die Ausführungen *Forsthoffs*, der die Kooperation von Staat und Wirtschaft im Stabilitätsgesetz zum Anlaß nimmt, danach zu fragen, »in welchem Sinne sie (die BRD) noch Staat ist, ob wir nicht in einer Entwicklung stehen, welche den Staat ablöst und ihn durch eine noch nicht benennbare neue Form der politischen und sozialen Einheit ersetzt«²⁰⁰. Entscheidend kann nur sein, ob der staatliche Führungsauftrag durch bestimmte Konsultations- und Kooperationsformen im Vorfeld der politischen Entscheidung in Gefahr kommt. Für die konzertierte Aktion stellt sich dieses Problem grundsätzlich nicht anders als für die obligatorische oder fakultative Mitwirkung von Fachverbänden bei der Erstellung von Gesetzesentwürfen. Neu ist allerdings das Ausmaß an Verrechtlichung: die Voraussetzung für die Verpflichtung zur Erstellung der Orientierungsdaten ist ebenso gesetzlich geregelt wie deren Zweck, der Kreis der Betroffenen, der Verpflichtete und schließlich der Inhalt der Verpflichtung. Diese Verrechtlichung hat aber keinerlei für die Regierung bindende Auswirkung auf deren Entscheidung über die zur Herstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendigen Maßnahmen, und ist daher insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich.

b) Die Auswahl der Beteiligten und die Absicherung von § 3 Stabilitätsgesetz im GG

Über die grundlegenden verfassungsrechtlichen Fragen hinaus werden mit § 3 zwei Detailfragen aufgeworfen, die noch einer kurzen Erörterung bedürfen. Es handelt sich einmal um das mit den behandelten Grundfragen im Zusammenhang stehende Problem der Auswahl der Beteiligten und eines etwaigen Rechtsschutzes der Nichtbeteiligten und um die Rechtsgrundlage im Grundgesetz für den Erlaß des § 3.

¹⁹⁹ Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 18.

²⁰⁰ Von der Staatsrechtswissenschaft zur Rechtswissenschaft, *Studium Generale*, 1968, S. 698.

Mit der Auswahl der Beteiligten wird der »Zugang zum Machthaber«²⁰¹ geregelt. Weder ist die »Marktmacht... die Eintrittskarte in den Klub der Entscheider«, noch kann der Bundeswirtschaftsminister aus eigener Machtvollkommenheit regeln, wer Einlaß findet²⁰², die Beteiligten sind vielmehr im Gesetz selbst festgelegt: Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände. Es handelt sich nicht um den angeprangerten, ordnungspolitisch und rechtlich unhaltbaren »closed shop«, der den Ausgeschlossenen nur noch die Wahl läßt, sich entweder den bereits in der konzertierten Aktion vertretenen Gruppen anzuschließen oder den Weg des üblichen Lobbyismus zu beschreiten²⁰³, weil diejenigen Spitzenorganisationen ausgewählt worden sind, die alle Unternehmer und Arbeitnehmer repräsentieren und deshalb auch die erforderliche Transmissionsfunktion nach unten erfüllen können. Es gibt kein Unternehmen in der Bundesrepublik, das nicht wenigstens zu einem der bisher beteiligten Verbände gehört²⁰⁴. Das Gesetz ermöglicht die Auswahl innerhalb der genannten Gruppen, die nicht nur rechtlich haltbar, sondern auch sachlich geboten ist. Wegen der großen Zahl der Unternehmensverbände im Bereich der gewerblichen Wirtschaft würde eine unbeschränkte Zulassung jede fruchtbare Diskussion verhindern, weshalb nur solche Verbände auszuwählen sind, die wegen ihrer Größe und Bedeutung eine optimale Mitwirkung bei der konzertierten Aktion erwarten lassen²⁰⁵.

Mit Meinungsverschiedenheiten über den Zugang wird die Frage des Rechtsschutzes eines Nichtbeteiligten aufgeworfen. Zweifelsohne sind Handlungen der Regierung im Rahmen der konzertierten Aktion materiell zur Regierungstätigkeit zu zählen²⁰⁶, weshalb allerdings der allein in Betracht kom-

201 Dieses Stichwort ist von *Carl Schmitt* (Der Zugang zum Machthaber, 1947) geprägt worden.

202 So aber *Biedenkopf*, Marktmacht ist die Eintrittskarte in den Klub der Entscheider, *Der Volkswirt*, 1968, Nr. 31, S. 25.

203 So aber *Biedenkopf*, a.a.O. Nachweise für dessen weitere in dieser Richtung liegende Polemik bei *Schlecht*, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 15, Anm. 22. Vgl. auch *Friauf*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 37, dem sich in diesem Zusammenhang die Frage nach der negativen Koalitionsfreiheit aufdrängt.

204 So *Gördel, Schöpf*, Antwort auf *Biedenkopf*, *Der Volkswirt*, 1968, Nr. 31, S. 24.

205 Vgl. *Gördel, Schöpf*, a.a.O. Allerdings dürfte inzwischen die optimale Teilnehmerzahl mit zuletzt mehr als 50 Gästen überschritten sein. Nach Hinzuziehung des Kreditgewerbes werden der konzertierten Aktion künftig folgende Teilnehmer angehören: Vorsitz: Bundeswirtschaftsministerium unter Hinzuziehung von Bundesarbeitsministerium, Bundesfinanzministerium, Sachverständigenrat, Bundesbank und Kartellamt. Für die Arbeitgeber: BDA, BDI, DIHT, Kreditgewerbe, Einzelhandel, Groß- und Außenhandel, Handwerk und Bauernverband. Für die Arbeitnehmer: DGB und DAG. Vgl. *Bank-Betrieb*, 1970, S. 195 f. Zum bisherigen Teilnehmerkreis vgl. *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 108 f.

206 So *Stern*, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 17.

mende Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten noch nicht ausgeschlossen ist, da § 40 Abs. 1 VwGO für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art den Gerichtsschutz gewährt²⁰⁷. § 3 verpflichtet die Regierung zum Zwecke der Beteiligung der einzelnen aufgezählten Gruppen initiativ zu werden. Deren Recht besteht in der Mitwirkung an der Vorformung der politischen Willensbildung. Es ist daher verfehlt, einen Anspruch auf Teilnahme deshalb zu verneinen, weil die konzertierte Aktion nicht zu verbindlichen Entscheidungen führe, sondern nur der gemeinsamen Orientierung der autonom bleibenden Partner diene²⁰⁸. Nach Art. 19 Abs. 4 GG kommt es für den Rechtsschutz nämlich ausschließlich darauf an, ob jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt ist. Das möglicherweise verletzte Recht ist das vom Gesetzgeber eingeräumte Recht auf Teilnahme. Die Auswahlkompetenz der Regierung ist durch die Benennung der »Gewerkschaften«, »Unternehmensverbände« und der »Gebietskörperschaften« als möglicher Teilnehmer zwar nur grob, aber doch in justizabler Weise umrissen. Aus Sinn und Zweck von § 3 folgt, daß nur solche Gruppen gemeint sein können, deren Aktivität im Rahmen der konzertierten Aktion eine gewisse Wirksamkeit verspricht. Dies erlaubt jedoch nicht, die Tatbestandsmerkmale »Gebietskörperschaften«, »Gewerkschaften« und »Unternehmensverbände« als unbestimmte Rechtsbegriffe zu qualifizieren²⁰⁹. Selbst wenn man nämlich mit der Kategorie der unbestimmten Rechtsbegriffe trotz der schweren Bedenken gegen deren Geeignetheit²¹⁰ weiterhin arbeiten will, handelt es sich in § 3 nicht um »Begriffe, die nicht örtlich und zeitlich genau bestimmte Klassen von Gegenständen umfassen, sondern Typenbegriffe sind, denen verschiedene oder ähnliche Lebenssituationen als ihre »Ausprägungen« unterfallen«²¹¹. Am Beispiel der allgemein als unbestimmte Rechtsbegriffe angesehenen Wortverbindungen wie »wichtiger Grund«, »öffentliches Wohl«, »öffentliches Interesse«, »Leichtigkeit des Verkehrs«²¹², läßt sich knapper als in dogmatischen Erörterungen die mangelhafte Vergleichbarkeit mit einem Begriff wie »Gebietskörperschaft« zeigen, der zwar wie jeder andere gesetzliche Ausdruck in gewissem Umfang »offen« ist, nicht aber in die herkömmliche

207 So richtig *Stern*, a.a.O., gegen *Gördel, Schöpf*, Antwort auf Biedenkopf, *Der Volkswirt*, 1968, Nr. 31, S. 24.

208 So aber *Gördel, Schöpf*, a.a.O. Gegen einen Anspruch auf Teilnahme ohne nähere Begründung auch *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 111.

209 So aber *Stern*, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 17, der allerdings etwas unpräzise bleibt, indem er lediglich von einer Vergleichbarkeit mit anderen unbestimmten Rechtsbegriffen des Verwaltungsrechts spricht.

210 Siehe aus der jüngsten Zeit den beachtlichen Angriff von *Rupp*, Ermessensspielraum und Rechtsstaatlichkeit, *NJW* 1969, S. 1273 ff. Vgl. auch vorne S. 157 f.

211 So die Begriffsbestimmung bei *H. J. Wolff*, Verwaltungsrecht I, 1968, S. 165.

212 Weitere Beispiele siehe bei *H. J. Wolff*, a.a.O., S. 164.

Kategorie des unbestimmten Rechtsbegriffs paßt²¹³. Für die gerichtliche Überprüfung der Auswahl der Beteiligten gemäß § 3 können die allgemeinen Regeln der Rechtsanwendung verwendet werden. Die entstehenden Auslegungsschwierigkeiten unterscheiden sich nicht grundsätzlich von denen anderer Rechtsnormen.

Aus der hier vertretenen Auffassung zur grundsätzlichen Problematik der konzertierten Aktion erledigen sich die Bedenken wegen der Absicherung von § 3 im Grundgesetz²¹⁴ von selbst. Da § 3 nämlich in die Entscheidungsfreiheit der Beteiligten nicht eingreift, bedarf es lediglich einer Kompetenznorm für den Bundesgesetzgeber zur Setzung von Orientierungsdaten durch die Bundesregierung. Diese ist in Art. 73 Nr. 4 GG zu suchen. Zwar werden selbst nach der weiten Auffassung in der Volkswirtschaftslehre zur Währungs- und Geldpolitik nur die Mittel zur organisatorischen Einrichtung und rechtlichen Sicherung der Geldverfassung gerechnet²¹⁵, nicht jedoch die Maßnahmen zur Erhaltung der Geldwertstabilität, die zur Konjunkturpolitik zählen²¹⁶. Da jedoch »die Konjunkturpolitik eine eminent bedeutende Aufgabe des Bundes ist«²¹⁷ und die übrigen etwa in Betracht kommenden Normen²¹⁸ für konjunkturpolitische Zwecke im allgemeinen und auch im vorliegenden Fall²¹⁹ nicht ausreichen, hilft nur eine weite Interpretation von Art. 73 Nr. 4 GG, die auch die Konjunkturpolitik mit einbe-

213 Zur unterschiedlichen dogmatischen Begründung des Wesens und der Verwendbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe vgl. die Nachweise aus Literatur und Rechtsprechung bei *Schmidt-Salzer*, Die normstrukturelle und dogmatische Bedeutung der Ermessensermächtigungen, *VerwArch.*, 1969, S. 262 ff. Vgl. auch vorne S. 158, Anm. 42.

214 Bedenken wurden geäußert von *Zuck*, Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, *JZ* 1967, S. 696; *ders.*, Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, *NJW* 1967, S. 1360, Anm. 60.

215 So *Schmölders*, Geld- und Währungspolitik, *Ev. Staatslexikon*, 1966, Sp. 597.

216 Vgl. *Hoffmann*, Konjunkturpolitik, *Ev. Staatslexikon*, 1966, Sp. 1115 ff.

217 Vgl. *Maunz*, in: *Maunz, Dürig, Herzog*, Kommentar zum GG, 1969, Art. 73, Randnr. 64.

218 Art. 73 Nr. 5, Art. 74 Nr. 11, Nr. 12 und Nr. 16, Art. 105 und Art. 106 GG.

219 Der im allgemeinen als Rechtsgrundlage für das Stabilitätsgesetz ausreichende neu gefaßte Art. 109 GG versagt bei § 3: Art. 109 Abs. 4 GG scheidet aus, weil keiner der dort enumerativ aufgeführten Fälle vorliegt; ebenso legitimieren die nach Art. 109 Abs. 3 GG aufzustellenden Grundsätze für das Haushaltsrecht, eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung nicht dazu, die Regierung zur Aufstellung von Daten zu verpflichten, die den in Art. 109 Abs. 3 GG nicht genannten Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbänden zur Orientierung dienen sollen. Im Ergebnis ebenso *Zuck*, Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, *JZ* 1967, S. 696. Verschiedentlich wird das Problem nur ungenau erkannt, so z. B. von *Biedenkopf*, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, *BB* 1968, S. 1006, der ohne Begründung Art. 109 GG und unverständlicherweise § 1 statt § 3 als Rechtsgrundlage der konzertierten Aktion ansieht. Zutreffend geht *Stern*, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969, S. 16, davon aus, daß Art. 109 GG die konzertierte Aktion nicht absichert, fragt aber nicht nach einer anderweitigen Kompetenznorm.

zieht, weiter²²⁰. Gegen dieses der herrschenden Meinung entsprechende Ergebnis hat die Ansicht von *Zuck*, die Grundgesetzänderung wäre entbehrlich gewesen, wenn Art. 73 Nr. 4 GG als Ermächtigungsnorm ausreiche²²¹, schon deshalb kein Gewicht, weil das Grundgesetz nicht zur Verankerung der konzertierten Aktion geändert worden ist.

4. Die Steuer als Lenkungsmittel des Stabilitätsgesetzes

a) Die verfassungsrechtliche Problematik der Wirtschaftslenkung durch Steuern

Neben den möglichen Maßnahmen im Bereich der allgemeinen Wirtschafts-, Haushalts- und Kreditpolitik kommt dem steuerlichen Instrumentarium des Stabilitätsgesetzes besondere Bedeutung zu, weil hier erstmals vom Gesetzgeber die allmähliche Wandlung des Steuerzwecks von der Einnahmeerzielung zur Konjunktursteuerung akzeptiert und die Steuer systematisch als Lenkungsmittel eingesetzt wird. Schon auf der Staatsrechtslehrertagung 1952 konnte von *Scheuner* festgestellt werden, daß die Steuerpolitik zum »Hauptwerkzeug des Interventionismus«²²² geworden sei, trotzdem fehlte aber bis zum Stabilitätsgesetz ein System von steuerlichen Lenkungsformen zur Konjunkturbeeinflussung²²³. Der Gesetzgeber begnügte sich statt dessen damit, ordnungs-, sozial- und konjunkturpolitische Vorstellungen über steuerliche Einzelmaßnahmen zu verwirklichen²²⁴, was unter rechtsstaatlichen

220 Für eine weite Auslegung *Maunz*, in: *Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG*, 1969, Art. 73, Randnr. 64 und v. *Mangoldt, Klein*, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 1964, Art. 73, Anm. VII 2 b.

221 Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, JZ 1967, S. 696.

222 Staatliche Intervention, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 41; vgl. dort auch *Schüle*, S. 76 ff.; 93 ff.

223 In der BRD waren erstmals in den Jahren 1958 und 1960 steuerpolitische Maßnahmen mit konjunkturpolitischer Bedeutung ergriffen worden: 1958 wurde die degressive Abschreibung von 28,31 auf 25 % reduziert, 1960 von 25 auf 20 %. Im Steueränderungsgesetz von 1961 wurde dann aus konjunkturpolitischen Gründen in § 51 Abs. 1 EStG eine Ermächtigung zu einer befristeten konjunkturpolitischen Sonderabschreibung von 10 bzw. 5 % erteilt. Diese Möglichkeit wurde erstmals im Januar 1967 von der neuen Regierung für eine bis Oktober 1967 befristete Sonderabschreibung auf Investitionen in Maschinen und Gebäuden in Anspruch genommen. Vgl. *Schiller*, Fragen der Wirtschaftspolitik, Steuerberater-Jahrbuch 1968/69, S. 34.

224 In der jüngsten Zeit hat insbesondere der Versuch, durch steuerliche Mehrbelastung den Transport von Massengütern von der Straße auf die Bundesbahn zu verlagern, schärfer denn je die Frage aufgeworfen, inwieweit die Auswechslung des finanzpolitischen mit einem ordnungspolitischen Zweck mit den bisherigen Vorstellungen von Begriff und Wesen der Steuer vereinbar ist. Vgl. das »Gesetz über die Besteuerung des Straßen-güterverkehrs« vom 28. Dezember 1968 (BGBl. I S. 1461) und hierzu *Friauf*, Sondersteuern als verfassungsgerechtes Mittel zur Eindämmung des Straßen-Güterverkehrs? BB 1967,

Gesichtspunkten besonders bedenklich ist, weil jeder Eingriff durch ein wirtschaftslenkendes Steuergesetz strukturbedingt unscharf bleiben muß und deshalb »auf der sekundären Stufe der Intervention« die rechtsstaatlich gebotene Meßbarkeit und Berechenbarkeit des Eingriffs vermissen läßt²²⁵. Obwohl die grundsätzliche Zulässigkeit des Interventionismus durch Steuergesetze in der Bundesrepublik in Schrifttum und Rechtsprechung niemals ernstlich in Frage gestellt war²²⁶, bestanden insbesondere wegen des traditionellen parlamentarischen Budgetrechts Bedenken, die Bundesregierung zu befristeten steuerpolitischen Maßnahmen im Interesse der Konjunkturbeeinflussung zu ermächtigen²²⁷. Außerdem bildete der von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung²²⁸ und vom staatsrechtlichen Schrifttum²²⁹ entwickelte Steuerbegriff, der sich bewußt an die Begriffsbildung des § 1

S. 1345 ff.; *Schmidt-Bleibtren*, Maßnahmen zur Eindämmung des Straßengüterverkehrs, BB 1968, S. 261 ff. und *Runge, Kohlhaas*, Verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Leber-Plan, BB 1968, S. 844 ff. Ähnlich hatte das Absicherungsgesetz vom 29. November 1968 (BGBl. I S. 1255); aufgehoben in den wesentlichen Bestimmungen der §§ 1, 2 durch VO vom 28. Oktober 1969 (BGBl. I S. 2045)) »keine fiskalischen Hintergründe« (so der Bundesfinanzminister in der 197. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. November 1968, Stenogr. Berichte, Bd. 68, S. 10626 [C]), sondern den konjunkturpolitischen Zweck, durch Belastung des Exports und Entlastung des Imports Preisauftriebstendenzen zu begegnen. Vgl. hierzu *Bettermann, Loh*, Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Besteuerung von Altkontrakten durch das Absicherungsgesetz, BB 1969, S. 70 ff.; *Brandmüller*, Verstößt das Währungsabsicherungsgesetz gegen den EWG-Vertrag? BB 1969, S. 119 ff. und *Knieper*, Probleme des Absicherungsgesetzes vom 29. November 1968, NJW 1969, S. 215 ff.

225 So richtig *Friauf*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, S. 35.

226 Zum Schrifttum vgl. Nachweise für die wenig einschlägigen Stellungnahmen bei *Friauf*, a.a.O., S. 12, Anm. 26. In der Rechtsprechung wurde vom BVerfG zunächst daran festgehalten, daß der Hauptzweck eines Steuergesetzes die Erzielung von Einnahmen für die öffentliche Hand sein müsse (BVerfGE 14, 76 (99)). Mit dem Urteil über die Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs hielt es das Gericht aber sogar für zulässig, daß ein steuerrechtlicher Eingriff »vorwiegend einen wirtschaftspolitischen Zweck verfolgt«, auch wenn es sich um eine »in das Gewand eines Steuergesetzes gekleidete wirtschaftliche Lenkungsmaßnahme« handelt (BVerfGE 16, 147 (161)). Die diesbezügliche Rechtsprechung des BVerfG ist häufig dargestellt und interpretiert worden, vgl. die Nachweise bei *Friauf*, a.a.O., S. 8, Anm. 9; außerdem *Badura*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, AöR, Bd. 92, 1967, S. 382 ff. und *Echterhölter*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Steuerrecht, BB 1969, S. 805 ff.

227 Vgl. *Gutachten über die Finanzreform*, 1966, Tz. 505; *Nissen*, Die steuerlichen Vorschriften des Konjunkturgesetzes, DStZ 1967, Ausgabe A, S. 219 und *Stern*, in: *Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar*, 1967, S. 197.

228 Grundlegend BVerfGE 7, 244.

229 Vgl. *Friauf*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, S. 13 ff. mit zahlreichen Nachweisen (S. 14, Anm. 34); *ders.*, Sondersteuern als verfassungsgerechtes Mittel zur Eindämmung des Straßen-Güterverkehrs, BB 1967, S. 1346 mit weiteren Nachweisen (a.a.O., Anm. 19); *v. d. Heydt-Freifrau v. Massenbach*, Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Wirtschaftslenkung durch die Steuergesetzgebung, Diss. Würzburg 1968 und *Mattem*, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, S. 1405 ff.

AO anlehnt und der die Tendenz zur Befriedigung des öffentlichen Finanzbedarfs zum Wesensgehalt der Steuer rechnet, einen Unsicherheitsfaktor für den Einsatz der Steuer als Instrument der Wirtschaftspolitik, der auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung des Werkfernverkehrs²³⁰ nicht ganz beseitigt wurde, weil das Gericht zwar einen vorwiegend wirtschaftspolitischen Zweck eines Steuergesetzes für unbedenklich hielt, andererseits aber doch die Absicht »Steuereinnahmen zu erzielen« als dessen Begriffsmerkmal betrachtete²³¹.

Bisher ist es noch nicht gelungen diese Frage, wie den übrigen Wildwuchs der üblichen steuerlichen Lenkungsgesetze mit den traditionellen Kategorien des Verfassungsrechts zu erfassen. Das Problem der föderativen Kompetenzverteilung, die durch außerfiskalisch motivierte Steuergesetze unterlaufen werden kann, wird nur mit der modernen Fortentwicklung eines Steuerbegriffs zu lösen sein, der sich zwar an § 1 AO orientiert, nicht aber durch dessen pauschale Rezeption einfaches Gesetzesrecht zu Verfassungsrecht erstarken und erstarren läßt²³². Weitere Fragen, beispielsweise die wegen der zwangsläufigen Unschärfe der Eingriffe dem Rechtsstaatsprinzip drohenden Gefahren und schließlich und vor allem die Abgrenzung der Freiheitssphäre des einzelnen gegenüber dem staatlichen Eingriff, der vielfach nur mittelbar wirkt, können nur von einem Verfassungsverständnis her gelöst werden, das sich der Notwendigkeit einer materiellen Sicherung der individuellen Freiheitssphäre bewußt bleibt, will man sich nicht mit der Bewahrung formaler Rechtspositionen begnügen²³³. Symptomatisch für

230 BVerfGE 16, 147.

231 a.a.O., S. 161.

232 So gegen die h. M. neuerdings auch Sälzer, Aspekte verfassungsrechtlicher Problematik der Kirchengemeinkommensteuer, NJW 1970, S. 170 ff.

233 So auch Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, S. 46. Skepsis zu den Möglichkeiten der Bewahrung individueller Rechtspositionen gegenüber »der mächtigen Expansion sozialstaatlicher Tendenzen« durch das Rechtsstaatsprinzip und die übliche »individualistische isolierende Handhabung der Grundrechte« äußert Werner Weber, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, Der Staat, 1965, S. 437. Die von Badura (Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat, 1966, S. 26 f.) der Industriegesellschaft verordnete und wünschenswerte Kontinuität zwischen liberalem und sozialem Rechtsstaat wird nur durch einen lang andauernden Prozeß der Verfassungsfortbildung zu erreichen sein. Hierbei ist zu beachten, daß die Verwirklichung des sozialen Rechtsstaats zwar in gewissem Umfang eine »Vergesellschaftung der Privatautonomie« (so Badura, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DVV 1968, S. 477) bedingt, daß dem aber eine entsprechende materielle Aufladung der Grundrechte gegenüberstehen muß. Die weiterhin unausweichliche Abgrenzung zwischen dem privaten und dem staatlichen Bereich hat der Verfassungsgeber nicht durch eine einmalige Entscheidung – etwa für den Wohlfahrtsstaat in einer ganz bestimmten Ausprägung – getroffen, sondern sie ist im Einzelfall aus dem Recht des einzelnen und der staatlichen Verantwortung für die Verwirklichung des sozialen Rechtsstaats, die ohne Interventionen undenkbar ist, zu gewinnen.

letzteres ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis von Steuergesetzen zur Eigentumsgarantie des Art. 14 GG²³⁴, wie ja dieses Gericht nach einer treffenden Aussage von *Zacher* im ganzen lediglich den »Verwaltungen und den Gerichten in der Bundesrepublik nichts in den Weg gelegt (hat), Gesetzgeber, Regierungen, Verwaltungen und Gerichte eines Sozialstaates zu sein«²³⁵, aber eben auch nichts Wesentliches zu dessen Aktualisierung beigetragen hat.

Die soziale Einbindung und Anreicherung von Grundrechten steht abgesehen von noch zu erörternden verfassungsrechtlichen Einzelfragen im Vordergrund der steuerlichen Lenkungsprobleme des Stabilitätsgesetzes, da weder »das steuerliche Verbot der Bepackung«²³⁶, noch das parlamentarische Budgetrecht verfassungsrechtlich abgesichert sind und sich die Frage der Kompetenzumgehung wegen der eindeutigen Gesetzgebungszuständigkeiten für die nach dem Stabilitätsgesetz zur Konjunktursteuerung eingesetzten Steuern nicht stellt.

b) Die steuerlichen Instrumente des Stabilitätsgesetzes und deren verfassungsrechtliche Problematik

Mehr als die verfassungsrechtliche Unsicherheit war die in der Bundesrepublik Deutschland verspätete Erkenntnis²³⁷, daß Steuern nicht zur

234 Das BVerfG mißt grundsätzlich Steuergesetze nicht an Art. 14 GG, vgl. BVerfGE 4, 7 (17); 8, 274 (330); 10, 89 (116); 10, 354 (371); 11, 105 (126); 14, 221 (241); 16, 147 (187); 18, 441 (452); 19, 119 (128 f.); 19, 253 (268); 23, 288 (315). Zur Kritik an dieser formalistischen Rechtsprechung, die glaubt, »das Vermögen als solches« von der Garantie des Art. 14 GG ausnehmen zu können, vgl. *Badura*, Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat, 1966, S. 25 f.; *ders.*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, AöR, Bd. 92, 1967, S. 407; *Ipsen*, Das Bundesverfassungsgericht und das Privateigentum, AöR, Bd. 91, 1966, S. 92; *Benda*, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, 1966, S. 336 ff.; 352 ff.; *Friedrich Klein*, Eigentumsgarantie und Besteuerung, Steuer und Wirtschaft, 1966, Sp. 433 ff.; *Werner Weber*, Kritische Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Steuersachen, Steuerberater-Jahrbuch 1967/68, S. 116 ff.; *Roth*, Die öffentlichen Abgaben und die Eigentumsgarantie im Bonner Grundgesetz, 1958, S. 64 ff. und *Leisner*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Erbschaftsbesteuerung, 1970, S. 76 ff.

235 Soziale Gleichheit, AöR, Bd. 93, 1968, S. 383.

236 *Strickerodt*, Steuergesetze als Instrumente staatspolitischer Maßnahmen, FR 1958, S. 448 ff. (450).

237 Anders verlief die Entwicklung in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern, vgl. *Neumark*, Interventionistische Steuerpolitik, Festschrift Erhard, 1957, S. 458 ff. In der amerikanischen Theorie wird teilweise ein völliges Aufgeben des fiskalischen Zwecks der Besteuerung gefordert, weil sich der Staat das für seine Ausgaben benötigte Geld durch die Notenpresse oder im Wege der Staatsverschuldung beschaffen könne; vgl. *Lerner*, The economics of control, 1944 und *Marsh*, Taxes without tears, 1945. Zum Instrumentalcharakter der Steuer vgl. auch *Neumark*, Vom Wesen der Besteuerung, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, 1961, S. 341 f.; *ders.*, Wirtschaftsordnung, Steuerrecht und Steuerwirklichkeit, Finanzarchiv, 1966, S. 478.

Finanzierung laufender Staatsbedürfnisse, sondern unter Umständen auch darüber hinaus aus konjunkturpolitischen Gründen eingefordert werden müssen, für die verzögerte gesetzliche Verankerung eines steuerlichen konjunkturellen Instrumentariums maßgebend²³⁸.

Die Lenkung der Konjunktur, d. h. der volkswirtschaftlichen Gesamtfrage, durch Maßnahmen der Besteuerung erfolgt entweder über die Änderung des Kaufkraftentzugs durch Erhöhung oder Ermäßigung des Steuersatzes oder durch die Beeinflussung des Investitionsvolumens. Das Stabilitätsgesetz hält hierfür nunmehr folgende Instrumente bereit:

– Die Bundesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates unter bestimmten Voraussetzungen die Einkommensteuer und die Körperschaftssteuer für längstens ein Jahr bis zu zehn Prozent herabzusetzen oder zu erhöhen (§ 26 Ziff. 3 b, § 27 Ziff. 1 u. 2; Einfügung eines Abs. 3 in § 51 EStG und eines § 19 c in das KStG sowie Anfügung eines Buchstabens i in § 23 a Abs. 1 Ziff. 2 KStG)

– Die Finanzämter erhalten die Befugnis, die Einkommensteuer-, Körperschaftssteuer- und Gewerbesteuer-Vorauszahlungen auch noch in dem auf den Veranlagungszeitraum folgenden Kalenderjahr an die endgültige Steuerschuld anzupassen (§§ 26 Ziff. 1 u. Ziff. 2, § 28 Ziff. 1 u. Ziff. 2; Änderung der §§ 35 Abs. 2 und 47 Abs. 2 EStG (gilt nach § 20 KStG auch für die Körperschaftssteuer), Änderung der §§ 19 Abs. 3 u. 5, 20 Abs. 2 GewStG)

– Die Bundesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates und des Bundestages unter bestimmten Voraussetzungen auf Neuinvestitionen einen Abzug von der Einkommensteuer oder Körperschaftssteuer bis zu 7,5 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten zuzulassen (§ 26 Ziff. 3 a, § 27 Ziff. 2; Änderung des § 51 Abs. 1 Ziff. 2 s EStG, Anfügung eines Buchstabens k in § 23 a Abs. 1 Ziff. 2 KStG)

– Die Bundesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates unter bestimmten Voraussetzungen die Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen und erhöhter Absetzungen sowie die degressive Abschreibungsmethode auszusetzen (§ 26 Ziff. 3 b; Einfügung eines Abs. 2 in § 51 EStG, gilt gemäß § 6 Abs. 1 KStG auch für die Körperschaftssteuer).

²³⁸ Von den Wissenschaftlichen Beiräten des Bundeswirtschaftsministeriums und des Bundesfinanzministeriums war wiederholt die Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums gefordert worden, bis es im Jahre 1964 zu einem Kabinettsbeschuß zur Schaffung des Stabilitätsgesetzes kam. Vgl. *Horst Vogel*, Die volkswirtschaftliche und finanzpolitische Bedeutung des Konjunkturgesetzes, DStZ, Ausgabe A, 1967, S. 214 ff.

aa) Variierung der Einkommen- und Körperschaftssteuer; zeitnähere Festsetzung der Vorauszahlungen

Die Variierung der Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer als konjunkturelles Instrument war von Vertretern der Wissenschaft, von den *Wissenschaftlichen Beiräten* beim Bundeswirtschaftsministerium und beim Bundesfinanzministerium²³⁹ und von der *Kommission für die Finanzreform*²⁴⁰ wiederholt gefordert worden. Die Ermächtigung an die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung²⁴¹ die Einkommensteuer einschließlich des Steuerabzugs vom Arbeitslohn, des Steuerabzugs vom Kapitalertrag und des Steuerabzugs bei beschränkt Steuerpflichtigen um höchstens 10 % herabzusetzen oder zu erhöhen, die über § 19c KStG auch für die Körperschaftssteuer gilt, ist für die deutsche Steuergesetzgebung neu. Mit der Variierung wird der automatische antizyklische Effekt verstärkt, der an sich in jeder progressiv gestalteten Einkommensteuer liegt. Im konjunkturellen Aufschwung wird nämlich jeder zusätzlich erzielte Gewinnanteil mit einer verhältnismäßig höheren Steuer belegt, in der Rezession bei schrumpfenden Gewinnen, tritt der gegenteilige Effekt ein. Die antizyklische Wirkung wird verstärkt durch die Neugestaltung der Vorschriften über die Vorauszahlungen bei der Einkommensteuer, der Körperschaftssteuer und der Gewerbesteuer. Bis zur Neuregelung war eine Anpassung von Vorauszahlungen lediglich während des laufenden Veranlagungszeitraums zulässig, auch wenn offensichtlich Gewinnveränderungen eingetreten waren. Nunmehr haben die Finanzämter die Möglichkeit, die Anpassung auch noch in dem auf den Veranlagungszeitraum folgenden Kalenderjahr vorzunehmen, was konjunkturpolitisch besonders bei den Körperschaften wichtig ist, weil der Körperschaftssteuersatz nicht progressiv ist. Die große Breitenwirkung von Zuschlägen bzw. Abschlägen auf die Körperschafts-

²³⁹ Vgl. Nissen, Die steuerlichen Vorschriften des Konjunkturgesetzes, DStZ 1967, Ausgabe A, S. 218.

²⁴⁰ Vgl. Gutachten über die Finanzreform, 1966, Tz. 500 ff.

²⁴¹ Die Bundesregierung nutzte diese Möglichkeit bisher nicht. Stattdessen handelte der Gesetzgeber mit dem G. über die Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlages zur Einkommensteuer und Körperschaftssteuer vom 25. Juli 1970 (BGBl. I S. 1125). Zu dessen Problematik, die sich teilweise mit der hier behandelten überschneidet, am überzeugendsten Hall, Rückzahlbarer Konjunkturzuschlag und Steuergesetz, NJW 1970, S. 2189 ff. mit weiteren Nachweisen. Einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung des genannten Gesetzes im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG hat das BVerfG durch B. vom 7. Oktober 1970 (NJW 1970, S. 2207 f.) als unbegründet abgewiesen. In der Entscheidung über die Hauptsache (BVerfG, B. vom 15. Dezember 1970, NJW 1971, S. 319 f.) hielt es den Konjunkturzuschlag für verfassungsgemäß: Der Gesetzgeber habe sich zwar nicht auf die für die Steuergesetzgebung geltende Kompetenz, wohl aber auf die des Bundes für »das Recht der Wirtschaft« nach Art. 74 Nr. 11 GG stützen können.

und Einkommensteuerschuld, verstärkt durch eine verbesserte Anpassungsmöglichkeit bei den Vorauszahlungen, ist unverkennbar: mit der Einkommensteuer werden unmittelbar alle natürlichen Personen erfaßt, deren Einkommen über dem Existenzminimum liegt, mit der Körperschaftsteuer diejenigen Unternehmen, die nicht schon unter die Einkommensteuer fallen; zusammen ist der für den Konjunkturverlauf bestimmende Personenkreis betroffen. Die Einbeziehung des Konsumentenbereichs, die breite, direkte und schnelle Wirkung wird von keinem anderen steuerlichen Lenkungsmittel übertroffen²⁴². Auch die kreditpolitischen Instrumente der Notenbank greifen schlechter: Kreditrestriktionen bzw. Kreditexpansionen beeinflussen nur die Investitionen der Unternehmen und den Wohnungsbau. Sie müssen, um effektiv zu sein, stärker dosiert werden als im Interesse einer kontinuierlichen Investitionstätigkeit erwünscht ist und sie wirken nur mit zeitlicher Verzögerung. Die mit der Steuervariierung bezweckte Kaufkraftabschöpfung bzw. Kaufkraftanreicherung wird allerdings nur erreicht, wenn das Mehraufkommen an Steuer nicht in die Volkswirtschaft zurückfließt, sondern stillgelegt wird und wenn eine Mindereinnahme nicht zu einer Verminderung der staatlichen Ausgaben führt. In § 15 Abs. 4 werden deshalb Bund und Länder zur entsprechenden Erhöhung ihrer Konjunkturausgleichsrücklagen verpflichtet, und andererseits ermöglicht § 15 Abs. 5 S. 2 die Freigabe der Konjunkturausgleichsrücklagen zur Konjunkturbelebung.

Die Voraussetzung für die Veränderung der Steuer (nicht des Steuertarifs) ist im Gesetz (§ 51 Abs. 3 EStG) geregelt: eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts muß entweder eingetreten sein oder sie muß sich abzeichnen. Im Gegensatz zu Art. 109 Abs. 2 GG und zu § 1 ist die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts näher spezifiziert: sie muß für die Herabsetzung der Steuer eine nachhaltige Verringerung der Umsätze oder der Beschäftigung zur Folge gehabt haben, oder erwarten lassen; insbesondere ist sie möglich bei einem erheblichen Rückgang der Nachfrage nach Investitionsgütern und Bauleistungen oder Verbrauchsgütern, während die Erhöhung der Steuer bei tatsächlich eingetretenen oder zu erwartenden erheblichen Preissteigerungen, insbesondere dann möglich ist, wenn die Nachfrage nach Investitionsgütern und Bauleistungen oder Verbrauchsgütern das Angebot wesentlich übersteigt.

Weitere Einzelfragen, insbesondere das Problem, ob der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Variierung jeweils mit einem einheitlichen Satz vorzunehmen und die steuertechnischen und verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten, die sich dann ergeben, wenn der Zeitraum der Herabsetzung bzw. der

²⁴² Vgl. aber vorne S. 192.

Erhöhung sich nicht mit dem Kalenderjahr deckt, können hier unerörtet bleiben²⁴³, da es für die Behandlung der verfassungsrechtlichen Probleme nur eines Überblicks über die Bedeutung und die Wirkungsweise einer Veränderung der Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer ankam.

In der Einräumung des Rechts an die Bundesregierung, durch Rechtsverordnungen eine so wichtige Steuer wie die Einkommensteuer zu variieren, liegt zweifelsohne eine »Beeinträchtigung der Prärogative des Parlaments für die Festsetzung der allgemeinen Steuerbelastung«²⁴⁴. Da das traditionelle parlamentarische Steuerbewilligungsrecht²⁴⁵ aber nicht zur verfassungsrechtlichen Absicherung eines Vorbehalts des förmlichen Gesetzes für die Steuererhebung geführt hat und außerdem die Rechtsverordnungen der Regierung der Zustimmung von Bundesrat und Bundestag bedürfen, können die in den Gesetzesberatungen geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken²⁴⁶ zurückgestellt werden²⁴⁷. Auch sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung entsprechend Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG in § 51 Abs. 3 EStG hinreichend bestimmt, selbst wenn man nicht der sehr weiten Interpretation folgt, die das Bundesverfassungsgericht diesem Artikel gegeben hat²⁴⁸. Der Inhalt der Ermächtigung ist durch die Variationsmöglich-

243 Vgl. hierzu *Münch*, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 188 f.; *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 295 f.; *Nissen*, Die steuerlichen Vorschriften des Konjunkturgesetzes, DStZ 1967, Ausgabe A, S. 219 f.; *ders.*, Die steuerlichen Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, BB 1967, S. 789.

244 Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, Anhang zu BT-Drucksache V/1678, S. 5.

245 Vgl. *Wacke*, Verfassungsrecht und Steuerrecht, Steuerberater-Jahrbuch 1966/67, S. 81.

246 Nachweise bei *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 294 f.

247 So auch mit ausführlicher Begründung *Stern*, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 197 f.; *Möller*, a.a.O., S. 299 und *Zuck*, Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, JZ 1967, S. 697.

248 Ab BVerfGE 8, 306 begnügt sich das Gericht in ständiger Rechtsprechung damit, daß der Gesetzgeber der Exekutive im ermächtigenden Gesetz ein gewisses Programm vorgezeichnet, vgl. *Maunz*, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 80 Randnr. 13 und *Hasskarl*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, AöR, Bd. 94, 1969, S. 85 ff. Allerdings wird neuerdings in der Rechtsprechung des Gerichts wieder eine vorsichtige Zurückwendung zu schärferen Bestimmtheitsermächtigungen spürbar, vgl. *Hasskarl*, a.a.O., S. 107 und BVerfGE 24, 1 (15). Die von *Zuck* a.a.O. und *Möller* a.a.O. vertretene Meinung, das Gericht stelle bei Steuergesetzen »besonders strenge Anforderungen« (so *Möller* a.a.O.) an die Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage, wird durch die Rechtsprechung des Gerichts nicht gestützt. In den von *Möller* angeführten Urteilen des BVerfG (7, 282 (302); 10, 251 (258) und 18, 52 (61)) wird zwar jeweils ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG festgestellt, in allen drei Fällen handelte es sich aber um außerordentlich unbestimmte Ermächtigungsgrundlagen, die jeweils dem Ordnungsgeber überlassen hatten, das für die Erhebung der Steuer Wesentliche selbst anzuordnen. Zu den Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen im Bereich des Steuerrechts vgl. auch die Übersichten

keit als solche, das Ausmaß durch deren Begrenzung auf 10 % und die Befristung auf 1 Jahr, und schließlich ist der Zweck durch die näher, allerdings nur beispielhaft umschriebene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hinreichend bestimmt.

Darüber hinaus ist aber zu untersuchen, ob die Verordnungen, die dazu ermächtigen, die formell gesetzlich bestimmte Einkommenssteuerschuld zu variieren, mit der Verfassung in Einklang stehen. Eine beachtliche Anzahl von Autoren vertritt nämlich die Meinung, sogenannte gesetzändernde, gesetzergänzende oder gesetzvertretende Rechtsverordnungen²⁴⁹ seien verfassungswidrig²⁵⁰. Die Argumente stützen sich im wesentlichen auf zwei Gesichtspunkte: einmal wird dem Artikel 129 Abs. 3 GG das Verbot auch von nachkonstitutionellen Verordnungsermächtigungen zur Änderung von Gesetzen entnommen, zum anderen wird dies aus Art. 80 GG und der in ihm im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung zum Ausdruck gekommenen strengeren Auffassung von der Teilung der Gewalten geschlossen; teilweise fließen die Begründungen ineinander über²⁵¹.

Zweifelsohne gehören Verordnungen, die auf Grund der Ermächtigung des § 51 Abs. 3 EStG ergehen, zu den gesetzergänzenden, weil sie Regelungen enthalten, die zwar im wesentlichen die Berechtigungen und Verpflichtungen des Einkommensteuergesetzes unberührt lassen, diese aber doch verschärfen oder abmildern können²⁵².

Eine derartige Praxis wird aber von Art. 129 Abs. 3 GG nicht verboten, weil sich diese Bestimmung lediglich auf vorkonstitutionelle Ermächtigungen bezieht, für die nicht die rechtsstaatliche Sicherung des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG galt, an der allein nachkonstitutionelle Ermächtigungsgrundlagen

bei Schmidt-Bleibtren, Klein (Steuerrecht unter Verfassungskontrolle, 1966, Tz. 157 ff.) und Spanner (Der Steuerbürger und das BVerfG, 1967, S. 71 ff.), aus denen sich keine Anhaltspunkte für die Meinung von Möller und Zuck ergeben. Insbesondere im Beschluß über § 49 des Zollgesetzes wird vielmehr deutlich, daß das Gericht im Steuerrecht an die Ermächtigungsgrundlage nur die üblichen Bestimmtheitsanforderungen stellt (BVerfGE 19, 17). Im konkreten Fall wurde sogar zugelassen, daß sich Sinn und Zweck der Ermächtigung aus dem Zolltarif in Verbindung mit »den von der BRD auf dem Gebiet des Zoll- und Zollarifrechts abgeschlossenen internationalen Verträgen und Abkommen« ergeben (a.a.O., S. 31).

249 Zur Terminologie vgl. H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 1968, S. 118 ff. und BVerfGE 22, 1 (10 ff.).

250 Vgl. die sorgfältige Zusammenstellung der Ansichten bei Maunz, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 80, Randnr. 10 und Christoph Peter, Darf der Bundesgesetzgeber zum Erlaß gesetzändernder Rechtsverordnungen ermächtigt? AöR, Bd. 92, 1967, S. 360 ff.

251 Vgl. im einzelnen Christoph Peter, a.a.O.

252 So auch Stern, in: Stern, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 199.

zu überprüfen sind²⁵³. Auch aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt nichts anderes. Die aus der Rechtsetzung durch die Exekutive der rechtsstaatlichen Gewaltenteilung drohenden Gefahren wollte der Verfassungsgeber durch Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG bannen. Es ist unnötig, daneben zusätzliche Maßstäbe für den Umfang der Verordnungsermächtigung zur Gesetzesänderung zu entwickeln. Nimmt man den Grundsatz der Bestimmtheit in Art. 80 Abs. 1 S. 2 ernst, dann wird der Gesetzgeber auch durch gesetzändernde Verordnungen keiner uferlosen Rechtsetzung durch die Exekutive ausgesetzt, weil er selbst bestimmt, ob und inwieweit der Verordnunggeber Gesetzänderungen vornehmen darf²⁵⁴, wenn diesem das Programm so genau umschrieben wird, wie dies in § 50 Abs. 3 EStG geschehen ist.

Grundsätzlicher als die bisher behandelte, mit § 51 Abs. 3 EStG zusammenhängende verfassungsrechtliche Problematik, ist die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen des Einsatzes der Einkommensteuer ausschließlich zu konjunkturpolitischen Zwecken, wie dies durch den Stilllegungszwang des § 15 Abs. 4 und die Freigaberegung des § 15 Abs. 5 verdeutlicht wird. Folgte man der herrschenden Meinung, die den Steuerbegriff des § 1 AO zumindest insoweit in die Verfassung aufnehmen will, als der finanzielle Zweck von dem wirtschafts- oder sozialpolitischen nicht überlagert wird²⁵⁵, dann wäre die Steuervariation nach § 51 Abs. 3 EStG verfassungswidrig, denn deren Hauptziel ist nicht die Erzielung von Einkünften, sondern die Minderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch Kaufkraftabschöpfung²⁵⁶ bzw. deren Vermehrung durch Kaufkraftvergrößerung.

253 Ähnlich *Christoph Peter*, Darf der Bundesgesetzgeber zum Erlaß gesetzändernder Rechtsverordnungen ermächtigen? AöR, Bd. 92, 1967, S. 373 f. und *Stern*, a.a.O. So früher schon *Friedrich Klein*, Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht, in: Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, 1952, S. 62 ff.; *Bernhard Wolff*, Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach dem GG, AöR, Bd. 78, 1952/53, S. 209 ff.; *Schack*, Die gesetzvertretenden Verordnungen, DÖV 1962, S. 652 ff. und BVerwGE 1, 104 (114 f.).

254 So *Christoph Peter*, a.a.O., S. 374 ff. Ähnlich *Stern*, a.a.O., der allerdings die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit auf den Fall beschränken will, daß das eigene – ermächtigende – Gesetz geändert wird.

255 Siehe vorne S. 207 f. und die Nachweise in den Anm. 228, 229 und 230.

256 Auch bei *Möller* (Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 298) wird dies als Zweck des § 51 Abs. 3 EStG anerkannt, andererseits aber die Behauptung aufgestellt, daß diese Zweckbestimmung noch mit dem Rahmen des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs, der sich an die Begriffsbildung des § 1 AO anlehne, zu vereinbaren sei, weil es sich um eine Geldleistung zur Erzielung von Einkünften handle, der im Gegensatz zur Gebühr der spezielle Gegenleistungscharakter für öffentliche Leistungen fehle. Die Auffassung *Möllers* ist widersprüchlich. Legt man nämlich mit der herrschenden Meinung die klassische Begriffsbildung des § 1 AO zugrunde, dann gehört die fiskalische Orientierung am Finanzbedarf zum Wesensgehalt der Steuer, während die fehlende Gegenleistung ein weiteres Begriffsmerkmal ist, so z. B. *Spanner*, in: *Hübschmann, Hepp, Spitaler, RAO*, 1970, § 1, Randnrn. 6 ff.; 49 ff.; *Tipke, Kruse, RAO*, 1969, § 1, Randnr. 8 und *Kruse, Steuerrecht I*, 1969, S. 16 ff.; alle mit weiteren Nachweisen.

Die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenzwecken, die in vielen Fällen kaum möglich sein dürfte²⁵⁷, ergibt sich weder zwingend aus der Verfassung, noch ist sie geeignet, praktikable Lösungen zu liefern. Das Bundesverfassungsgericht hat daher auch konsequenterweise zugelassen, daß mit steuerlichen Eingriffen vorwiegend wirtschaftspolitische Zwecke verfolgt werden²⁵⁸. Mit dieser Meinung wird aber der Steuerbegriff des § 1 AO aufgegeben. Eine Gefahr für die Verteilung der Steuerkompetenzen zwischen Bund und Ländern in den Art. 105 und 106 GG entsteht hierdurch nicht, weil sich der jeweilige Gesetzgeber über den »Wesenskern« der einzelnen Steuerart nicht hinwegsetzen darf²⁵⁹. Da aber in den Art. 105 und 106 GG nur die Kompetenzen für die wichtigsten Steuerarten bestimmt werden und da darüber hinaus den Ländern gemäß Art. 70 GG ein Steuererfindungsrecht²⁶⁰ zukommt, wird die Festlegung eines Steuerbegriffs unausweichlich, weil andernfalls mit der Behauptung, ein »Steuergesetz« zu erlassen, jede Sachregelung wahrgenommen und somit die bundesstaatliche Kompetenzverteilung außer Wirksamkeit gesetzt werden könnte. Erkennt man an, daß sich der Gesetzgeber »bei der Erschließung von Steuerquellen über fiskalische Erwägungen hinaus von ... übergeordneten wirtschafts- und währungspolitischen Zielen leiten lassen« darf²⁶¹, dann bleibt von der klassischen Begriffsbestimmung nur noch übrig, daß Steuern einmalige oder laufende Geldleistungen sind, die nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und die von einem öffentlich-rechtlichen Gemein-

257 So auch *Friauf*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, S. 17.

258 BVerfGE 16, 147 (161) und 19, 119 (125); jeweils mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

259 Zu dieser »Wesenskerntheorie« vgl. *Bellstedt*, Wirtschaftslenkung durch Steuern, 1962, S. 68 ff. Ähnlich entnimmt das BVerfG (BVerfGE 7, 244 (252) und 14, 76 (91)) bei der Abgrenzung der föderativen Gesetzgebungskompetenz »die maßgebenden Kriterien der Steuerart dem traditionellen deutschen Steuerrecht«.

260 Art. 70 GG geht von der grundsätzlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder als einer »Grundregel unserer bundesstaatlichen Verfassung für jede Art der Gesetzgebung, also auch für das Gebiet des Steuerrechts« (BVerfGE 16, 64) aus. Zur gegenteiligen Auffassung in Literatur und Rechtsprechung, nach der der in Art. 105 GG enthaltene Steuerkatalog auch gegenüber den Ländern vollständig und abschließend sei vgl. die Nachweise in BVerfGE 16, 64 (77 f.). Die Meinungen, die sich gegen das Steuererfindungsrecht der Länder wenden, verkennen vor allem, »daß Art. 105 GG nur die ausschließliche Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole sowie die konkurrierende Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Abgabenrechts bestimmt und abgrenzt, jedoch die Befugnis der Länder zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Abgabenrechts nicht erwähnt, sondern sie als selbstverständlich voraussetzt« (BVerfGE 16, 64 (78)).

261 BVerfGE 19, 119 (125).

wesen auferlegt werden²⁶². Es ist nicht einzusehen, warum fiskalische Erwägungen, selbst wenn sie von ganz untergeordneter Bedeutung sind, weiterhin zu den Essentialien der Steuer gehören sollen. Auch ein von allen fiskalischen Elementen befreiter Steuerbegriff genügt nämlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen²⁶³. Die mit der Erhebung der Steuer verfolgten Zwecke, wie die Erzielung von Einkünften oder die Steuerung der Konjunktur, für deren Feststellung die üblichen Interpretationsmethoden gelten, sind dann nur noch für die Abgrenzung der föderativen Kompetenzen oder für die Feststellung sonstiger Verfassungsverstöße (z. B. Verletzung von Art. 12 GG wegen der bezweckten »Erdrosselung« eines Berufszweigs) relevant.

In allen bisher vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen kommt man mit der hier vertretenen Ansicht zu dem vom Bundesverfassungsgericht gefundenen Ergebnis, ohne gezwungen zu sein, allgemeine Erwägungen darüber anzustellen, welchen Stellenwert bei den Motiven des Gesetzgebers im Einzelfall die Erzielung von Einnahmen hatte.

Als Ergebnis ist festzuhalten:

§ 51 Abs. 3 EStG ist verfassungsgemäß, nicht weil dessen Zweck der Begriffsbestimmung des § 1 AO entspricht²⁶⁴, sondern weil sich der Bund innerhalb der Gesetzgebungskompetenz des Art. 105 Abs. 2 GG hielt, als er diese einkommensteuerrechtliche Regelung traf. Die Feststellung, daß die geschaffene Variationsmöglichkeit zweifelsohne dem Einkommensteuerrecht zuzurechnen ist, ist hierfür ausreichend. Die Zweckbestimmung, die Beeinflussung der Konjunktur, ist nicht zu untersuchen, sie wäre nur dann

262 So auch *Schmölders*, der Steuern als »Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung« definiert und »fast alles« an der Definition des § 1 AO heute für »falsch und überholt« hält. Vgl. *Schmölders*, Funktionen und Funktionswandel der Steuer, Loccumer Protokolle, 24/1968, S. 36.

263 Das BVerfG hat hierzu neuerdings noch nicht deutlich Stellung bezogen, obwohl dies auf Grund seiner jüngeren Rechtsprechung nahe gelegen hätte. Wenn genügen soll, »daß die Erzielung von Einkünften einer von mehreren Zwecken ist« (so BVerfGE 3, 407 (436)), und wenn der fiskalische Zweck von anderen Gesichtspunkten völlig überlagert werden kann, dann erscheint es reichlich formal, die verfassungsrechtliche Haltbarkeit davon abhängig zu machen, daß wenigstens am Rande fiskalische Motive mitspielten. Im Kuponsteuerbeschuß (BVerfGE 19, 199) hätte das Gericht von seinem eigenen Standpunkt aus zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit kommen müssen, da für fiskalische Erwägungen des Gesetzgebers kein Anhaltspunkt vorhanden, sondern ausschließlich der wirtschaftslenkende Zweck bestimmend war. Führt eine konjunkturpolitische steuerliche Lenkungsmaßnahme zwangsläufig zu einer Mehreinnahme, dann wird dies zwar dem Staat gelegen sein, von einem fiskalisch motivierten Handeln zu sprechen, wäre jedoch verfehlt. Begnügt sich das BVerfG aber mit dem bewirkten Nebenerfolg als »fiskalischer Erwägung«, dann ist der Steuerbegriff des § 1 AO aufgegeben. Zum neuesten Meinungsstand vgl. *Mattern*, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, S. 1405 ff.

264 So aber *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109, Kommentar, 1969, S. 298.

von Bedeutung, wenn die Zuständigkeit des Bundes für die Konjunkturpolitik zweifelhaft wäre. Eine mögliche Verletzung der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG wäre erst im Abschnitt über die Grundrechte zu behandeln, jedenfalls ist sie entgegen einer verbreiteten Meinung²⁶⁵ grundsätzlich denkbar.

bb) Steuerabzug für Investitionen

Der nach § 51 Abs. 1 Ziff. 2 Buchst. s EStG ermöglichte Steuerabzug auf bestimmte Investitionen bis zur Höhe von 7,5 % der Anschaffungs- und Herstellungskosten ist ebenfalls an die Voraussetzung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bzw. daran gekoppelt, daß diese sich »abzeichnet«. Da nur Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens betroffen sind, wird ausschließlich der betriebliche Bereich, also insbesondere nicht der private Wohnungsbau begünstigt. Wie bereits vorne²⁶⁶ dargelegt wurde, hätte einem Steuerabzug auf Investitionen zur Konjunkturbelebung eine Investitionssteuer zur Konjunkturdämpfung entsprochen, wozu sich der Gesetzgeber aber wegen der allzu großen Härte des Eingriffs nicht entschließen konnte²⁶⁷. Einschneidender als diese Inkonsequenz ist aber der Systembruch, der darin liegt, daß bisher steuerliche Vergünstigungen im Einkommensteuerrecht durch die Gewährung bestimmter Abzüge von der Besteuerungsgrundlage zugelassen wurden, mit der zwangsläufigen Folge, daß die Höhe des steuerlichen Vorteils sich nach der Höhe des Steuersatzes des jeweiligen Betroffenen richtete, während sich bei dem Steuerabzug für Investitionen für alle Steuerpflichtigen eine gleich hohe Steuerersparnis ergibt, unabhängig davon, welcher Steuersatz im Einzelfall zur Anwendung kommt. Es kann dahingestellt bleiben, ob sich hier, wie in den Beratungen anklang, ein Systemwandel in der Einkommenbesteuerung anbahnt²⁶⁸. Jedenfalls wird dadurch, daß sich die Steuerersparnis nach der Größe der Investitionen und nicht nach der Höhe des Einkommens richtet, eine große Breitenwirkung erzielt und der Konzentrationseffekt einer Regelung, die auf die Steuerprogression abstellt, vermieden.

Die Durchbrechung des Einkommensteuersystems legt eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit nahe, da das Bundesverfassungsgericht die innere

²⁶⁵ Vgl. vorne S. 209, Anm. 234.

²⁶⁶ S. 187, Anm. 147.

²⁶⁷ Vgl. *Nissen*, Die steuerlichen Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, BB 1967, S. 790.

²⁶⁸ Vgl. *Münch*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 190.

Konsequenz von Regelungen im Rahmen der Gleichheitskontrolle immer wieder zum Maßstab nimmt; im allgemeinen sogar ohne die aufgefundenen Sachstrukturen den Ordnungsmöglichkeiten gegenüber zu stellen²⁶⁹. »Ein Verstoß gegen Art. 3 GG könnte ... dann gegeben sein, wenn es sich insoweit um eine neuartige, aus System, Sinn und Zweck des bisherigen Gesetzes herausfallende abweichende Regelung handeln würde«²⁷⁰, führt das Gericht in einer seiner typischen Formulierungen aus und verteilt damit die Argumentationslast: die Systemgerechtigkeit impliziert die Verfassungsmäßigkeit, die Systemwidrigkeit legt den Verfassungsverstoß nahe²⁷¹.

Mit dem Vorrang, der dem jeweils untersuchten »System« eingeräumt wird, werden die bei der Anwendung des Gleichheitssatzes entstehenden Probleme nur zugeschüttet, nicht gelöst. Wie nämlich an anderer Stelle zu zeigen versucht wurde, sind die »Gesetzlichkeiten, die in der Sache selbst liegen« oder die »Natur der Sache« für die Konkretisierung des Gleichheitssatzes nur beschränkt tauglich²⁷², eine Wertung vermögen sie nicht zu ersetzen.

Durchbricht der Gesetzgeber das Prinzip der progressiven Einkommenbesteuerung, indem er aus konjunkturpolitischen Gründen eine Vergünstigung gewährt, die sich nicht entsprechend dem gestaffelten Tarif auswirkt, dann müßte nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ein Verfassungsverstoß näher liegen als bei einer »systemgerechten«, d. h. dem Einkommensteuergesetz entsprechenden Lösung. Nach der hier vertretenen Meinung ist aber eine »Systemdurchbrechung« nicht primär systemimmanent auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, sondern es ist zunächst der richtige Sachbereich aufzusuchen, der nicht mit dem engeren Systembereich identisch sein muß. Da der Steuerabzug für Investitionen ausschließlich aus konjunkturpolitischen Gründen gewährt werden soll, ist der Sachbereich der Konjunkturpolitik angesprochen. In diesem wird sich jede Maßnahme »ungleich« auswirken, da eine Steuerung, die alle Staatsbürger gleichmäßig berührt, undenkbar ist. Aus dieser Situation die Folgerung ziehen zu wollen, im Hinblick auf den Gleichheitssatz sei es »unerheb-

269 Nachweise für diese Rechtsprechung bei *Rinck*, Gleichheitssatz, Willkürverbot und Natur der Sache, JZ 1963, S. 521 ff.; *Reiner Schmidt*, Natur der Sache und Gleichheitssatz, JZ 1967, S. 402 ff. und *Zacher*, Soziale Gleichheit, AöR, Bd. 93, 1968, S. 352 ff.

270 BVerfGE 7, 264 (273) und 17, 129 (153).

271 So kann bezeichnenderweise *Werner Weber* (Das Bundesverfassungsgericht und die Steuerordnung, AöR, Bd. 90, 1965, S. 452 ff.) eine Analyse der Rechtsprechung des Gerichts zusammenfassend »als auf immanente Züge beschränkt« (a.a.O., S. 480) kennzeichnen.

272 *Reiner Schmidt*, Natur der Sache und Gleichheitssatz, JZ 1967, S. 402 ff.

lich . . . , daß die Maßnahme im Einzelfall verschieden trifft²⁷³, bedeutete eine Kapitulation des Verfassungsjuristen vor jeder Art von Wirtschaftspolitik. Statt dessen ist zunächst generell zu untersuchen, ob der Kreis der Betroffenen im Hinblick auf das angestrebte Ziel sachgerecht ausgewählt und ob das Übermaßverbot²⁷⁴ beachtet wurde. Ein Rückgriff auf volkswirtschaftliche Methoden wird hierbei unausweichlich. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und die Verantwortung der Regierung für richtige Politik erlaubt einem Gericht aber nur in den Fällen, in denen unter den verschiedenen Lenkungsalternativen diejenige gewählt wurde, die eindeutig den Kreis der Betroffenen im Hinblick auf das anzustrebende Ziel (z. B. Konjunkturdämpfung) willkürlich bestimmt und die unnötig hart trifft, die Feststellung eines verfassungswidrigen Handelns. Denkbar bleibt aber doch, daß der Gesetzgeber etwa bei der Begrenzung der nach § 51 Abs. 1 Ziff. 2 Buchst. s EStG begünstigten Wirtschaftsgüter willkürlich handelt oder daß eine befristete Steuererhöhung gemäß § 51 Abs. 3 EStG nach dem eingetretenen Erfolg (z. B. Geldwertstabilität) durch einen nochmaligen Einsatz zu fiskalischen Zwecken mißbraucht wird und auf diese Weise die Einkommen- und Körperschaftssteuerpflichtigen im Vergleich zu anderen Steuersubjekten willkürlich benachteiligt werden²⁷⁵.

273 So aber *Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 80, Leitsatz 16 c. Allerdings will *Wagner* die Einhaltung des Gleichheitssatzes wie bei allen sonstigen generellen Regelungen, auch im Bereich der Wirtschaftspolitik unter »objektiven Kriterien« (z. B. Stichtag, Lebensalter usw.) prüfen (a.a.O.). Die Unterscheidung zwischen »objektiv« und »subjektiv« hilft aber bei der allein zur Diskussion stehenden Prüfung der Verletzung individueller Rechtspositionen nicht weiter, da gerade die Wahl der »objektiven« Kriterien (z. B. Festlegung von Einkommensgrenzen) im Hinblick auf die mögliche Verletzung individueller Rechte zu untersuchen ist. Wenn *Wagner* aber nur sagen will, daß sich eine generelle Regel unausweichlich persönlich unterschiedlich auswirkt, dann ist dies eine Selbstverständlichkeit, die für jede Norm gilt und nicht zur speziellen Problematik des Wirtschaftslenkungsrechts gehört. Allerdings können die »Massenvorgänge des Wirtschaftslebens« (BVerfGE 21, 12 (27)) zu einer Typisierung zwingen, die im Vergleich zu anderen Sachbereichen eine weitergehende Vernachlässigung der Besonderheiten des Einzelfalles bedingt. Mit dem BVerfG muß dann jeweils im Einzelfall entschieden werden, ob die »Vorteile der Typisierung . . . im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung notwendig verbundenen Ungleichheit« stehen (a.a.O., S. 27). Eine allgemeine Freistellung des wirtschaftspolitischen Gesetzgebers von bestimmten Grundrechten aber wäre »staatsrechtlicher Defätismus«.

274 Dieses wird von *Wittig*, Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des Grundgesetzes, DÖV 1968, S. 817 ff. zu Recht vornehmlich in Art. 3 GG verortet. Dagegen leitet die h. M. die Bindung des Gesetzgebers an das Übermaßverbot aus dem Rechtsstaatsprinzip ab, vgl. die Nachweise bei *Friauf*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, S. 36, Anm. 104.

275 Zutreffend hält das BVerfG den Finanzbedarf des Staates alleine nicht für geeignet, eine aus anderen Gründen verfassungswidrige Steuer zu rechtfertigen (BVerfGE 6, 55 ff.). Vgl. auch *Paulick*, Grundgesetz und Besteuerung, Steuerberater-Jahrbuch 1957/58, S. 110.

Der Steuerabzug für Investitionen kann, wie bei der Darstellung des Instrumentariums des Stabilitätsgesetzes gezeigt wurde, trotz einiger Vorbehalte als taugliches Mittel der Konjunkturbelebung angesehen werden. Die damit verbundene Durchbrechung der Einkommensteuerprogression indiziert keinen Verfassungsverstoß, da dem System des Einkommensteuerrechts kein Eigenwert zukommt, der geeignet wäre, eine in Erfüllung des Sozialstaatsauftrags notwendige Konjunktursteuerung zu verhindern.

cc) Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten

Nach dem durch § 26 Nr. 3 Buchst. b neu geschaffenen § 51 Abs. 2 EStG wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnungen Vorschriften zu erlassen, nach denen die Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen und erhöhten Absetzungen sowie die degressive Abschreibungsmethode ganz oder teilweise ausgeschlossen werden können, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder sich abzeichnet, die erhebliche Preissteigerungen mit sich gebracht hat oder erwarten läßt, insbesondere, wenn die Inlandsnachfrage nach Investitionsgütern oder Bauleistungen das Angebot wesentlich übersteigt. Weiterhin wird im einzelnen festgelegt, von welchem Zeitpunkt ab die betroffenen beweglichen Wirtschaftsgüter und Gebäude der Neuregelung unterstehen. Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat, die als erteilt gilt, wenn sie nicht innerhalb eines Zeitraums von drei bzw. vier Wochen verweigert wurde.

Während der Steuerabzug für Investitionen der Konjunkturbelebung dient, wird mit der Beschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten zum Zwecke der Konjunkturdämpfung empfindlich in die Investitionsentscheidungen der Unternehmer eingegriffen. Obwohl die fiskalische Auswirkung im Vergleich zu dem Haushaltsausfall bei dem Steuerabzug für Investitionen (4,8 Milliarden) vergleichsweise gering ist (1,4 Milliarden)²⁷⁶, war die Aufnahme dieses konjunkturpolitischen Instruments in das Gesetz heftig umstritten; einmal weil viele der gesetzlich vorgesehenen Sonderabschreibungen und erhöhten Absetzungen aus Gründen gewährt werden, die dem konjunkturpolitischen Zweck durchaus ebenbürtig sein können (z. B. Förderung der Forschung und Entwicklung, Berlinhilfe, Bekämpfung der Wasser- und Luftverschmutzung), zum anderen, weil überraschende belastende Änderungen ökonomischer Daten aus wirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Gründen unerwünscht bzw. unzulässig sind. Außerdem hatte die Bundesregierung

²⁷⁶ Berechnet auf der Grundlage des Investitionsvolumens von 1965 für den Zeitraum von 12 Monaten nach vollem Wirksamwerden. Vgl. Möller, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 290.

noch 1960 bei der Begründung zum Steueränderungsgesetz 1960 die Meinung vertreten, daß mit der Herabsetzung des Höchstsatzes der degressiven Abschreibung von 25 auf 20 % der betriebswirtschaftlich gerechtfertigte Umfang nicht überschritten sei²⁷⁷.

Die Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten wirft über die bei den anderen steuerlichen Instrumenten des Stabilitätsgesetzes behandelten, parallelen verfassungsrechtlichen Probleme (Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage, Mitwirkung von Bundesrat und Bundestag) hinaus die Frage nach der Verletzung des Gleichheitssatzes und des Rechtsstaatsprinzips verschärft auf. Zwar sollte ebenso wie bei der Änderung des § 51 Abs. 1 EStG im Hinblick auf die Belange der privaten Wirtschaft die Eingriffsschwelle möglichst hoch angesetzt und die Bundesregierung »nur in wirklichen Krisensituationen«²⁷⁸ zum Handeln ermächtigt werden. Dies ist aber im Gesetzeswortlaut nur unvollkommen zum Ausdruck gekommen, da »erhebliche Preissteigerungen«, wenn sie erkennbar kurzfristig sind, nicht in jedem Fall eine wirkliche Krisensituation schaffen. Selbst wenn man aber im Wege einer restriktiven Interpretation § 51 Abs. 2 EStG nur im Ausnahmefall für anwendbar hält, wird die Frage nach einer Verfassungsverletzung nicht weniger wichtig.

Soweit Sonderabschreibungen und erhöhte Absetzungen von der Einschränkung betroffen werden, wäre eine Verletzung des Art. 3 GG zu untersuchen, da mit diesen Abschreibungen wirtschaftspolitische Ziele von allgemeiner Bedeutung verfolgt werden, die den Vorrang vor konjunkturpolitischen Gesichtspunkten haben könnten und deren Gleichbehandlung mit den übrigen, nicht gemeinwohlbezogenen Abschreibungen willkürlich sein könnte. Da die Bundesregierung aber nach § 51 Abs. 2 EStG ermächtigt ist, die degressive Abschreibungsmethode »ganz oder teilweise« auszuschließen, könnte sie einer verfassungsrechtlich gebotenen Pflicht dadurch nachkommen, daß sie bestimmte steuerliche Förderungsprogramme aus der betreffenden Verordnung ausschließt²⁷⁹. Mit Ausnahme der Begünstigung des § 7 b EStG und den Sonderabschreibungen nach dem Berlinhilfegesetz ist das volkswirtschaftliche Gewicht dieser Abschreibungen ohnehin nicht sehr bedeutend²⁸⁰. Selbst eine derart eingeschränkte Verordnung bliebe aber wegen ihrer großen, schwer auslotbaren Wirkung auf einen kleinen

277 Vgl. *Münch*, in: *Stern*, Münch, Stabilitätsgesetz, Kommentar, 1967, S. 194 und *Nissen*, Die steuerlichen Vorschriften des Konjunkturgesetzes, DStZ 1967, Ausgabe A, S. 223.

278 *Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen*, Anhang zu BT-Drucksache V/1678, S. 12.

279 So auch *Möller*, Stabilitätsgesetz und Art. 109 GG, Kommentar, 1969, S. 292.

280 Vgl. *Nissen*, Die steuerlichen Vorschriften des Konjunkturgesetzes, DStZ 1967, Ausgabe A, S. 223.

Kreis von Wirtschaftsgütern unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes bedenklich. Wie vorne²⁸¹ gezeigt wurde, werden nämlich viele wichtige Anlagegüter nicht degressiv abgeschrieben und es scheint zweifelhaft, ob die tatsächlich betroffenen, deren angenommene Nutzungsdauer über sechs Jahren liegt (vor allem Maschinen), nach sachlichen Gesichtspunkten bestimmt sind, wenn man bedenkt, daß deren Kauf (Bestellung oder Herstellung) wegen des langen Zeitraums zwischen Akquisition und Auslieferung (bzw. Herstellung) durch das auf kurzfristige Wirkung berechnete Mittel des Stabilitätsgesetzes mit einer Aussetzung der degressiven Abschreibung wohl kaum beeinflußt werden kann. Der beabsichtigte Zweck, die Beeinflussung der Inlandsnachfrage nach Investitionsgütern oder Bauleistungen wird demnach durch die unmittelbare Wirkung auf die betroffenen Wirtschaftsgüter höchst unvollkommen erreicht. Darüber hinaus perpetuiert sich die Wirkung auf diese noch dadurch, daß sie für die gesamte Abschreibungszeit, also nicht nur im Erstjahr, linear abgeschrieben werden müssen²⁸². Da der Gesetzgeber dem Gleichheitssatz nicht schon dadurch genügen konnte, daß er sich mit einer formalen Gleichheit²⁸³ (die Aussetzung »der Absetzung für Abnutzung in fallenden Jahresbeträgen«) begnügte und da er die Verschiedenheiten des materiell betroffenen Gebiets außer acht ließ (die Tatsache, daß nur ein geringer Teil aller Wirtschaftsgüter degressiv abgeschrieben wird und bei diesen der mit der erlassenen Maßnahme beabsichtigte Zweck vielfach nicht erreicht wird), ist § 51 Abs. 2 EStG verfassungswidrig²⁸⁴. Es ist zwar unverkennbar, daß selbst durch eine kurze

281 S. 192 f.

282 Der bei den Gesetzesberatungen aus Kreisen der Wirtschaft vorgebrachte Gedanke, die degressive Absetzungsmethode jeweils nur für 1 Jahr auszusetzen, also nur für das Erstjahr die lineare Abschreibungsmethode vorzuschreiben und dann einen Wechsel zuzulassen, wurde vom Gesetzgeber nicht verwirklicht, weil man glaubte, daß die Unternehmerdisposition durch solch einen schonenden Eingriff wohl kaum zu beeinflussen gewesen wäre. Vgl. *Nissen*, a.a.O.

283 Dies hält ebenfalls nicht für zureichend *Friauf*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, S. 38. Schon früher hatte *Flume* (Steuerwesen und Rechtsordnung, Festschrift Smend, 1952, S. 60 ff.) den tiefer liegenden Aspekt aufgezeigt, wonach die wirtschaftliche Fragestellung eines Steuergesetzes keinen Vorrang gegenüber dem Rechtsproblem der Einordnung der Steuererhebung in die allgemeine Rechtsordnung beanspruchen könne.

284 Zur Problematik der Aussetzung der degressiven Abschreibung durch die Zweite Verordnung über steuerliche Konjunkturmaßnahmen vom 21. Juli 1970 (BGBl. S. 1128) vgl. *Udo Müller* und *Reiner Schmidt*, Wirtschaftspolitische und verfassungsrechtliche Problematik einer Konjunktursteuerung durch Aussetzung der degressiven Abschreibung, BB 1970, S. 1280 ff.

Zu den zwangsläufigen Kollisionen mit allgemeinen Prinzipien der Besteuerung, insbesondere mit den Grundsätzen der Gleichmäßigkeit und der Wettbewerbsneutralität, zu denen jede steuerpolitische Intervention ohne fiskalische Zwecksetzung führt, vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (Hrsg.), Mit Steuern steuern? 1968, S. 26 ff.

Aussetzung der degressiven Abschreibung bei den volkswirtschaftlich stark ins Gewicht fallenden Anlagegütern mit einer Nutzungsdauer über sechs Jahren ein Signal gesetzt wird, das das gesamte Investitionsklima verändert und damit einen nachfragedämpfenden Effekt auslöst. Konjunkturpolitik einseitig zu Lasten einer Minderheit zu betreiben, die vielleicht lange vor der Krisensituation die fraglichen Wirtschaftsgüter bestellt hat und deren Herstellung nun zufällig in den von der betreffenden Verordnung bestimmten Zeitraum fällt und nicht mehr verschoben werden kann, ist aber willkürlich.

Zugleich mit der Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes liegt ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip vor, da der Gesetzgeber durch § 51 Abs. 2 EStG gegen das Gebot der Rechtssicherheit verstößt. Zwar besteht kein Vertrauensschutz auf den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung. Es ist aber sachlich nicht gerechtfertigt, in unabänderliche Dispositionen einzugreifen, wenn der erstrebte Zweck auch dadurch zu erreichen wäre, daß nur neue, nicht aber bereits getroffene Dispositionsentscheidungen von der Neuregelung erfaßt werden²⁸⁵.

Schließlich ist auf einen Schönheitsfehler hinzuweisen, der allerdings verfassungsrechtlich irrelevant ist: das aus der Einschränkung der Abschreibung herrührende Aufkommen an Steuer muß haushaltsmäßig nicht stillgelegt werden. Nur die Zuführung des Mehraufkommens in eine Konjunkturrücklage hätte jedoch einen Erfolg wirklich sichern können. In der Zeit zwischen Dezember 1969 und März 1970 waren die Voraussetzungen für den Erlaß

Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung bedeutet nämlich, »jeden nach Maßgabe seiner persönlichen Verhältnisse und Leistungen zu den steuerlichen Lasten heranziehen« (so *Paulick*, Die verfassungsrechtlichen Bindungen des Gesetzgebers beim Erlaß von Steuergesetzen, *ZgesStW*, Bd. 109, 1953, S. 500), was bei konjunkturpolitisch motivierten Steuergesetzen im Gegensatz zu fiskalischen auch nicht annähernd zu verwirklichen ist. Die allgemeinen Prinzipien der Besteuerung sind allerdings nicht in vollem Umfang verfassungsrechtlich abgesichert. Zum Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung so *Paulick*, Der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung – sein Inhalt und seine Grenzen, *Festschrift Bühler*, 1954, S. 144 ff. Zum Grundsatz der Wettbewerbsneutralität hat das BVerfG ausgeführt, der Einwand, ein Gesetz sei nicht wettbewerbsneutral, sei verfassungsrechtlich bedenkenlos (BVerfGE 12, 341 (347)).

285 Das BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung die sich aus dem Gebot der Rechtssicherheit und dem hieraus folgenden Vertrauensschutz ergebenden sachlichen Grenzen für Gesetze, die an in der Entwicklung befindliche Tatbestände anknüpfen und daran ungünstigere Folgen knüpfen als diejenigen, auf welche sich der Betroffene bei seinen Dispositionen hat einrichten können. Vgl. BVerfGE 18, 135 (143) mit Nachweisen aus der bisherigen Rechtsprechung. Allerdings gesteht das Gericht den Vertrauensschutz nicht zu, wenn »das Vertrauen sachlich nicht gerechtfertigt ist« und wenn der Gesetzgeber »triftige Gründe« (a.a.O., S. 144) hat, eine bestehende Rechtslage zu ändern. Die Konjunkturdämpfung ist zwar zweifellos ein triftiger Grund, mit dem aber die Anwendung eines vermeidbar hart und ungleich treffenden Mittels nicht gerechtfertigt werden kann. Zur Rechtsprechung des BVerfG zu diesem Problem vgl. auch *Franz Klein*, Gleichheitssatz und Steuerrecht, 1966, S. 202 ff.

einer Rechtsverordnung nach § 51 Abs. 2 EStG gegeben. Selbst über das Vorliegen des im Gesetz besonders aufgeführten Falles, nämlich das erhebliche Übersteigen des Angebots durch die Inlandsnachfrage nach Investitionsgütern oder Bauleistungen²⁸⁶ bestand keinerlei Zweifel. Trotzdem glaubte die Bundesregierung, daß »ein unmittelbares Einwirken auf die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten, wie die Anwendung des § 26 Nr. 3 Buchst. b des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ... nicht angebracht wäre«²⁸⁷. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, daß es etwa rechtliche Bedenken waren, die die Regierung zu dieser Haltung veranlaßten. Für ein besonders taugliches Mittel scheinen aber die Politiker die Aussetzung oder die Einschränkung der degressiven Abschreibung selbst nicht zu halten.

²⁸⁶ Siehe hierzu die Ausführungen und das Schaubild im *Jahresgutachten 1969 des Sachverständigenrates* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucksache VI/100, Tz. 27 ff.

²⁸⁷ *Jahreswirtschaftsbericht 1969*, BT-Drucksache V/3786, Tz. 58.

Fünftes Kapitel

Wirtschaftspolitik und Grundrechte

I. Grundfragen des Grundrechtsverständnisses

1. *Grundrechte und Gesellschaft*

Das potentielle Betroffensein *aller* Verfassungsnormen durch die ökonomischen Gegebenheiten rechtfertigt eine Beschränkung auf die wirtschaftsbezogenen Grundrechte, die vor allen anderen Emanationen der freiheitlichen Verfassung der Bundesrepublik, wie z. B. der Gewaltenteilung, dem Föderalismus, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, die wichtigste Schranke für jede Wirtschaftspolitik sind. Mit diesem Ansatz ist bereits Stellung bezogen gegen die Vertreter der Meinung, die den alten Dualismus von Staat und Gesellschaft für aufgelöst halten¹, und für die das Schrankendenken ungeeignet ist, »um die heute allein mögliche Freiheit zu wahren«².

Zweifellos würde eine Grundrechtsdogmatik, die sich wie der Liberalismus des 19. Jahrhunderts – und dabei diesen einseitig interpretierend – darin erschöpfte, die bürgerlichen Freiheiten gegen den Staat abzusichern, der Verfassungslage nach dem Grundgesetz nicht gerecht. Die Fehlentwicklung der Freiheitsrechte in Deutschland ist in der Tat durch ein einseitiges Denken von einer Gesellschaft her gekennzeichnet, die sich unter Vernachlässigung einer Durchsetzung politischer Mitwirkungsrechte mit der Betonung ihrer bürgerlichen Freiheiten, vor allem ihres Eigentums, begnügte und dabei zu einer kläglichen Besitzbürgerschaft absank³.

Die geistesgeschichtlichen Wurzeln für diese Situation sind in der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert zu suchen, als erstmals von *Robert von Mohl* und *Lorenz von Stein* die Gesellschaft als Größe für sich begriffen wurde⁴, was bereits *Rudolf von Gneist* zu einer Arbeit veranlaßt hatte, die sich um eine »Vermittelung zwischen Staat und Gesellschaft« bemühte –

1 So *Ehmke*, »Staat« und »Gesellschaft« als verfassungstheoretisches Problem, Festgabe Smend, 1962, S. 23 ff.

2 *Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 77.

3 Vgl. *Rupp*, Verfassungsrecht und Kartelle, in: Wettbewerb als Aufgabe, 1968, S. 192 ff.

4 Die neuere Forschung hat gezeigt, daß die einseitige Berufung auf *John Locke*, den Ideologen der liberal-kapitalistischen Ordnung, verfehlt wäre. Schon dem Verfasser des berühmten »Second Treatise« war nämlich das bis heute immer wieder modellhaft skizzierte Zerrbild einer strikten Trennung von Staat und Gesellschaft eine Fiktion. Vgl. *Macpherson*, Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes bis Locke, 1967.

ein Ziel, das durch die Besetzung von Staatsämtern mit Laien und den damit zum Staat hinführenden Effekt erreicht werden sollte⁵. Dieser früh einsetzende Vermittlungsversuch konnte aber nicht verhindern, daß die Entwicklung entgegengesetzt verlief. War die Gesellschaft ursprünglich noch ganz allgemein als Zusammenhang von Menschen verstanden worden, der zwar in bezug auf den Staat gedacht wurde, aber gerade nicht Staat war, so wurde diese zunehmend einschränkend als Wirtschafts- und Erwerbsgesellschaft verstanden, von *Hegel* als Kampfplatz des individuellen Privatinteresses aller gegen alle und von *Marx* als eine Sphäre des Egoismus, als »bellum omnium contra omnes« definiert. Bis zu *Carl Schmitt* hatte sich dann das Verhältnis dieser Gesellschaft zum Staat weitgehend profiliert, was schon in der Wortwahl, in der Formel »Trennung-Gegensatz-Überwältigung« klar zum Ausdruck kommt⁶. Aus dieser geschichtlichen Situation heraus, aus der Dichotomie von Staat und Gesellschaft, sind die Grundrechte geboren worden. Sie sind Ausdruck der Umorientierung vom »ethischen Bindungsdenken zu einem neuen Anspruchsdenken, mit welchem die Lehre von Politik und Staat auf die Zerstörung ihrer Wahrheitsgrundlage durch die strenge Wissenschaftskonzeption der Neuzeit reagiert«⁷. Mit der zunehmenden Interdependenz zwischen den modellartig vorgestellten Sphären von Staat und Gesellschaft wurden auch die Unzulänglichkeiten der Trennung deutlich. Die hieraus gezogene Folgerung, die häufig proklamierte Überwindung des Gegensatzes⁸, mußte bei ihrer Verwirklichung, in dem Augenblick, in dem Staatsgewalt und Gesellschaft ineinander übergegangen sind und die Identität von Herrschenden und Beherrschten erreicht ist, die Freiheitsrechte ihrer Bedeutung berauben. An ihre Stelle hätte die freie politische Selbstbestimmung einer mündig gewordenen Gesellschaft zu treten. Die »politische Mitte der Verfassung«⁹, verkörpert durch die Gestaltungskraft des alleine demokratisch legitimierten Gesetzgebers würde so zum alles vereinenden Schmelztiegel, in dem auch die Grundfreiheiten als Entgegensetzungen zum Staat und als Erscheinung des überholten Dualismus von Staat und Gesellschaft unterzugehen bestimmt wären. Gerade im Bereich der Wirtschaft lassen sich die Ansätze zu solchem Denken finden: das Individuum wird in einen vom Staat gesetzten Datenkranz eingebettet¹⁰, jede rechtliche Argumentation als untauglicher Versuch

5 Vgl. zum ganzen, insbesondere zur Begriffsgeschichte des Wortes Gesellschaft, *Krüger*, Staatslehre, 1966, S. 341 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

6 Vgl. *Krüger*, a.a.O., S. 345.

7 *Luhmann*, Grundrechte als Institution, 1965, S. 27.

8 *Z. B. von Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 73 ff.

9 *Ehmke*, Wirtschaft und Verfassung, 1961, S. 55.

10 *Z. B. von Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 77.

von kleinkarierten Ignoranten abgetan, die die angeblich unausweichlichen sachlichen Entscheidungen nur verhindern wollen. Die »Wirtschaft« wird so zur unzugänglichen, nur eigenen Gesetzen unterworfenen heiligen Gralsburg hochstilisiert, zu der der Jurist, zumindest der Verfassungsjurist, nur ausnahmsweise und bestenfalls als Handlanger (zur Formulierung von Verfassungsänderungen) Zutritt hat¹¹. Die banale Tatsache, daß Wirtschaftspolitik keine Geheimwissenschaft ist und ebenso rechtlichen Regeln unterworfen werden kann und muß, wie beispielsweise die Tätigkeit eines Chirurgen dem Recht unterliegt, ist in das Bewußtsein derjenigen Juristen, die die beklagenswerte Isolation der Rechtswissenschaft dadurch überzukompensieren versuchen, daß sie nunmehr einer vollkommenen Funktionalisierung des Rechts im Dienst der Wirtschaft das Wort reden, bisher noch nicht gedrungen.

So wirklichkeitsfremd und unhistorisch (an der Wiege der westlichen Demokratie standen nämlich weder *Hobbes* noch *Rousseau*, sondern *John Locke*¹²) das aus antiliberalen Affekten genährte sozialistische Demokratie- und Grundrechtsverständnis einerseits auch sein mögen, mit der Perpetuierung der Trennung von Staat und Gesellschaft allein läßt sich andererseits unser Grundproblem, nämlich die tatsächliche Verschränkung von beiden Bereichen und die Frage nach dem hierbei den Grundrechten zukommenden Stellenwert nicht lösen. Zweifellos verhindert die weitere und unreflektierte Pflege des bisherigen »Kontrastmodells« eine unbefangene Sicht des ineinander verwobenen Gesamtsystems. Hieraus resultierende ideologische Rückstände hat *Luhmann* aufgedeckt: die zunehmende Abhängigkeit des Bürgers vom Staat und des Staates vom Bürger wird einfach deshalb für bedrohlich gehalten, »weil Lebensgefühl und Denkmodelle noch nicht auf das Phänomen wachsender Differenzierung und wachsender Interdependenz in der gesamten Sozialordnung eingestimmt sind«¹³. Die Grundsatzdebatte um die konzertierte Aktion unter dem Aspekt einer »Usurpation politischer Entscheidungen durch Oligopole und organisierte Gruppen«¹⁴ ist ein deutliches Beispiel für eine historisierende, in puristischen

¹¹ So darf nach Meinung von *Wagner* der Verfassungsjurist nur dann zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Globalmaßnahmen kommen, wenn er entweder eine andere Detailgestaltung empfehlen kann oder sich für eine Abstention entscheidet (a.a.O., S. 68 f.).

¹² So *Rupp*, Verfassungsrecht und Kartelle, in: Wettbewerb als Aufgabe, 1968, S. 195. Allerdings hat die neuere Forschung ergeben, daß sich *Hobbes* und *John Locke* in der Auffassung von der Staatsgewalt als dem Garanten einer liberalen, auf dem Eigentum basierenden Gesellschaft näher stehen als bisher angenommen wurde. Vgl. *Macpherson*, Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes bis Locke, 1967.

¹³ Grundrechte als Institution, 1965, S. 29.

¹⁴ *Biedenkopf*, Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 19, 1968, S. 328. Vgl. auch vorne S. 197 ff.

liberalen Ordnungsvorstellungen befangene Sicht, die der spezifischen Stellung und Funktion der Gesellschaft in der Gesamtordnung des neuzeitlichen Staates nicht gerecht wird. Andererseits ist aber trotz aller wechselseitigen Verschränkungen der ursprüngliche Zweck der Grundrechte, die Begrenzung der Staatsmacht, nicht hinfällig geworden. Zwar hat sich die Konfliktsituation, der diametrale Interessengegensatz zwischen Staat und Bürger, der durch die Grundrechte gelöst werden sollte, heute dadurch entschärft, daß das Handeln des Staates für die Interessen seiner Bürger deutlicher ins Blickfeld gerückt ist. Es hieße aber den weiter bestehenden Interessengegensatz zwischen dem auf das Gemeinwohl ausgerichteten Staat und dem sein Einzelinteresse verfolgenden Individuum verkennen, wollte man aus der Einebnung der Gegensätze auf den »Grenzfallcharakter« der aus der Konfliktsituation entstandenen Grundrechtstheorie schließen und von der richtigen Beobachtung her, daß die durch Grundrechte bestimmte staatliche Macht mächtiger wird, weil sie auf eine aufgeschlossener Umwelt stößt, nur noch den unbezweifelbaren Kommunikationswert der Grundrechte sehen und sich gleichzeitig über den in ihnen gelösten, tendenziellen und grundlegenden Interessengegensatz hinwegsetzen¹⁵.

2. Der Inhalt der Grundrechte

Mit welchem Inhalt die so verstandenen Grundrechte ausgestattet sind, ist noch nicht beantwortet. Gerade die Schwierigkeit von dessen Bestimmung bzw. die Einsicht in den im Sinne der Logik und der Informationstheorie fehlenden Gehalt der Grundrechte¹⁶ hatte ja eine soziologische Betrachtungsweise begünstigt, die in deren Gewährung nichts anderes sieht, als eine Garantie von Kommunikationschancen: »Grundrechte dienen als eine unter vielen funktional äquivalenten Institutionen der industriell-bürokratischen Sozialordnung dazu, das Kommunikationswesen so zu ordnen, daß es im großen und ganzen für eine Differenzierung offen bleibt«¹⁷. Obwohl dieser Sicht bescheidene Ansätze für eine juristische Grundrechtstheorie abgewonnen werden können – Podlech¹⁸ findet sie darin, daß das durch Grundrechte (mit-) geregelte Verhalten von Menschen die Existenz der Herrschaftsform des Staates voraussetzt und unabhängig ist von der

¹⁵ So aber Luhmann, Grundrechte als Institution, 1965, S. 38 ff.

¹⁶ Vgl. Podlech, Grundrechte und Staat, Der Staat, 1967, S. 341 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

¹⁷ Luhmann, Grundrechte als Institution, 1965, S. 23.

¹⁸ Grundrechte und Staat, Der Staat, 1967, S. 347 f.

Geltung von Moralen¹⁹ –, bleiben diese so mager wie der Rekurs auf Werte kurzatmig²⁰. Allerdings waren gerade wegen der vernachlässigten, auf juristische Problemstellungen bezogenen soziologischen Forschungen erhebliche Vorarbeiten zu bewältigen und außerdem konnte eine erneute Wertdiskussion angesichts des Versagens des Wertbegriffs der klassischen deutschen Wertphilosophie im Sinne der Phänomenologie von *Max Scheler* und *Nicolai Hartmann* als überflüssig erscheinen²¹. Trotz der häufigen Bezeichnung der Grundrechte als Werte²², trotz der gebräuchlichen räumlichen Vorstellung von einer hinter den Grundrechten stehenden lückenlosen Wertordnung vermag nämlich der damit verbundene stillschweigende oder ausdrückliche Bezug auf die materiale Wertethik, die übrigens außerhalb der Rechtswissenschaft nirgends mehr uneingeschränkt vertreten wird²³, keine Lösung zu erbringen²⁴.

Werte sind nach *Scheler* materiale Qualitäten²⁵. Der Zugang zu ihnen vollzieht sich über das intentionale Wertfühlen²⁶. Mit diesem, mit dem Gegebenes als Bewußtseinskorrelat begriffen wird, stellt sich die Frage nach einem Abgrenzungskriterium zwischen Sein und Sollen. Für *Scheler* kann es dieses nicht geben. Da er die Logikunabhängigkeit des Wertfühlens behauptet²⁷, da Werte durch reines unmittelbares Erfahren gefühlt werden²⁸ und sogar einmalige Erfahrungen eines einzelnen Menschen Werterfassungen

19 Erst die Moralunabhängigkeit sichere nämlich die methodische Eigenständigkeit der juristischen Dogmatik.

20 Vgl. hierzu die Kritik von *Starck*, Besprechung von *Luhmann*, Grundrechte als Institution, AöR, Bd. 92, 1967, S. 421.

21 Zur Kritik der materialen Wertethik vgl. *Zippelius*, Wertungsprobleme im System der Grundrechte, 1962, S. 103 ff.

22 Aus der Rechtsprechung ist die des BVerfG zu den Grundrechten hierfür das deutlichste Beispiel. Die Vorstellung eines hinter der Verfassung stehenden und sie legitimierenden »richtigen« Rechts wird aber trotz des wiederholten Bekenntnisses zu einer »Wertordnung« tatsächlich doch eher mit einem historisch gewachsenen, auf Herkommen gegründetem fallbezogenem Recht als mit dem direkten Durchgriff auf ein naturrechtliches System verwirklicht. Deshalb ist die Bemerkung *Wittigs*, daß die Interpretationsweise des BVerfG der »topischen Verfassungsinterpretation« nicht entgegenstehe, durchaus richtig. Vgl. *Wittig*, Bundesverfassungsgericht und Grundrechtssystematik, Festschrift Gebhard Müller, 1970, S. 592 und *Harnischfeger*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten, 1966. In der Literatur ist wohl die Schrift von *Häberle*, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 1962, die konsequenteste neuere Ausformung einer wertheoretischen Auffassung.

23 So richtig v. *Pestalozza*, Kritische Bemerkungen zu Methoden und Prinzipien der Grundrechtsauslegung in der BRD, Der Staat, 1963, S. 436 mit Nachweisen a.a.O., Anm. 51.

24 Der Aufsatz hierzu von *Adalbert Podlech*, Wertungen und Werte im Recht, AöR, Bd. 95, 1970, S. 185 ff. konnte nicht mehr verwertet werden.

25 Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik, 1954, S. 40.

26 *Scheler*, a.a.O., S. 88 ff.

27 A.a.O., S. 84 ff.

28 A.a.O., S. 72.

sein können²⁹, kann es nämlich keine intersubjektiv vermittelbaren Kriterien für die Objektivität des Werterlebnisses und ebenso keine objektiv vermittelbare Rangordnung von Werten geben³⁰.

Eine Werttheorie, die grundsätzlich keine objektiv erfassbaren Kriterien für richtiges Verhalten bereitstellt, ist aber für eine Rechtstheorie ungeeignet, weil sie einzelne im Namen einer Werterkenntnis zu legitimieren scheint, ohne deren Werterfahrung überprüfbar zu machen³¹. Wenn sich Werte nur »im fühlenden, lebendigen Verkehr mit der Welt (sei sie psychisch oder physisch oder was sonst), im Vorziehen und Nachsetzen, im Lieben und Hassen selbst, d. h. in der Linie des *Vollzugs* jener intentionalen Funktionen und Akte«³² erschließen, dann können sie nicht Grundlage für eine Grundrechtsinterpretation sein, weil andernfalls das moralische Wertempfinden einzelner zum Maßstab für die allgemein geltende Rechtsordnung wird. Die Möglichkeit der Apriorität der Werte wird hiermit nicht von der Hand gewiesen. Die Tatsache sehr unterschiedlicher Wertordnungen in verschiedenen Ländern und die geschichtliche Wandlung der Wertvorstellungen lehren aber doch, daß eine als absolut vorgestellte Wertordnung nicht mit der nötigen Sicherheit erschließbar ist. Zwar könnte dem mit *Nicolai Hartmann* entgegengehalten werden, daß das Reich der objektiven Werte und seine Ordnung erst Schritt für Schritt entdeckt werden müsse und daß ein Reifeprozess des geschichtlichen Wertorgans der Menschheit, vergleichbar mit dem des Individuums, feststellbar sei³³. Die Erfahrung beweist aber demgegenüber, daß sich der Wechsel des Wertranges nicht in einen kontinuierlichen Erkenntnisprozess einordnen läßt³⁴. Dies wurde auch in der neueren Naturrechtsdiskussion nachgewiesen, die gezeigt hat, daß der Verfassung eine monistische und einsichtige Wertordnung nicht sinnvoll zugrunde gelegt werden kann³⁵.

Die Kritik an der materialen Wertethik hat auf die Grundrechtstheorie insofern durchgeschlagen, als sich »die heutige Werttheorie... unter Verzicht auf eine vollständige Staatslehre in eine Dogmenanalyse des Grundrechtsteils der Verfassung zurückgezogen hat und ihre Besonderheit nur

29 A.a.O., S. 96, 98.

30 A.a.O., S. 108 ff.

31 So richtig *Podlech*, Grundrechte und Staat, Der Staat, 1967, S. 351. Allerdings wird wegen der Lückenhaftigkeit und der ungeklärten Antinomien jeder Rechtsordnung ein letzter Raum für unüberprüfbare Entscheidungen aus dem persönlichen Rechtsgefühl immer verbleiben müssen. Vgl. *Zippelius*, Rechtsnorm und richterliche Entscheidungsfreiheit, JZ 1970, S. 244.

32 *Scheler*, Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik, 1954, S. 89.

33 Grundzüge einer Metaphysik der Erkenntnis, 1949.

34 So zutreffend *Zippelius*, Wertungsprobleme im System der Grundrechte, 1962, S. 110.

35 Vgl. v. *Pestalozza*, Kritische Bemerkungen zu Methoden und Prinzipien der Grundrechtsauslegung in der BRD, Der Staat, 1963, S. 473 mit Nachweisen.

noch darin findet, daß sie freiere, vor allem historisch orientierte Auslegungsmethoden anwendet³⁶. Im übrigen lebt diese wohl herrschende »geisteswissenschaftliche« Methode »heute fast nur noch von dem Wohlklang des Wertbegriffs und mangelnder Konkurrenz«³⁷. Gerade die Besonderheit der geisteswissenschaftlichen Methode aber, nämlich die Sinnerfüllung der Grundrechte mit der überlieferten Rechtsüberzeugung, ist deren Schwäche, weil sie Gefahr läuft, sich mit einem schlichten »seit-jeh«-Argument zu begnügen und Besitzstände zu konservieren, statt der Verfassung eigenen Wert und Wirklichkeit zu verleihen. Die Rechtsprechung zu wirtschaftlichen Fragen ist bezeichnend für eine derartige Sicht³⁸, wobei allerdings vielfach nicht auszuloten ist, inwieweit im Einzelfall die berechnete Zurückhaltung gegenüber der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit, die Einsicht in die Notwendigkeit eines flexiblen Verhaltens der Exekutive oder die richterliche Unsicherheit gegenüber der komplexen Materie Wirtschaft zu Urteilen führen, die generell staatliches Handeln zu tolerieren geneigt sind. Jedenfalls dürfte der Gesamteindruck berechtigt sein, daß zumindest in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts der werttheoretische Ansatz dazu verführt, die Grundrechte zu wenig als Dezisionen eines historischen Verfassungsgebers, sondern als Bekenntnis des *pouvoir constituant* zu einer vorgefundenen Ordnung aufzufassen.

Das Ungenügen der Werttheorie hat die Entwicklung von Interpretationsgrundsätzen zur Erschließung des Inhalts der Grundrechte begünstigt, die vielfach aus politischer oder auch methodologischer Voreingenommenheit heraus als das einzige Heilmittel gegen Auslegungsunsicherheiten angepriesen werden. Von der Arbeit mit offenen und mit geschlossenen Systemen³⁹, von der Forderung nach Rückkehr zur »richtigen Subsumtion im Sinne des syllogistischen Schlusses«⁴⁰, bis zur Ansicht, es sei »völlig illusorisch, am Subsumtionsideal festzuhalten«⁴¹, reichen die Versuche und Ansichten zur Aktualisierung und Konkretisierung der Grundrechte, wobei Auslegungsfragen und Probleme einer materialen Verfassungstheorie mit-

36 Luhmann, Grundrechte als Institution, 1965, S. 44.

37 Luhmann, a.a.O.

38 Insbesondere die des BVerfG zu Art. 3 GG. Vgl. Zacher, Soziale Gleichheit, AöR, Bd. 93, 1968, S. 341 ff.

39 Zum Stand der von Viehweg ausgelösten Diskussion vgl. Diederichsen, Topisches und systematisches Denken, NJW 1966, S. 697 ff.; Obermayer, Methode der Rechtserkenntnis, NJW 1966, S. 1885 ff.; Horn, Bedeutung der Topiklehre, NJW 1967, S. 601 ff.; Zippelius, Problemjurisprudenz und Topik, NJW 1967, S. 2229 ff.; Oswald, Topisches und systematisches Denken in der Jurisprudenz, Festgabe Schöenberger, 1968, S. 3 ff. und Canaris, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz entwickelt am Beispiel des deutschen Privatrechts, 1969.

40 Forsthoff, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, Festschrift Carl Schmitt, 1959, S. 41.

41 Kriele, Theorie der Rechtsgewinnung, 1967, S. 62.

einander vermischt werden⁴². Soweit zu den Interpretationsmethoden nicht schon vorne Stellung bezogen wurde⁴³, ist für das Grundrechtsverständnis noch auf einige Auslegungsgrundsätze und mit ihnen zusammenhängende Fragen einzugehen, die gerade für wirtschaftliche Sachverhalte bedeutsam sind.

Einmal wird versucht, aus einer Gesamtschau des grundrechtlichen und des organisatorischen Teils des Grundgesetzes zu einem vertieften Kompetenzverständnis zu kommen, und nach amerikanischem Muster in der Kompetenz Zuständigkeitsverteilung und Schranke gegenüber dem Bürger zu sehen⁴⁴. Die Kompetenznorm soll dadurch zur Sachnorm werden, die mit der Zuständigkeitsnorm nicht identisch ist⁴⁵. So berechtigt das Anliegen ist, die redaktionelle Teilung der Verfassung in zwei Abschnitte nicht auch als materielle Zweitteilung mißzuverstehen und so bedeutsam Bestimmungen außerhalb der Grundrechte für deren Schutz und Wirkkraft sind, wäre es verfehlt, wegen geringer aber unzweifelhafter materiell-rechtlicher Bedeutungen von Kompetenznormen⁴⁶ von diesen spezielle grundrechtsschützende Wirkungen zu erwarten. Wenn in den USA die Diskussion unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeitsverteilung *und* den in ihr liegenden Schranken geführt wird, dann ist dies auch daraus erklärlich, daß dort das differenzierte und abgestufte System spezieller Gesetzesvorbehalte des Grundgesetzes fehlt, das »für den Gesetzgeber gleichzeitig Regelungs- oder Einschränkungsbefugnis *und* verfassungsmäßige Einengnung dieser Befugnisse sein soll«⁴⁷. Die Notwendigkeit, aus der Kompetenznorm zugleich eine mit dieser nicht identische freiheitsschützende Sachnorm herauszuholen, besteht daher nach der Verfassungslage des Grundgesetzes nicht. Dahingehende Ansätze in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere in die zur Kompetenz für »das Recht der Wirtschaft« (Art. 74 Ziff. 11 GG) hineinzulesen, ist verfehlt⁴⁸.

42 Ehmke (Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 72 ff.) hat in diesem Zusammenhang auf den materiellen Charakter von Prinzipien der Verfassungsinterpretation hingewiesen.

43 S. 104 ff.

44 Vgl. Ehmke, Wirtschaft und Verfassung, 1961, S. 111; ders., Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 89 f.

45 So Scheuner, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL, Heft 11, 1954, S. 23.

46 Von Scheuner (a.a.O., Anm. 55) wird z. B. der Begriff »Zulassung« (zu Heilberufen) in Art. 74 Ziff. 19 GG erwähnt, durch den geklärt wird, daß der Gesetzgeber die Zulassung zu diesen Berufen grundsätzlich regeln kann.

47 So Schaumann, Freiheitsrechte und Vorbehalt des Gesetzes im Bonner Grundgesetz, Festschrift Bridel, 1963, S. 494.

48 So aber v. Pestalozza, Kritische Bemerkungen zu Methoden und Prinzipien der Grundrechtsauslegung in der BRD, Der Staat, 1963, S. 439. In dem ersten der beiden von v. Pestalozza aufgeführten Fälle, im Investitionshilfe-Urteil (BVerfGE 4, 7) hatte das BVerfG lediglich ausgeführt: »Die Grenzen für die Ausnutzung einer durch das Grundgesetz

Auch mit einem weiteren Interpretationsprinzip, das vielfach zum Schutz der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit gegen einen übermächtigen Staat ins Feld geführt wird, mit dem Prinzip der »Grundrechtseffektivität«⁴⁹ und dem mit ihm eng zusammenhängenden Grundsatz »in dubio pro libertate«⁵⁰ wird kaum mehr als eine Grundtendenz für die Bewältigung des Verhältnisses von Freiheit und Ordnung geäußert. So wenig griffig wie von *Ehmke* behauptet⁵¹, sind beide Grundsätze nun allerdings nicht. Wenn das Bundesverfassungsgericht die »Grundrechtseffektivität« durch eine extensive Interpretation sichern will⁵², dann kann es nicht genügen, dem entgegenzuhalten, *Thoma*, auf den dieser Begriff zurückgeht, sei es um die Alternative »Programmsatz« oder »aktueller Rechtssatz« gegangen und hätte die Folgerung, die Grundrechte müßten weit ausgelegt werden, als »groben Irrtum« bezeichnet⁵³. Weniger wichtig als die Frage, ob sich das Bundesverfassungsgericht zu Recht oder zu Unrecht auf *Thoma* beruft, ist nämlich das sachliche Problem der Tauglichkeit dieses Auslegungsprinzips. Entscheidender ist folgender Einwand: Effektivität und Extensität ließen sich nicht trennen. Das Begriffspaar extensiv-restriktiv sei aber wegen seiner Vieldeutigkeit je nach dem Bezug als Auslegungsregel unbrauchbar⁵⁴. An dieser Kritik ist die Feststellung berechtigt, daß es für die Grundrechtseffektivität auf den Bezugspunkt ankommt. Für die Grundrechte ist dieser aber grundsätzlich geklärt: es ist der Staat in seinen verschiedenen Handlungsformen, vor allem als Normsetzer. Mit Schaffung der Grundrechte sollte deren verfassungsmäßiger Vorrang mit Wirkung auch gegen den Gesetzgeber gesichert werden⁵⁵. Selbst wenn heute »der Auftrag des Gesetzgebers zur Verwirklichung der Freiheitsrechte«⁵⁶ immer deutlicher gesehen wird, bleibt es sinnvoll und notwendig, weiterhin von einer prinzipiellen Freiheitsver-

gewährten Gesetzgebungskompetenz werden ausschließlich durch die Grundrechte und sonstigen Verfassungsgrundsätze bestimmt« (a.a.O., S. 15) – eine Aussage, die gegen die Auslegung von *v. Pestalozza* spricht. Auch der zweite Fall, das Urteil zum Preisgesetz (BVerfGE 8, 274), gibt nichts für die Annahme her, daß das BVerfG Kompetenzbestimmungen mit sachlichem Inhalt anreichern will, der über die Zuständigkeitsbestimmung hinaus von Bedeutung sein könnte.

49 Erstmals von *Thoma* (Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der Deutschen Reichsverfassung im allgemeinen, in: Die Grundrechte und Grundpflichten, 1929, S. 1, 13) entwickelt.

50 Siehe *Peter Schneider*, In dubio pro libertate, Festschrift DJT, Bd. 2, 1960, S. 263 ff.

51 Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 87 ff.

52 Z. B. BVerfGE 6, 55 (72); 25, 167 (173) und 26, 44 (63).

53 So aber *Ehmke*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 87.

54 So *v. Pestalozza*, Kritische Bemerkungen zu Methoden und Prinzipien der Grundrechtsauslegung in der BRD, Der Staat, 1963, S. 444. Ähnlich auch *Ehmke*, a.a.O., S. 87.

55 Vgl. *Schaumann*, Freiheitsrechte und Vorbehalt des Gesetzes im Bonner Grundgesetz, Festschrift Bridel, 1968, S. 494.

56 So der gleichnamige Aufsatz von *Schaumann*, JZ 1970, S. 48 ff.

mutung auszugehen und den Versuch der Verfassung, der Gesetzgebung als freiheitsbeschränkender Kraft mit einem abgestuften Schrankensystem zu begegnen, ernst zu nehmen. Die Vergangenheit hat deutlich genug gezeigt, daß der auf einen einseitigen Rationalismus zurückgehende Optimismus, wonach der Gesetzgeber der sicherste Freiheitsgarant sei, demgegenüber zusätzliche Sicherungen überflüssig sind, unberechtigt ist⁵⁷. Der Einwand, der anthropologische Optimismus wie der anthropologische Pessimismus müßten sich gleichermaßen auf Regierte und Regierende erstrecken⁵⁸, greift demgegenüber nicht, weil die geschichtliche Erfahrung ein Mißtrauen gegen die öffentliche Gewalt und daher ein grundsätzliches Festhalten am Abwehrcharakter⁵⁹ der Freiheitsrechte legitimiert. Mit der simplen Gleichung Mensch = Mensch, unabhängig von der jeweils wahrgenommenen Funktion, können Probleme nicht gelöst werden, die wegen der grundsätzlichen Interessengegensätze zwischen Regierten und Regierenden bestehen und für die der Grundgesetzgeber durch die Gewährung einer umfassenden Handlungsfreiheit in Art. 2 GG einen Lösungsentwurf gewagt hat. Die Behauptung, die Regel »in dubio pro libertate« sei »unrichtig«⁶⁰, entspricht daher allenfalls einer politischen Wunschvorstellung, keineswegs aber unserer Verfassungslage. Es ist daher durchaus berechtigt, wenn das Bundesverfassungsgericht von einer »Handlungsfreiheit im umfassenden Sinn«⁶¹ ausgeht, auch wenn dies zu den bekannten, vom Schrifttum häufig behandelten Auslegungsschwierigkeiten, insbesondere bei der Bestimmung der verfassungsmäßigen Ordnung als Schranke des Art. 2 Abs. 1 GG, führt⁶². Mit diesem Ansatz wird allerdings lediglich einem durch die Verfassung geforderten Grundverständnis der Grundrechte gefolgt, ohne daß damit die praktische Arbeit der Grundrechtsbestimmung und -aktualisierung geleistet ist. Immerhin wird aber der tendenzielle Gegensatz zu einer Auffassung deutlich, die den Grundrechtsschutz im Bereich der Wirtschaftspolitik, der sich auch gegen mittelbare Eingriffe richten muß, will

57 Vgl. *Schaumann*, Freiheitsrechte und Vorbehalt des Gesetzes im Bonner Grundgesetz, Festschrift Bridel, 1968, S. 494.

58 So *Ehmke*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 87.

59 Für diesen auch *Zacher*, der empfiehlt, den »robusten Kern« des Grundrechtsschutzes nicht zu unterschätzen. Es sei daher verfehlt, die »juristische, abstrakte und negative Seite in der Textierung, Dogmatik und Praxis der Grundrechte... einseitig ideologisch als liberal und sozial indifferent« zu kritisieren. Vgl. *Zacher*, Sozialpolitik und Menschenrechte in der BRD, 1968, S. 29.

60 So *Ehmke*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 88.

61 BVerfGE 6, 32 (36).

62 Vgl. *Dürig*, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 2 Abs. 1 GG, Randnrn. 17 ff. und *Walter Schmidt*, Die Freiheit vor dem Gesetz, Zur Auslegung des Art. 2 Abs. 1 des GG, AöR, Bd. 91, 1966, S. 42 ff. Außer der dort angegebenen Literatur siehe *Schaumann*, Freiheitsrechte und Vorbehalt des Gesetzes im Bonner Grundgesetz, Festschrift Bridel, 1968, S. 17 mit weiteren Angaben.

man nicht im formalistischen Eingriffsdenken verharren, als Argumentation »aus der Anfängerübung« und als »nicht adäquat«⁶³ zu behandeln können glaubt.

Trotz der prinzipiellen Anerkennung einer Auslegung, die den eigenständigen freiheitlichen Charakter der Grundrechte ernst nimmt und ihn nicht dem Konsens aller »Vernünftig- und Gerecht-Denkenden«⁶⁴, opfern will, einem Konsens, der sich vor allem im Gesetz niederschlagen soll⁶⁵, ist noch nicht aufgezeigt, wo und wie der Inhalt der Grundrechte aufzusuchen ist.

3. Die Inhaltsbestimmung der Grundrechte

»Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates«⁶⁶, als Gestalterin und als Reflex sozialer Wirklichkeit, ist auf die Sozialordnung hin auszu-legen. Die Grundrechtsinterpretation hat dabei den schmalen Grat zwischen der Anerkennung der sozialen Erscheinungen, d. h. der Anreicherung der Normen mit diesen und der Aktualisierung der Norm als »Wert«, d. h. der Auffindung eines selbständigen Inhalts, zu beschreiten. Der »Wert« der Norm kann, wie gezeigt worden ist, nicht durch direkten Rückgriff auf eine als absolut vorgestellte Wertordnung, sondern nur durch eine Zusammenschau der im jeweiligen Normbereich aufzufindenden Wertungen und der gesamten Verfassungsbestimmungen, die wiederum durch den üblichen Methodensynkretismus erschlossen werden müssen, bestimmt werden. Der Vorwurf, daß auf diese Weise der Inhalt in die Norm hineingelesen wird, der aus ihr wieder herausgeholt werden soll, liegt nahe. Er beruht aber auf einer falschen Vorstellung des Wesens der Rechtsnorm, die »keine Attacke auf die Wirklichkeit, sondern eine ordnende und anordnende Folgerung aus ihr«⁶⁷ ist. Die Grundrechte als Rechtsvorschriften umfassen stets zugleich Regelndes und Geregelter. Nicht die Spannung zwischen den als abstrakt vorgestellten Rechtssätzen und der von ihnen geschiedenen Wirklichkeit kennzeichnet die Schwierigkeiten einer Normanwendung, son-

63 So Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 65.

64 So aber Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, Heft 20, 1963, S. 71 f.

65 Diese Meinung beruft sich gerne auf angebliche Sachzwänge im wirtschaftlichen Bereich. Mit ihr erfahren alte dezisionistische Vorstellungen einen neuen Aufguß. Zu deren Ideengeschichte unübertroffen klar Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945, S. 152 ff.

66 So der Titel des Werkes von Kägi, a.a.O.

67 So Friedrich Müller, Normbereiche von Einzelgrundrechten in der Rechtsprechung des BVerfG, 1968, S. 5.

dern die Bestimmung der Normativität der Norm, die von den realen Sachstrukturen mitgeprägt wird. Eine so verstandene Normativität ist kein »an sich« bestehender Befehl, sondern der Entwurf einer von Sachstrukturen mitbegründeter, aber in diesen nicht aufgehender Ordnung. Welche Sachstrukturen und in welchem Umfang diese nun im Wege juristischer Hermeneutik als die Norm mitbestimmend ausgewählt werden, ist die Gretchenfrage dieser Sichtweise. Ein Zitat mag dies veranschaulichen. Nach *Friedrich Müller* »stehen normative Leitgedanken und Normbereiche schon von vornherein – sowohl mit der generellen Konzeption und Positivierung der Vorschrift im Hinblick auf die Struktur möglicher Fälle als auch jeweils in concreto – im Spielraum eines sie und die Struktur des möglichen und des wirklichen Falles umgreifenden sachbestimmten Problemfelds«⁶⁸. Mit dem so abgesteckten Problemfeld entsteht aber die Gefahr, gerade die im Bereich der Wirtschaft ständig wechselnden Sachverhalte nicht in den Normbereich zu bekommen, sie aus diesem zu verlieren und auf diese Weise die Normaktualisierung zu verfehlen. Welche Mißgriffe hier möglich sind⁶⁹, soll folgender Fall verdeutlichen⁷⁰: eine Feuerversicherungsanstalt mit öffentlich-rechtlichem Zwangscharakter konnte mit ministerieller Genehmigung ihren Geschäftsbetrieb über die Gebäudeversicherung hinaus auf die Gebäudeinhaltsversicherung (Einbruch, Diebstahl, Leitungswasserschäden usw.) ausdehnen. In einer hiergegen gerichteten Anfechtungsklage eines privaten Konkurrenzunternehmers wurde u. a. die Verletzung des Gleichheitssatzes gerügt, weil die Erteilung der Genehmigung jedenfalls ermessensfehlerhaft sei. Sie müsse zu groben Mißständen im Versicherungsgewerbe führen, weil sie das Gleichgewicht zwischen Monopolversicherern und Wettbewerbsversicherern störe und dadurch die Existenz der privaten Versicherungsgesellschaften gefährde.

Bei der Prüfung einer Verletzung des Gleichheitssatzes erkannte das Bundesverwaltungsgericht zwar die Möglichkeit an, daß die Monopolstellung der öffentlichen Versicherungsanstalten im Immobiliengeschäft zu einer Verschiebung der Wettbewerbslage im Mobiliargeschäft zuungunsten der privaten Versicherungsunternehmen führt. Es gäbe aber in unserer verfassungsrechtlichen Ordnung keinen generellen Anspruch auf Chancengleichheit, aus dem sich ganz allgemeine Bedenken gegen die erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand herleiten ließen. Das Bundesverfassungsgericht habe den Grundsatz der Chancengleichheit für politische Parteien

68 Normstruktur und Normativität, 1966, S. 173 f.

69 Um einem Mißverständnis vorzubeugen: damit soll selbstverständlich nicht gesagt werden, daß *Friedrich Müllers* hermeneutische Normauffassung zu solchen Folgen führen muß; es wird nur verdeutlicht, daß die eigentliche Schwierigkeit schon in der Bestimmung des Normbereichs liegt.

70 BVerwGE 17, 306.

anerkannt, gleichzeitig jedoch ausgeführt, daß er dort keine Geltung habe, wo es sich um das Tätigwerden gesellschaftlicher Mächte und Institutionen handelt. Im übrigen sei ein Anspruch auf Chancengleichheit vom VII. Senat des Bundesverwaltungsgerichts nur für die Ablegung von Prüfungen bejaht worden. »Es mag zutreffen, daß dem traditionellen Gleichheitssatz heute eine Tendenz eigen ist, sich auch auf die Gleichheit der Chancen auszudehnen. Diese Entwicklung ist jedoch nicht so weit vorangeschritten, daß die Gerichte daraus allgemeine Schlüsse ziehen dürften. Die Rechtsprechung muß vielmehr daran festhalten, daß der von der Verfassung mit gerichtlichem Rechtsschutz umkleidete Sinn des Art. 3 GG auf anderem Gebiet liegt, nämlich im Schutz gegen willkürliche Regelungen«⁷¹.

Diese entscheidende Passage aus der Urteilsbegründung ist nicht nur ein Beispiel für einen Rückzug des Gerichts auf ein Willkürverbot, wie es trotz mancher formelhafter Bekenntnisse heute auch vom Bundesverfassungsgericht nicht mehr praktiziert wird⁷² – sondern sie zeigt vor allem, welche Unsicherheiten bei der Bestimmung des mit einem Grundrecht befaßten Problemfeldes bestehen. Mit der Formulierung, die Entwicklung sei noch nicht so vorangeschritten, daß die Gerichte allgemeine Schlüsse ziehen dürften, ist offensichtlich gemeint, daß der Gleichheitssatz noch nicht auf den Bereich der Wirtschaft anwendbar ist. Es fragt sich, welche Entwicklung gemeint ist, wenn nicht die des Rechts, die das Gericht nicht selbst in Gang zu setzen wagt und die es statt dessen offensichtlich nur vom Gesetzgeber erwartet. Eine Verfassung nach Gesetz wäre das Ergebnis einer solchen Rechtsprechung, die sich Konkretisierungen von Grundrechten in Bereichen nicht zutraut, die so wichtig wie die der Wirtschaft sind. Ein reflektierteres Norm- und Wirklichkeitsverständnis hätte wenigstens grundsätzlich von der Zuordnung von Gleichheitssatz und Wirtschaft ausgehen müssen, und nicht auf den terminus technicus »Chancengleichheit« aus dem Normbereich »Parteien« ausweichen dürfen, weil die Chancengleichheit der Parteien als »formales Prinzip«⁷³, das auf der demokratisch-egalitären Grundlage unserer Verfassungsordnung beruht, selbstverständlich nicht im Bereich der Wirtschaft gelten kann⁷⁴.

71 BVerwGE, a.a.O., S. 312.

72 Eingehender *Reiner Schmidt*, Der Rechtsschutz des Konkurrenten im Verwaltungsprozeß, NJW 1967, S. 1640 mit weiteren Nachweisen.

73 BVerfGE 8, 51 (67).

74 An dieser Stelle ist der interessante Versuch von *Scholler*, den Chancengleichheitsgedanken mit der Ermessenslehre in der Verwaltung und mit der Vorstellung von den Prozeßgleichgewichten in Verbindung zu bringen und neu zu beleben, zu vermerken. Allerdings wird von *Scholler* für die entscheidende Frage der Konturierung des Gleichheitssatzes im Bereich der Wirtschaft als subjektives öffentliches Recht allenfalls Vorarbeit geleistet. Vgl. *Scholler*, Die Interpretation des Gleichheitssatzes als Willkürverbot oder als Gebot der Chancengleichheit, 1969.

Die vorgenommene Darstellung am Fall zeigt einmal die Notwendigkeit einer Untersuchung der Strukturen der Wirklichkeit (die eine Unvergleichbarkeit einer Chancengleichheit von Parteien und wirtschaftlicher Subjekte ergeben hätte) und zum anderen die der hermeneutischen Erschließung der auf den Normbereich bezogenen Rechtsnorm, die in unserem Fall zu einer verstärkten Normgeltung geführt hätte, weil das Normprogramm des Art. 3 GG zweifellos den Sachverhalt »Wettbewerb zwischen Privatversicherern und öffentlich-rechtlichen Versicherern« umschließt.

4. *Das institutionelle Grundrechtsverständnis*

Es läge nahe, den Normbereich institutionell aufzufassen, als ein Ineinander von rechtlichen und tatsächlichen Daseinsweisen, wodurch aber im Bereich der Grundrechte deren normative, sachgeprägte Kraft, die sich vielfach gerade an den unrechtlichen Tendenzen der Wirklichkeit zu bewähren hat, und die nur unvollkommen institutionell, wohl aber hermeneutisch erfaßbar sind, nur abgeschwächt zum Ausdruck käme⁷⁵. Ein Großteil aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen stünde damit außerhalb der Grundrechte, weil beispielsweise eine Institutsgarantie wie die des Eigentums gegenüber einer Erscheinung wie der Wirtschaftsplanung nicht greift. Nun wird zwar gerade das Institutionelle als Grundrechtssicherung angesehen, weil es als die »objektiv-rechtliche Verbürgung einer bestimmten Wertentscheidung«⁷⁶ zusätzlich neben das Grund-»Recht« trete. Mit Recht wird hiergegen aber wiederum geltend gemacht, das Institutionelle sei nicht recht praktikabel, denn wenn niemand aktiv legitimiert sei, das Institutionelle geltend zu machen, dann nütze die Institution und ihre Garantie nichts⁷⁷, so daß es also letztlich doch wieder auf die Reichweite des subjektiven öffentlichen Rechts ankommt. Andererseits wäre aber doch daran zu denken, die im Bereich der Wirtschaft besonders schwierige und nötige Vermittlung zwischen Recht und Wirklichkeit über den Begriff der Institution zu versuchen, der seit *Maurice Hauriou* in der juristischen Dogmatik geradezu als Kontaktbegriff zur sozialen Wirklichkeit verwendet wird, während er in der Soziologie lediglich einen Komplex faktischer Verhaltenserwartungen bezeichnet, die im Zusammenhang einer sozialen Rolle aktuell werden und

75 Ähnlich *Friedrich Müller*, Normstruktur und Normativität, 1966, S. 180.

76 *Bachof*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL, Heft 22, 1965, S. 184.

77 *Leisner*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL, Heft 22, 1965, S. 179 f. Eine Darstellung der Lehre der Einrichtungsgarantien von den ersten Ansätzen in *Carl Schmitts* »Verfassungslehre« bis zu den verschiedenen Meinungen nach dem GG findet sich bei *Abel*, Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des Bonner Grundgesetzes, 1964, S. 17 ff.; 27 ff.

mit sozialem Konsens rechnen können⁷⁸. Wie aber von der Kritik des juristischen Institutionsbegriffs richtig gesehen wird, ist dieser mit erheblichen Unklarheiten belastet, weil er lediglich einen Normkomplex bezeichnet, der unter bestimmten Konsistenzforderungen steht, die von der sozialen Wirklichkeit ausgehen. Dabei wird unterstellt, daß die Norm unabhängig vom faktischen Konsens »gelte«. Das Charakteristikum des soziologischen Institutionsbegriffs besteht nun aber gerade darin, daß Institutionen durch Verbreitung des Konsenses eine Konsensvermutung legitimieren und dadurch eine tragfähige Handlungsgrundlage abgeben, solange niemand seinem Verhalten eine gegenteilige Einstellung zugrunde legt⁷⁹. Dem geistigen Vater institutionellen Rechtsdenkens, *Maurice Hauriou*, ist es selbst nicht gelungen, die Kluft zwischen der sozialen Wirklichkeit und dem Recht zu überbrücken, weil er sich weigerte, den Vorrang des unorganisierten sozialen Rechts anzuerkennen. Seine Theorie der objektiven Individualität der institutionellen Gruppe als einer spezifischen Rechtsfigur und seine Auffassung von der moralischen Person als einer Vereinigung der Zusammenarbeit, in der sich Einheit und Mehrheit zu einer Synthese vereinigen, verlieren damit ihre Grundlage⁸⁰. Institutionelles Rechtsdenken vermag zwar eine Seite der Grundrechte, nämlich deren objektive Verbürgungen aufzuzeigen, nicht aber die Normkonkretisierung zu erleichtern, weil die aufzufindenden Grundstrukturen eines Normbereichs in den meisten Fällen nicht in Institutionen wie »Ehe und Familie«, »Pressefreiheit« o. ä. aufzusuchen sind, sondern in weniger abgeschlossenen, weniger verkrusteten Wirklichkeitszusammenhängen, zu denen ein institutionelles Verständnis den Zugang erschwert, wie die Übernahme eines soziologischen Institutionsbegriffs (faktische Verhaltenserwartungen) die Normativität in gesellschaftlichen Zusammenhängen aufgehen ließe. Insbesondere im wirtschaftlichen Bereich birgt institutionelles Denken die Gefahr, sich mit dem Bestand an Institutionen zufrieden zu geben, ohne deren Überdeckung von der Ansprüchlichkeit ernst zu nehmen. Zweifellos zwingt zwar die Berufung auf ein Grundrecht nicht zu der Annahme, daß alle Rechtsregelungen im Bereich dieses Grundrechts notwendig in den subjektiv-rechtlichen Bestandschutz, den Art. 19 Abs. 4 GG umfaßt, Eingang finden. Wie die neuere Verfassungsrechtslehre herausgearbeitet hat, ist mit der herkömmlichen Abwehrfunktion der Freiheitsrechte allein der Grundrechtsschutz nicht mehr ausreichend gesichert, sondern er ist in zunehmendem Maß auf positive Ge-

⁷⁸ Vgl. *Luhmann*, Grundrechte als Institution, 1965, S. 12 f.

⁷⁹ Vgl. *Luhmann*, a.a.O.

⁸⁰ So richtig *Gurvitch*, Die Hauptideen Maurice Haurious, in: Institution und Recht, 1968, S. 55 (erstmalig unter dem Titel »Les idées-maîtresses de Maurice Hauriou«, in: Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie juridique, 1931, S. 155 ff., erschienen).

währleistungen angewiesen⁸¹. Dem entsprechen die in der Verwaltungsrechtslehre seit längerem angestellten Überlegungen zum Umfang der subjektiven öffentlichen Rechte und zur Abgrenzung zwischen rechtlich geschützten Interessen und bloßen Rechtsreflexen. Denn wenn man anerkennt, daß ein Status wie der des Eigentums vor allem durch den einfachen Gesetzgeber und nicht durch den Verfassungsgeber begründet und ausgestaltet wird, dann scheint es berechtigt, dem Gesetzgeber auch die Bestimmung des Schutzbereichs des einzelnen Grundrechts zu überlassen⁸². Es ist aber nach der Verfassungslage des Grundgesetzes nicht zulässig, aus dem Auftrag des Gesetzgebers zur Verwirklichung der Freiheitsrechte auf dessen Primat für deren Inhaltsbestimmung und auf den Umfang des gerichtlichen Schutzes zu schließen⁸³, weil damit der Vorrang der Verfassung verfehlt wird. Andernfalls würden nämlich »die Freiheitsrechte in einem einseitig institutionellen Grundrechtsdenken in der Hand des Gesetzgebers zu Sozialfaktoren degradiert und ihrer klassischen vertikalen Abwehrfunktion gegen den Staat wie auch einer vielleicht ebenso wichtig werdenden horizontalen Abwehrfunktion im gesellschaftlichen Bereich entkleidet werden«⁸⁴.

5. Die Güterabwägung

Die beschränkte Leistungsfähigkeit des institutionellen Rechtsdenkens gilt unvermindert für den Grundsatz der Güterabwägung, der ausgehend vom leading-case der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Wirtschaftspolitik, vom Investitionshilfe-Urteil⁸⁵, mit der berühmten Formel, wonach »das Menschenbild des Grundgesetzes... nicht das eines isolierten souveränen Individuums« sei, sondern »die Spannung Individuum-Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden habe, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten«⁸⁶, die Diskussion um die Grenzen wirtschaftsbezogener Grundrechte

81 Vgl. *Schaumann*, Der Auftrag des Gesetzgebers zur Verwirklichung der Freiheitsrechte, JZ 1970, S. 48 ff.

82 Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Diskussion um die Zulässigkeit des numerus clausus. Vgl. etwa den Beschluß des OVG Koblenz vom 27. Februar 1970, NJW 1970, S. 824 ff.

83 In dieser Richtung aber *Rupp*, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965, S. 244 ff. Vgl. auch *Henke*, Das subjektive öffentliche Recht, 1968.

84 So *Schaumann*, Der Auftrag des Gesetzgebers zur Verwirklichung der Freiheitsrechte, JZ 1970, S. 53.

85 BVerfGE 4, 7.

86 BVerfGE, 2.2.0., 15 f.

beherrscht. Das Interessen- und Güterabwägungsproblem tritt hier in zweifacher Form auf. Einmal wird versucht, die Frage der Grundrechtsschranken, bei denen es letztlich immer um das Spannungsverhältnis zwischen individuellen und sozialen Belangen geht, durch Güterabwägungsüberlegungen zu lösen, zum anderen werden diese auch beim Verhältnis mehrerer Normen zueinander angestellt⁸⁷.

Die Beziehung zwischen Grundrecht und Grundrechtsschranke wurde von der Rechtsprechung in unterschiedlichen Nuancierungen behandelt. Während das Bundesverwaltungsgericht zunächst eine Grenze der Grundrechte dort sah, wo deren Ausübung gegen vordringliche Gemeinschaftsgüter verstoßen würde⁸⁸, wandte es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsfreiheit⁸⁹ sinngemäß die Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG auf die übrigen Grundrechte an. Ähnlich hatte das Bundesverfassungsgericht im Investitionshilfe-Urteil zunächst eine allgemeine Zumutbarkeitsformel entwickelt⁹⁰, bis es sich im Elfes-Fall⁹¹ für die bekannte weite Bestimmung des Begriffs der verfassungsmäßigen Ordnung entschied und im genannten Urteil zu Art. 12 Abs. 1 GG eine Stufenfolge zulässiger gesetzgeberischer Eingriffe aufstellte, die sich je nach der Wichtigkeit der auf dem Spiel stehenden Einzel- und Gemeinschaftsinteressen richten soll. Obwohl mit der unterschiedlichen Einschränkung der »Berufsausübung« und der »Freiheit der Berufswahl« (»vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls« als Schranken im ersten und »der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter« als Schranken im zweiten Fall) und der Unterscheidung innerhalb der Beschränkbarkeit der Freiheit der Berufswahl zwischen subjektiven und objektiven Voraussetzungen (»das Prinzip der Verhältnismäßigkeit« als Schranke im ersten und »die Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut« als solche im zweiten Fall⁹²) eine brauchbare Faustregel entwickelt wurde, bleibt der Abwägungsmaßstab durchaus offen. Auch der Bundesgerichtshof löst den Konflikt zwischen Einzel- und Allgemeininteresse im Wege der Güterabwägung, wie beispielsweise die Rechtsprechung zur Enteignung zeigt: dem Betroffenen muß als einzelner oder als Glied eines be-

87 Vgl. etwa BVerfGE 7, 230 (236 f.).

88 BVerwGE 1, 48 (52); 1, 92 (94); 1, 165 (166 f.); 1, 303 (307); 2, 89 (94); 2, 295 (300); 2, 345 (346); 3, 21 (24); 4, 95 (96); 4, 167 (171); 5, 153 (158 f.).

89 BVerfGE 7, 377.

90 BVerfGE 4, 7 (16).

91 BVerfGE 6, 32.

92 BVerfGE 7, 377.

grenzten Personenkreises ein ihn ungleich treffendes und anderen nicht zugemutetes, besonderes Opfer zum Wohle der Allgemeinheit abverlangt worden sein⁹³.

Obwohl wirtschaftsbezogene Grundrechte wie Art. 12 und Art. 14 GG zu Zentralstellen grundrechtlicher Güterabwägungen geworden sind, konnten auch hier keine allgemeingültigen inhaltsgebundenen Kriterien entwickelt werden, die über eine mit Unsicherheiten belastete Präjudizien-Orientierung hinausgehen. Fragen des Wertranges lassen sich nicht auf dem Boden der klassischen Interessenjurisprudenz lösen, sondern verweisen zurück auf die Werttheorie. Bei *Zippelius* findet sich hierfür das zutreffende Beispiel des Art. 14 GG: für die Abgrenzung des Grundrechts am Eigentum habe sich zwar das Prinzip der Interessenabwägung wiederholt verwenden lassen, wobei aber der Dualismus zwischen der Interessenlage und ihrer Bewertung am Bedeutungswandel der Sozialgebundenheit deutlich geworden sei. Dieser beruhe aber nun gerade nicht darauf, daß die Interessen andere geworden wären, sondern darauf, daß sich deren Bewertung durch Vordringen des sozialen Gedankens geändert habe. Außerdem erweise die Wandelbarkeit der Interessenentscheidungen, daß sich die richterliche Interessenabwägung nicht durchwegs an die Wertungen des Gesetzgebers anlehnen könne⁹⁴.

Die rechtliche Bewertung der vorgefundenen Interessenlage ist unausweichlich, wobei auch die Empfehlung *Hecks*, sich an die Interessenwertung des Gesetzgebers anzulehnen, nicht weiterhilft, weil diese entweder fehlt, überholt ist oder selbst an der Verfassung gemessen werden muß⁹⁵. Die im Verhältnis Grundrecht zu Grundrechtsschranke und Grundrecht zu Grundrecht vorzunehmende Güterabwägung kann daher nicht von der Interessenjurisprudenz gelöst werden und wird in Anbetracht der beschränkten Verwendbarkeit der Werttheorie auf das behandelte Verfahren zur Normkonkretisierung verwiesen. Eine so verstandene Güterabwägung läuft dann nicht lediglich auf den Zirkelschluß hinaus, nach dem sich das höherwertige Gut durchsetze, wobei Kennzeichen dieser Höherwertigkeit die von der Rechtsordnung garantierte bessere Durchsetzbarkeit sei⁹⁶.

93 So die ständige Rechtsprechung. Vgl. *Kröner*, Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des BGH, 1969, S. 57 ff.

94 *Zippelius*, Wertungsprobleme im System der Grundrechte, 1962, S. 77.

95 Vgl. *Zippelius*, a.a.O.

96 So richtig *v. Pestalozza*, Kritische Bemerkungen zu Methoden und Prinzipien der Grundrechtsauslegung in der BRD, Der Staat, 1963, S. 448.

6. Die Drittwirkung

Die These von der Drittwirkung der Grundrechte, nach der zumindest ein Teil der Grundrechte im Privatrechtsverkehr unmittelbar anwendbar sein soll⁹⁷, hat für die Wirtschaftspolitik, wie bereits von *Ehmke* gesehen⁹⁸ und neuerdings wieder von *Herzog*⁹⁹ aufgegriffen wurde, eminente Bedeutung. *Herzog* hebt zu Recht einen bisher vernachlässigten soziologischen Aspekt hervor: die Drittwirkung führe zu einer schwerwiegenden Änderung des Privatrechtssystems und damit zu einem veränderten Verhalten der Privatrechtssubjekte¹⁰⁰. Staatliche Gesellschaftspolitik, etwa eine Wirtschaftspolitik der Marktwirtschaft oder eine Arbeitsmarktpolitik im Zeichen des Art. 12 GG, die sich auf bestimmte Verhaltensweisen der Staatsbürger im Verhältnis zu Dritten verlassen wolle, finde auf diese Weise ihre Grenze an den Grundrechten. Es liege nämlich auf der Hand, daß staatliche Politik in dem Augenblick, in dem auch die Bürger untereinander zur Beachtung der Grundrechte verpflichtet seien, nicht mehr auf der bedingungslosen Manipulation des Privatrechts aufbauen könne. Auf diese Weise zu gesellschaftlichen Grundregeln umstrukturierte Grundrechte müßten zwangsläufig auch in ihrem Inhalt korrigiert werden¹⁰¹. Bedeutsamer als diese durch die Drittwirkungsthese entstehenden und schwer auslotbaren tatsächlichen Behinderungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind die mit ihr aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Probleme. Die These von der unmittelbaren Bindung Privater an Grundrechte trifft nämlich das ganze Privatrechtssystem an der Wurzel¹⁰², weil sich mit ihr Grundrechte in Pflichten der Bürger untereinander umwandeln und sich damit die Privatautonomie auflöst. Wichtige Bereiche der Sozialgestaltung würden so dem einfachen Gesetzgeber entzogen und statt dessen den Gerichten, in deren Händen dann die »Interventionsmacht«¹⁰³ läge, zugeführt werden. Die verfassungsrechtliche Unhaltbarkeit der Drittwirkungslehre, die die Tatsache erkennt, daß im Privatrecht Rechtssubjekte handeln, die alle Grundrechtsträger und alle Freiheitsträger sind, braucht hier nicht erneut dargelegt zu werden¹⁰⁴.

97 Ein umfangreicher Schrifttumsnachweis findet sich bei *Dürig*, in: Maunz, *Dürig*, *Herzog*, Kommentar zum GG, 1969, Art. 1, Randnr. 127, Anm. 1. Vgl. außerdem *Leisner*, Grundrechte und Privatrecht, 1960.

98 *Wirtschaft und Verfassung*, 1961, S. 78 ff.

99 *Grundrechte und Gesellschaftspolitik*, Festschrift Hirsch, 1968, S. 67 f.

100 Hierzu auch *Kollmar*, Das Problem der staatlichen Lenkung und Beeinflussung des rechtsgeschäftlichen Verkehrs, 1961.

101 *Herzog*, Grundrechte und Gesellschaftspolitik, Festschrift Hirsch, 1968, S. 68.

102 So erfrischend deutlich in der Absage an die Drittwirkungslehre *Dürig*, in: Maunz, *Dürig*, *Herzog*, Kommentar zum GG, 1969, Art. 1, Randnr. 129.

103 *Ehmke*, *Wirtschaft und Verfassung*, 1961, S. 79.

104 Vgl. statt dessen *Dürig*, in: Maunz, *Dürig*, *Herzog*, Kommentar zum GG, 1969, Art. 1, Randnrn. 127 ff.

Seit dem Lüth-Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹⁰⁵ hat sich nämlich die Erkenntnis durchgesetzt, daß zwar Grundrechts- und Privatrechtssystem kein beziehungsloses Eigendasein führen, dieses Phänomen aber nicht mit einer unmittelbaren Anwendung der Grundrechte im Privatrecht, sondern behutsamer und sachgerechter zu lösen ist. War dies im Fall des Senatsdirektors und Leiters der staatlichen Pressestelle der Freien und Hansestadt Hamburg, *Lüth*, der wegen der nationalsozialistischen Vergangenheit des Regisseurs *Veit Harlan* zum Boykott von dessen Filmen aufgerufen hatte, noch über eine der Generalklauseln des bürgerlichen Rechts, eine der »Einbruchstellen der Grundrechte«, nämlich die Auslegung des Begriffs der »guten Sitten« in § 826 BGB ohne besondere Schwierigkeiten möglich, so wird dies bei Fehlen einer entsprechenden, einer breiten Auslegung zugänglichen Norm wesentlich heikler sein. Den Weg hat hier allerdings das Bundesverfassungsgericht auch schon gewiesen mit Formulierungen wie »Impulsen«, »Richtlinien«, »Auslegung aus dem Geist der Verfassung«, »Ausstrahlungswirkung«, die die Einwirkung der Verfassung auf das Privatrecht kennzeichnen sollen. Allerdings muß vor dem Versuch gewarnt werden, die im Bereich der Wirtschaft ständig auftauchenden Normkollisionsprobleme als Drittwirkungsprobleme aufzuzäumen und damit der Verfassung, d. h. dem Richter Entscheidungen zuzuschieben, die auf der Ebene der Gesetzgebung getroffen werden müßten. Konnte das Verbot der Lohnabschlagsklauseln für Frauenarbeit wenigstens im Ergebnis zutreffend mit der Drittwirkungslehre gelöst werden¹⁰⁶, ließ sich der Zusammenstoß von Eigentümerrechten und freier Meinungsäußerung zwar nur mit verfassungsrechtlicher Argumentation, aber doch über einen zivilrechtlichen Aufhänger bewältigen¹⁰⁷, so würde sicherer Boden endgültig verlassen, wollte man beispielsweise die besonderen Probleme der Machtausübung von Großunternehmen¹⁰⁸ oder Gewerkschaften¹⁰⁹ (soweit diese bei letzteren nicht

105 BVerfGE 7, 198.

106 Vgl. das Grundsatzurteil des ersten Senats des BAG, BArbGE 1, 258. Zur Diskussion um die Rechtsprechung des ersten Senats zur Drittwirkung in Rechtsprechung und Lehre siehe die Nachweise bei *Dürig*, in: Maunz, Dürig, Herzog, Kommentar zum GG, 1969, Art. 1, Randnr. 128, Anm. 2. Der Durchdringung des Arbeitsrechts durch das Verfassungsrecht ist *Günther Küchenhoff*, Einwirkungen des Verfassungsrechts auf das Arbeitsrecht, Festschrift Nipperdey, 1965, S. 317 ff., eindringend nachgegangen.

107 Im Lüth-Urteil (BVerfGE 7, 198) war dies § 826 BGB, im Streit zwischen Vermieter und Mieter über die Anbringung eines Wahlplakats (BVerfGE 7, 230) § 1004 BGB und im Blinkführ-Urteil (BVerfGE 25, 256) § 823 BGB.

108 So wird z. B. von *Krüger*, Staatslehre, 1966, S. 407 ff., die Herausarbeitung von deren öffentlichem Charakter mit der Begründung befürwortet, daß der moderne Staat in Integration und Repräsentation auf die großen Unternehmen angewiesen sei.

109 *Ehmke*, Wirtschaft und Verfassung, 1961, S. 80 ff., hat in diesem Zusammenhang auf das amerikanische Beispiel hingewiesen: obwohl Handlungen politischer Parteien und solche »privater« Werkssiedlungen (company-towns) vom Supreme Court als »state action«

in Art. 9 Abs. 3 GG gelöst sind) durch unmittelbaren Rückgriff auf das Grundgesetz bewältigen. Damit soll keineswegs die Strahlkraft der Verfassung in Abrede gestellt werden. Grundsätzlich müssen aber im Verhältnis von Privaten zueinander die Lösungen aus dem Zivilrecht entwickelt werden, weil damit einmal eine bessere Kontrolle der zivilrechtlichen »Richtigkeit« gewährleistet ist und zum anderen eine unzumutbare Beengung des wirtschaftspolitischen Gesetzgebers vermieden wird¹¹⁰. Dies heißt selbstverständlich nicht, daß beispielsweise die Grenzen der Vertragsfreiheit nicht am Grundgesetz gemessen werden könnten, weil diese »von vornherein unter dem Vorbehalt der vom Zivilrechtsgesetzgeber vorzunehmenden Organisation des intersubjektiven schuldvertraglichen Verkehrs« stünden¹¹¹. Eine Freistellung des Gesetzgebers von der Verfassung ist nach dem Grundgesetz weder zulässig, noch besteht hierfür eine praktisches Bedürfnis¹¹².

II. Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsfreiheit

1. Verfassungsrecht und Wirtschaftspolitik

Die deutsche Staatsrechtslehre, die nach Entstehung des Grundgesetzes ihr Augenmerk zunächst auf die Grundrechte und die Stellung der rechtssprechenden Gewalt gerichtet hatte, verlagerte in den fünfziger Jahren den Schwerpunkt ihres Interesses auf institutionelle Fragen wie das Verhältnis von Staat und Kirchen, die politischen Parteien und die Stellung der Verbände, die europäischen Gemeinschaften, das Verhältnis von Legislative und Exekutive einschließlich der Probleme der Leistungsverwaltung und scheint sich immer mehr auf die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates

dem Staat zugerechnet wurden, habe sich gegenüber den Gewerkschaften eine zunehmende Zurückhaltung der Gerichte zugunsten des Gesetzgebers gezeigt, einmal um die »sozialen Grenzziehungen nicht zu gefährden«, zum anderen, um nicht die großen pluralistischen Gruppen des modernen demokratischen Gemeinwesens durch eine Anwendung von »Dritt-wirkungs«-Doktrinen zu »verstaatlichen« (a.a.O., S. 80 f.).

¹¹⁰ So auch *Ehmke*, a.a.O., S. 81.

¹¹¹ So aber *Schmidt-Salzer*, Vertragsfreiheit und Verfassungsrecht, NJW 1970, S. 15.

¹¹² A. A. ohne überzeugende Begründung *Hans Huber*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Vertragsfreiheit, 1966, S. 19 f. Nach *Huber* sei es kraft der »innewohnenden Berufung« des bürgerlichen Rechts dessen Aufgabe, die Vertragsfreiheit »auszumessen... obwohl bei formeller Betrachtung der Vorrang der Verfassung das Gegenteil verlangen würde« (a.a.O., S. 20).

zu konzentrieren. Die Planungsdiskussion¹¹³, der staatliche Einfluß auf die Wirtschaft über Haushalt¹¹⁴ und eigene Unternehmen¹¹⁵ binden Energien und haben die Grundrechte an den Rand des Interesses gedrängt. Soweit diese diskutiert werden, dann entweder als lästige Bremsfaktoren der gesellschaftlichen Entwicklung, als inhaltslose Relikte des Liberalismus des 19. Jahrhunderts¹¹⁶, oder aber mit dem Hinweis auf die fehlende »Wirtschaftsverfassung« des Grundgesetzes und die bestehende große Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers¹¹⁷. Der Tatsache, daß durch die wachsende Bedeutung und Präsenz des Staates in der Wirtschaft die Grundrechte bedroht, zumindest aber umgeprägt werden, wurde bisher im Staatsrecht noch nicht die gebührende Beachtung geschenkt¹¹⁸. Wie bei der Behandlung des Stabilitätsgesetzes beispielhaft gezeigt werden konnte, ist es aber nicht denkbar, daß gesamtwirtschaftliche Ziele ohne Berührung von Individualinteressen verfolgt werden. Dies hängt einmal damit zusammen, daß entgegen der Konzeption der Globalsteuerung neben den global wirkenden Maßnahmen auf die klassischen Eingriffe in die Individualsphäre nicht verzichtet werden kann und zum anderen damit, daß auch bei reinen Globalmaßnahmen wie z. B. der Änderung der Währungsparität, der Variation von Steuern, der Veränderung der Abschreibungsmöglichkeiten, der Diskontsatzfestsetzung, der Ansätze in den Haushaltsplänen u. a. jeweils ein Kreis von Personen zu finden ist, dessen besonderes Betroffensein die Frage nach einer Rechtsverletzung berechtigt erscheinen läßt. Sind die klassischen Eingriffe noch mit der herkömmlichen Grundrechtsdogmatik zu bewältigen, so verschwimmen bei der zweiten Gruppe von Maßnahmen die Konturen immer mehr, je größer und unbestimmter der Kreis der potentiellen Betroffenen ist. Läßt sich, wie gezeigt wurde, bei einzelnen Maßnahmen wie z. B. der Beschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten noch mit einiger Sicherheit feststellen, daß bei deren Ausgestaltung gegen

113 Vgl. hierzu die Beiträge von *Forsthoff*, *Ipsen*, *Kaiser*, *Köblle*, *Scheuner* u. a. in den von *Kaiser* hrsg. Bänden, Planung I, 1965, Planung II, 1966 und Planung III, 1968 und vorne S. 70 ff.

114 Das war eines der beiden Themen der Staatsrechtslehrertagung im Jahre 1968. Vgl. hierzu die Referate von *Friauf* und *Wagner* und die anschließende Diskussion, VVDStRL, Heft 27, 1969, S. 1 ff.

115 Zu diesem Thema sind innerhalb von zwei Jahren drei Habilitationsschriften erschienen, die Arbeiten von *Hans H. Klein* (Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968), *Püttner* (Die öffentlichen Unternehmen, 1969) und *Emmerich* (Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, 1969).

116 So z. B. *Wagner*, Um ein neues Verfassungsverständnis, DÖV 1968, S. 604 ff.

117 Vergleichbare Ausführungen finden sich in fast jeder mit wirtschaftsverfassungsrechtlichen Fragen befaßten Arbeit. Vgl. z. B. *Dicke*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung in Italien und der BRD, 1969, S. 100 ff. mit Nachweisen.

118 Darauf weist auch *Herzog*, Grundrechte und Gesellschaftspolitik, Festschrift Hirsch, 1968, S. 64, hin.

den Gleichheitssatz verstoßen wurde, weil die Abgrenzung der von der jeweiligen Verordnung erfaßten Wirtschaftsgüter willkürlich ist, so würde sich der Einsatz des Mittels »Beschränkung der Abschreibung« insgesamt trotz ökonomischer Bedenken gegen dessen Wirksamkeit schon aus Beweisgründen kaum mit der Behauptung angreifen lassen, er verstoße gegen ein Grundrecht, weil eine Steuererhöhung wesentlich wirksamer gewesen wäre.

An einer Phänomenologie wirtschaftspolitischer Maßnahmen, geordnet nach dem Bestimmtheitsgrad, die etwa bei der Untersagung des Betriebs eines bestimmten Gewerbes aus gesamtwirtschaftlichen Gründen beginnen und bei der Festsetzung der Währungsparität enden müßte, könnte das langsame Verschwimmen der Konturen noch deutlicher aufgezeigt werden, ohne daß damit allerdings für die Grundrechtsdiskussion Wesentliches gewonnen wäre. Denn der Punkt, von dem ab eine rechtliche Diskussion sinnlos würde, ist in abstracto nicht zu markieren, weil selbst eine so breit wirkende Maßnahme wie die Festsetzung der Währungsparität in concreto verfassungswidrig sein könnte – dann nämlich, wenn sie etwa gezielt und willkürlich zum Nachteil einer Gruppe von privaten Wirtschaftern (z. B. Exporteuren) verwendet werden sollte. Außerdem müßten sämtliche wirtschaftspolitischen Maßnahmen für jede mögliche Situation erfaßt und im Hinblick auf ihre Wirkung gegenüber grundrechtlich geschützten Positionen beschrieben werden, weil die Rüge eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz oder gegen das Übermaßverbot nur dann erfolgreich sein könnte, wenn z. B. die erlassene Maßnahme im Vergleich zu anderen in Betracht kommenden, ebenso wirksamen, unverhältnismäßig hart wäre. Die Aufstellung eines derartigen Modells ist aber unmöglich, weil das Ausmaß von Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht quantifizierbar ist und weil selbst die ökonomisch notwendigen Maßnahmen nicht mit hinreichender Sicherheit feststehen. In einer vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen Untersuchung¹¹⁹ über die mögliche Inkompatibilität wirtschaftspolitischer Zielsetzungen, insbesondere die Ziele Preisstabilität, Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanzausgleich, stetiges und angemessenes Wachstum sowie sozialgerechte Einkommensverteilung, bereitete bereits die rationale Festlegung quantitativer Ziele in einem ökonometrischen Modell erhebliche Schwierigkeiten; unter anderem deshalb, weil »bislang weder eine wirtschaftspolitisch verwendbare Präferenzfunktion vorliegt noch Informationen vorhanden sind, aus denen eine solche Funktion hergeleitet werden könnte«¹²⁰. Außerdem zeigte sich, daß die Zahl der Fälle wirtschaftspolitischer Un-

¹¹⁹ Baumgarten, Mückl, Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der BRD. Eine theoretische und empirische Untersuchung, 1969.

¹²⁰ Baumgarten, Mückl, a.a.O., S. 134.

vereinbarkeiten bei numerisch fixierten Zielgrößen weitaus größer ist als bei flexibel formulierten Zielen, so daß eine Wirtschaftspolitik wie die der Bundesrepublik, die sich auf eine bestimmte Arbeitslosenquote und Inflationsrate festlegt, mit zusätzlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Für die praktizierte Mischform aus numerisch fixierten und flexiblen Zielgrößen müßte eine konsistente Präferenzordnung vorliegen und außerdem sichergestellt sein, daß die Instrumentenparameter in ausreichender Zahl flexibel einsetzbar sind¹²¹. Da es an beiden fehlt, läßt sich bereits ökonomisch das Problem der wirtschaftspolitischen Zielkonflikte nur unvollkommen lösen; eine juristische Argumentation wird also schon hier scheitern. Trotzdem hat zweifellos jede Wirtschaftspolitik grundrechtliche Aspekte, was in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität kaum gesehen und in der Bundesrepublik selbst bei dem häufigsten Eingriff in Individualrechte, bei der Erhebung von Steuern, negiert wird. Nur vereinzelt findet sich in der Literatur eine Meinung, die unbefangen genug ist, um die Lehre, nach der Art. 14 GG keinen Schutz gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten gewähre, schlechthin für »unbegreiflich«¹²² halten zu können.

Die Schwierigkeit einer grundrechtlichen Diskussion im makroökonomischen Bereich sollte nicht dazu verführen, sich mit der unleugbaren Abhängigkeit der Grundrechtsausübung von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation zufrieden zu geben, weil diese in Verbindung mit der beliebig, zunehmend plan- und zielmäßig veränderbaren Grundsituation durch den Staat eine zusätzliche Gefährdung der Grundrechte mit sich bringt. So mag es noch erträglich sein, wenn sich der Staat mit einer Eigentumsverteilung abfindet, die ungerecht ist und die den Eigentumsschutz vielfach leerlaufen läßt. Sollte diese Lage aber durch den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums bewußt angestrebt werden, so wäre es durchaus denkbar, eine diesbezügliche steuerliche Maßnahme, gestützt auf Art. 14 GG, zu Fall zu bringen. Gewiß muß sich eine derartige Auffassung das ganze Arsenal der Einwände aus dem Lager der demokratischen und wirtschaftspolitischen »Pragmatiker« entgegenhalten lassen: die drohende Verlagerung der wirtschaftspolitischen Verantwortung von Regierung bzw. Gesetzgeber auf den Richter; den Holzweg vom Rechtsstaat zum Rechtswegstaat; den untauglichen Versuch, die Dynamik der Wirtschaft mit der Statik des Rechts domestizieren zu wollen – und wie die Argumente mehr heißen, die vielfach durch einen Affekt gegen den liberalen Rechtsstaat und eine gewisse

¹²¹ Vgl. Baumgarten, Mückel, a.a.O., S. 150.

¹²² So Herzog, Grundrechte und Gesellschaftspolitik, Festschrift Hirsch, 1968, S. 65. Vgl. auch ders., Eigentum, Ev. Staatslexikon, 1966, Sp. 383 ff. Für die Möglichkeit einer enteignenden Wirkung von Steuergesetzen vgl. auch Leisner, Verfassungsrechtliche Grenzen der Erbschaftsbesteuerung, 1970, S. 76 ff. Weitere Nachweise zu diesem Problem vorne S. 209, Anm. 234.

Überpointierung gekennzeichnet sind. Zu replizieren wäre, daß die bisherige Entwicklung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik keineswegs durch eine zu engherzige Diskussion auf der Ebene des Rechts oder des Verfassungsrechts behindert wurde; vielmehr beweisen insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den wirtschaftsbezogenen Grundrechten¹²³ und die meisten Stimmen in der Literatur¹²⁴, wie groß der dem Gesetzgeber von der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit belassene Gestaltungsraum ist und wie sehr dieser respektiert wird. Das Problem der Verfassungsrechtslehre im Bereich der Wirtschaft besteht heute nicht in der Beseitigung der konstitutionellen Rigidität zugunsten wirtschaftspolitischer Flexibilität, sondern in der Frage, »ob der Staat, der sich in seiner Verfassung zur Achtung von Grundrechten bekennt, nur an unmittelbaren Eingriffen durch seine Organe gehindert ist oder ob er dieser Grundentscheidung nicht auch dort Rechnung zu tragen hat, wo er in irgendeiner Weise gesellschaftliche Mechanismen in Bewegung setzt, aus denen erfahrungsgemäß oder sogar nach der ursprünglichen Intention Verluste der Grundrechtseffektivität resultieren«¹²⁵.

2. Makroökonomie und Grundrechte

Wurde vorne behauptet, die Staatsrechtslehre habe dem besonderen Problem der Umprägung der Grundrechte durch wirtschaftspolitische Maßnahmen bisher nicht genügend Beachtung geschenkt, so heißt das nicht, daß die Freiheit des wirtschaftenden Individuums und die der wirtschaftenden juristischen Person¹²⁶ von Grundrechtsdogmatik und Rechtsprechung vernach-

123 Vgl. etwa die Rechtsprechungsberichte von Ipsen, Das BVerfG und das Privateigentum, AöR, Bd. 91, 1966, S. 86 ff.; Badura, Die Rechtsprechung des BVerfG zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, AöR, Bd. 92, 1967, S. 382 ff.; Rupp, Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR, Bd. 92, 1967, S. 212 ff. und Zacher, Soziale Gleichheit. Zur Rechtsprechung des BVerfG zu Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip, AöR, Bd. 93, 1968, S. 341 ff.

124 Die Lehre Nipperdeys von der Verankerung der sozialen Marktwirtschaft im GG hat keine Anhänger gefunden; die Auffassung Scheuners, es könne »im wirtschaftlichen Felde nicht die Aufgabe einer Verfassungsgesetzgebung sein, für alle Zukunft die Wirtschaftspolitik auf dogmatische Richtlinien festzulegen« (Grundrechtsinterpretation und Wirtschaftsordnung, DÖV 1956, S. 66) keine Kritiker.

125 Herzog, Grundrechte und Gesellschaftspolitik, Festschrift Hirsch, 1968, S. 67.

126 Das BVerfG hat die Anwendbarkeit der meisten wirtschaftsbezogenen Grundrechte auf juristische Personen sowie auf offene Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften bejaht. Vgl. die Nachweise bei Leibholz, Rinck, GG, Kommentar, 1968, Art. 19, Randnrn. 5 ff. Vgl. außerdem Rupp-v. Brünneck, Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, Festschrift Arndt, 1969, S. 349 ff. Selbst die Inanspruchnahme der Berufsfreiheit durch eine GmbH wurde vom Gericht gebilligt, BVerfGE 21, 261 (266).

lässigt worden sind. Vielmehr liegen zahlreiche Versuche vor, außer den im Spezialkatalog namentlich genannten wirtschaftlich relevanten Grundrechten, in Art. 2 Abs. 1 GG eine allgemeine »Unternehmensfreiheit«¹²⁷, »Marktfreiheit«¹²⁸, oder »Wirtschaftsfreiheit«¹²⁹ zu verorten, die geeignet sein soll, prinzipielle staatliche Angriffe auf die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit abzuwehren. Die ganz überwiegende Meinung in Rechtsprechung¹³⁰ und Lehre¹³¹ nimmt heute die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit in den Schutzbereich der freien Entfaltung der Persönlichkeit mit hinein, auch wenn Art. 2 Abs. 1 GG speziell im wirtschaftlichen Bereich nur als Auffanggrundrecht verstanden wird. Dies zeigt sich, wenn beispielsweise die Vertragsfreiheit – zwar zur wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit gerechnet – im Hinblick auf vermögenserhebliche Verfügungsgeschäfte aus Art. 14 GG¹³², im Hinblick auf Arbeits- und Dienstverträge aus Art. 12 GG, in bezug auf gesellschaftsrechtliche Vereinigungen aus Art. 9 Abs. 1 GG und in bezug auf die koalitionsrechtlichen Tarifverträge¹³³ aus Art. 9 Abs. 3 GG abgeleitet wird. Zieht man außerdem in Betracht, daß unter dem Begriff »Beruf« in Art. 12 GG jede gewerbliche, selbst jede nebenberufliche Tätigkeit verstanden wird¹³⁴, dann fragt sich, ob Art. 2 Abs. 1 GG als Auffangrecht praktisch wirksam werden kann, oder ob dessen Wirkungsbereich nicht schon völlig von den spezielleren Grundrechten abgedeckt wird. Dies hätte den Vorteil, daß die Schwierigkeiten einer Auslegung der Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG¹³⁵ umgangen werden und statt dessen die Problematik der Einschränkung des jeweils betroffenen Rechts an dem diesen unterliegenden, leichter bestimmbareren allgemeinen oder besonderen Gesetzesvorbehalt behandelt werden könnte.

An der Rechtsprechung zu Art. 12 GG läßt sich verdeutlichen, wie weitgehend eine wirtschaftliche Betätigung diesem Grundrecht unterstellt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht versteht unter Beruf nicht nur alle Berufe, die sich in bestimmten, traditionell oder sogar rechtlich fixierten »Berufsbildern« darstellen, sondern auch die vom einzelnen frei gewählten

127 E. R. Huber, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 135.

128 Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 66.

129 Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, Planung II, S. 93.

130 Zur Rechtsprechung des BVerfG vgl. die Nachweise bei Leibholz, Rinck, GG, Kommentar, 1968, Art. 2, Randnrn. 10 ff.

131 Vgl. Nipperdey, Freie Entfaltung der Persönlichkeit, 1962, S. 741 ff. mit Nachweisen; a. A. vor allem Hans Peters, Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, 1962, insbesondere S. 7 ff.

132 So zutreffend Laufke, Vertragsfreiheit und Grundgesetz, Festschrift Lehmann, Bd. 1, 1956, S. 156.

133 BVerfGE 4, 96 (108).

134 Vgl. BVerfGE 16, 286 (296) mit Nachweisen.

135 Zu diesen Walter Schmidt, Die Freiheit vor dem Gesetz. Zur Auslegung des Art. 2 Abs. 1 des GG, AöR, Bd. 91, 1966, S. 42 ff.

untypischen (erlaubten) Betätigungen¹³⁶. Jede sinnvolle Tätigkeit ist grundsätzlich »Beruf«, geschützt ist dessen Wahl und dessen Ausübung, so daß fast jede Regelung im wirtschaftlichen Bereich für irgendeine Tätigkeit zur Berufsausübungsregelung wird. Auch für die nicht als selbständige Tätigkeiten anerkannten Berufe, z. B. den Werkverkehr, der nur im Zusammenhang mit einem bestehenden Unternehmen ausgeübt werden kann¹³⁷, wird ein staatlicher Eingriff über einen Umweg, nämlich über den Beruf als dessen Teil die betreffende wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird, zur Berufsausübungsregelung. Die Anwendung des Art. 2 GG bleibt insoweit auf die Fälle kapitalistischer Beteiligungen beschränkt, die zwar als wirtschaftliche Betätigung, nicht aber als Beruf angesehen werden können.

Trotz dieser am Beispiel des Art. 12 GG gezeigten, beschränkten praktischen Bedeutung des Art. 2 Abs. 1 GG wäre es verfehlt, anzuzweifeln, daß die freie Entfaltung der Persönlichkeit auch den homo oeconomicus meint. Die Probleme um die Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG, insbesondere dessen Verhältnis zu anderen wirtschaftlichen »deklinierten« Grundrechten und die Frage, ob es dogmatisch haltbar ist, wie das Bundesverfassungsgericht und die herrschende Auffassung unter der beschränkenden verfassungsmäßigen Ordnung in Art. 2 Abs. 1 GG jede formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehende Norm zu verstehen, sind zu vielschichtig, um ihnen hier im einzelnen nachgehen zu können¹³⁸. Jedenfalls bleibt für die Anwendung des Art. 2 GG im Bereich der Wirtschaft sowohl theoretisch wie praktisch Raum. Der totale Anspruch der staatlichen Wirtschaftspolitik zwingt geradezu zu der Frage, ob der durch die speziellen Grundrechte nicht erfaßte Bereich durch die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG abgesichert werden kann.

Versuche in dieser Richtung sind zu verzeichnen. So erscheint *Ipsen* die Erkenntnis wesentlich, »daß die grundrechtliche Wirtschaftsfreiheit als unternehmerische Dispositionsfreiheit, d. h. als solche und ohne substantielle Artikulation kraft Eigentum, Beruf, Vertragsfreiheit oder sonstwie, in Frage steht, wenn Wirtschaftsplanung, ihrem Zweck und Ziel entsprechend, auf sie einwirkt. Mit anderen Worten: grundrechtliche Zulässigkeit hoheitlicher Wirtschaftsplanung bemißt sich nach den Einschränkungsgrenzen der unternehmerischen Dispositionsfreiheit als solcher, eben der Wirtschaftsfreiheit,

¹³⁶ Vgl. die Nachweise bei *Leibholz, Rinck*, Kommentar, 1968, Art. 12, Randnrn. 3 ff. ¹³⁷ BVerfGE 16, 147 (163 f.).

¹³⁸ Vgl. *Walter Schmidt*, Die Freiheit vor dem Gesetz. Zur Auslegung des Art. 2 Abs. 1 des GG, AöR, Bd. 91, 1966, S. 42 ff., *Ernst Hesse*, Die Bindung des Gesetzgebers an das Grundrecht des Art. 2 I GG bei der Verwirklichung einer »verfassungsmäßigen Ordnung«. Eine Untersuchung über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 2 I GG, 1968 und *Hans H. Klein*, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968, S. 110 ff. mit Nachweisen.

nicht nur danach, ob die Dispositionsbeschränkung ihrerseits erst zu Beschränkungen oder Eingriffen im Bereich des Eigentums, der Vertragsfreiheit, der Berufsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit führt¹³⁹.

So begrüßenswert die Absicht von *Ipsen* ist, die Dispositionsfreiheit gegenüber der Wirtschaftspolitik (nach der Terminologie von *Ipsen* «Wirtschaftsplanung») zu sichern, so wenig ist mit der richtigen Erkenntnis, die Wirtschaftsfreiheit dürfe nicht nur »vermögenswertig« gesehen werden, geholfen. Die Wirtschaftsfreiheit als solche bemessen und grundrechtlich bewerten zu wollen ohne Rücksicht »auf historisch überlieferte, pragmatisch bekannte oder judizierte Erscheinungen von Grundrechtsbeschränkungen des Eigentums, der Berufs- und Vertragsfreiheit«¹⁴⁰, ist angesichts des unzureichenden Schutzes der benannten Freiheitsrechte gegenüber global wirkenden Maßnahmen erwägenswert, endet aber in einem Zirkelschluß, wenn die Wesensgehaltssperre für die so verstandene Wirtschaftsfreiheit in der durch Art. 2 Abs. 1 GG vermittelten Vertragsfreiheit, in der Freiheit der Vereinigung, der Berufswahl und Berufsausübung, im Eigentum und in der von Art. 15 GG umgrenzten Freiheit von Vergemeinschaftung¹⁴¹ gesehen wird. Eine isolierte Inhaltsbestimmung aber, die als Wesensgehalt-Antastung ansieht, wenn die freie Disposition über Betriebsmittel entzogen oder quantitativ so eingeschränkt wird, »daß der private Wirtschaftsträger an einer seiner Wirtschaftskraft entsprechenden üblichen Investitionsentfaltung gehindert wird«¹⁴², ist nicht ausreichend, weil sie die Frage offenläßt, was unter der üblichen Investitionsentfaltung zu verstehen ist. Nicht üblich ist es beispielsweise, die gewerbliche Wirtschaft zugunsten des Kohlenbergbaus, der eisenschaffenden Industrie und der Energiewirtschaft mit einer Milliarde in ihren Mitteln zu binden und trotzdem war nach nahezu unbestrittener Meinung diese durch das Investitionshilfe-Gesetz auferlegte Verpflichtung verfassungsgemäß¹⁴³. Diskontsatzfestsetzungen, die Lockerung von Einfuhrkontingenten, die Herabsetzung von Schutzzöllen, die Erhöhung von Steuern, die Beschränkung von Abschreibungen, hemmen sie die unternehmerische Entfaltungsfreiheit mehr als üblich? Konzentrierte Aktionen, Lohnleitlinien, die Ablehnung von Subventionen, tasten sie die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit an? Ist es für die Annahme der Verfassungswidrigkeit ausreichend, wenn durch eine Steuererhöhung »nur« den bayerischen Sägewerken mit ihrer besonders schwierigen Wettbewerbslage die Existenzgrundlage abgeschnitten wird? Das Bundesverfassungs-

139 Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, Planung II, 1966, S. 95.

140 *Ipsen*, a.a.O., S. 96.

141 So aber *Ipsen*, a.a.O., S. 98 f.

142 *Ipsen*, a.a.O., S. 99.

143 Das Investitionshilfe-Urteil des BVerfG (BVerfGE 4, 7) wurde von der Literatur im Ergebnis durchwegs gebilligt.

gericht hält dies nicht für ausreichend¹⁴⁴, obwohl für den jeweiligen Sägewerksinhaber die staatliche Exekution seiner wirtschaftlichen Existenz eine unübliche Einschränkung seiner Dispositionsfreiheit mit sich bringen dürfte. Mit dem Begriff einer »üblichen« unternehmerischen Dispositionsfreiheit läßt sich gegenüber wirtschaftspolitischen Maßnahmen nur schwer argumentieren, weil die vorgestellte Normallage abstrakt kaum zu fixieren und weil auch konkret schwer festzulegen ist, ob nach der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation die jeweils getroffene Maßnahme als übliche Einschränkung des unternehmerischen Entscheidungsspielraums anzusehen ist. Trotzdem lassen sich mit einem individualrechtlichen Ansatz eher als mit der Umformung der Grundrechte von individuellen Abwehrrechten zu sozialen Strukturprinzipien sachgerechte Lösungen finden. So hilft im zitierten Fall der Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs¹⁴⁵ der Hinweis auf die notwendige Verfolgung gesamtwirtschaftlicher Belange und den Fortbestand des Rechtsinstituts des Eigentums »an sich« demjenigen Unternehmer, der seinen Betrieb verkleinern oder aufgeben mußte, nichts. Ohne Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG wäre hier aus Art. 14 GG eine differenzierende Lösung möglich gewesen, ohne daß durch die Gewährung einer Entschädigung an die liquidierten Betriebe die aus Gründen des Gemeinwohls unumgängliche Gesamtregelung gefährdet worden wäre. Im erwähnten Beispiel war die Wirkung auf die zum Erliegen gekommenen Betriebe vom Gesetzgeber durchaus bezweckt worden und deshalb hätte schon nach herkömmlichem Eingriffsdenken eine Entschädigung gewährt werden müssen.

Wesentlich schwieriger sind aber die für die wirtschaftspolitischen Gesamtmaßnahmen typischen Fernwirkungen, die sich nicht in den alten Rahmen des Verhältnisses von Staat zu einzelner einspannen lassen, grundrechtlich zu erfassen. Die wichtigsten unter marktwirtschaftlichen Bedingungen entstandenen Rechtspositionen sind vor allem durch die Art. 12 und 14 GG geschützt. Mit der Verdichtung eines Teils dieser Rechte in dem Begriff des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs, der aus dem Zivilrecht entlehnt wurde, wird der Betrieb eines Gewerbes hinsichtlich der Berufsausübung dem Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG, hinsichtlich des Eigentums demjenigen in Art. 14 Abs. 1 und 2 GG unterstellt. Damit ist zwar ein Schutz gegen »Eingriffe« gegeben, unter denen die Rechtsprechung nach Abkehr von der Einzelakts-theorie auch die unmittelbare Auswirkung einer hoheitlichen Maßnahme versteht. Die Problematik wird aber so nur auf die Frage verlagert, ob sich die beeinträchtigenden Maß-

¹⁴⁴ BVerfGE 16, 147 (167).

¹⁴⁵ BVerfGE, a.a.O.

nahmen *unmittelbar* auswirken¹⁴⁶. Dies hängt wiederum von der Bestimmung des Umfangs des Schutzgutes ab, das als die Gesamtheit dessen, was den wirtschaftlichen Wert des konkreten Gewerbebetriebs ausmacht, definiert wird. Der Betrieb als Sach- und Rechtsgesamtheit, seine gesamte Erscheinungsform und sein Tätigkeitskreis, die geschäftlichen Beziehungen und Verbindungen, selbst der Kundenstamm werden zum Eigentum im Sinne des Art. 14 GG gerechnet. Geschützt wird aber nur die »Substanz«, die nach dem Bundesgerichtshof dann berührt ist, »wenn in den Betrieb als wirtschaftlichen Organismus eingegriffen ... wird«¹⁴⁷, womit alles, was außerhalb dieser Substanz liegt, ganz selbstverständlich in die immanenten Schranken des Art. 14 GG verlegt ist. Die Abgrenzung zwischen dieser geschützten Substanz und den ungeschützten Interessen, Erwartungen und tatsächlichen Vorteilen versucht der Bundesgerichtshof mit den Kategorien »innen« und »außen« zu meistern, die zwar durchaus eine gewisse Entscheidungshilfe abgeben können, nicht aber die eigentliche Problemlösung erbringen. Denn auch eine Veränderung im »äußeren« Bereich, zu dem beispielsweise die Zollpolitik zu zählen ist, kann auf den »inneren«, also die Substanz, durchschlagen¹⁴⁸. Mit dem Hinweis auf die Beschränktheit der räumlichen Vorstellung von »außen« und »innen« als Filter für die vielfältigen Einwirkungen auf einen Betrieb soll aber nicht deren Tauglichkeit insgesamt in Frage gestellt werden. Mehr als Entscheidungshilfen oder leitende Gesichtspunkte können ohnehin nicht entwickelt werden, weil ein fest umgrenzter Begriff des Eigentums entweder unpraktikabel oder inhaltslos werden muß. Deshalb ist auch *Ipsens* »übliche Dispositionsfreiheit« zu wenig griffig und nur im Rahmen des beschriebenen Normkonkretisierungsverfahrens verwendbar; deshalb ist es auch durchaus richtig, aber nicht ausreichend, wenn *Forsthoff* darauf hinweist, daß der wirtschaftsplanende Staat, der die immanenten Bedingungen des Wirtschaftens beiseite schiebe und durch seine eigenen ersetze, entschädigungspflichtig werde¹⁴⁹. Das Gebot zur Wahrung der Rechtssicherheit und die Notwendigkeit eines Vertrauensschutzes sollen nicht unterschätzt werden, aber ein solchermaßen erweiterter Eigentumsbegriff würde den Staat zur Tatenlosigkeit verurteilen. Wirtschaftspolitik muß immer zugleich auch Reaktion auf veränderte Marktverhältnisse sein und damit Erwartungen enttäuschen. So richtig die Behauptung ist: »Der Staat ist zur Folgerichtigkeit verpflichtet Wenn aber der Staat in Verfassung und Gesetzgebung auf das Wirtschaften

¹⁴⁶ Vgl. BGH, U. vom 7. Dezember 1967, NJW 1968, S. 293 und Anm. von *Reiner Schmidt*, NJW 1968, S. 791 mit Nachweisen aus der bisherigen Rechtsprechung.

¹⁴⁷ BGH, a.a.O., S. 293.

¹⁴⁸ Man denke etwa an den Gefrierfleischfall des RG, RGZ 139, 177.

¹⁴⁹ Über Mittel und Methoden moderner Planung, Planung III, 1968, S. 35.

unter den Bedingungen des Marktes verweist, dann verlangt es die Rechtspflicht zur Folgerichtigkeit, daß er diese Bedingungen auch wahrt, indem er sie entweder nicht antastet oder, sofern dies geschieht, Entschädigung leistet¹⁵⁰, so wenig ist mit ihr eine brauchbare Linie zwischen zulässiger und unzulässiger Wirtschaftspolitik gezogen. Im gewissen Umfang muß der Staat ständig gesamtwirtschaftliche Daten ändern, um nationale und internationale Tendenzen ausgleichen und in die von ihm gewünschte Richtung lenken zu können. Daher ist auch die modellartige Vorstellung des Nebeneinanders von zwei Wirtschaftsräumen, eines marktwirtschaftlichen und eines »mehr oder weniger staatsgestalteten« keine sinnvolle Hilfskonstruktion zur Entwicklung von Rechtsregeln für das Verhältnis des Staates zum einzelnen¹⁵¹. Die Wirtschaftspolitik gerät umsomehr in den Bannkreis der Verfassung, je intensiver sie auf die wirtschaftliche Betätigung einwirkt. Zwischen der Marktwirtschaft als dem von der Verfassung gemeinten Normalmodell und dessen Außerkraftsetzung durch den Staat, der dann insoweit besonderen Rechtsregeln unterliege, läßt sich aber nicht unterscheiden¹⁵², weil der Geltungsanspruch der Verfassung stufenlos wirkt und keine Bereichsausnahmen kennt. Das Vertrauen in die Konstanz der Wirtschaftspolitik ist zweifellos schützenswert, und nicht nur dann, wenn sich die Beziehung des Staates zum einzelnen bis zu einer Absprache oder Zusage konkretisiert hat¹⁵³. Wo der Vertrauensschutz anfängt, von welchem Punkt ab Wirtschaftspolitik Grundrechte tangiert, läßt sich aber nicht in allgemeinen Formeln erfassen. Der Versuch der Erhaltung der »üblichen Dispositionsfreiheit«, die Verpflichtung des Staates zu folgerichtigem Handeln, Zumutbarkeits- und Gemeinwohlerwägungen und ähnliche respektable Ziele und Prinzipien kennzeichnen guten Willen, schaffen aber keine tragfähige Grundlage für die praktische Arbeit. Nur am konkreten Einzelfall können im Wege der Gesamtabgrenzung von Staat und Gesellschaft aus der Summe der Grundrechte und unter Berücksichtigung der Staatszielbestimmungen Gemeinwohl und Individualinteresse zum Ausgleich gebracht werden. Diesen Ausgleich durch Hinweise für die Erschließung des Verfassungsrechts der leistungsfähigen Wirtschaft der Bundesrepublik zu fördern, war das Hauptanliegen dieser Arbeit.

150 Forsthoff, a.a.O., S. 35.

151 So aber Forsthoff, a.a.O., S. 34.

152 So aber Forsthoff, a.a.O.

153 So aber der BGH im Knäkebrotfall, BGHZ 45, 81 und Forsthoff, a.a.O., S. 37.

Schlußbemerkung

Der Versuch, die Verfassung darauf abzuklopfen, inwieweit Wirtschaftspolitik durch sie begrenzt wird, muß notwendig fragmentarisch bleiben, weil in diesem Problemkreis alle bedeutenden Fragen des modernen Staatsrechts eingeschlossen sind. So ist die Verlustliste der nicht behandelten Themen groß; ein Hinweis auf die vernachlässigten bundesstaatlichen Fragen, die als Rahmenwerk für die Wirtschaftsverfassung von erheblicher Bedeutung sind, mag genügen.

Es konnte nur darauf ankommen, Schwerpunkte zu setzen, die nach der verfassungsrechtlichen Verpflichtung von Bund und Ländern auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Art. 109 GG zweifellos dort liegen, wo zur Erreichung dieses Ziels wirtschaftspolitisch gehandelt wird. Selbst hier mußte aber selektiert werden, weil wegen des Fehlens einer allgemein anerkannten Verfassungstheorie Energien auf die Behandlung grundsätzlicher verfassungstheoretischer und interpretatorischer Fragen zu verwenden waren. Auch war das wirtschaftliche Terrain erst aufzubereiten.

Der Verfassungsgeber hat sich für kein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden, andererseits ist unsere Verfassungsordnung mehr als ein rechtstechnisches System zum Schutz der Gesellschaft. In der Mitte ist noch keine dem modernen Verfassungsstaat entsprechende Staats- und Verfassungsrechtslehre entstanden. Diese wird nur durch eine langsame schöpferische Fortentwicklung der Verfassung und nicht durch einen einmaligen Wurf herauszubilden sein. Für den Bereich der Wirtschaft bestehen hierbei erhebliche Hindernisse. Die Zerstörung der Einheit der alten Staatswissenschaft und die Selbstisolierung der Rechtswissenschaft haben die Unkenntnis wirtschaftswissenschaftlicher Zusammenhänge begünstigt. Die daraus resultierende Unsicherheit des Juristen verleitet dazu, entweder den ökonomischen Fakten unbesehen den rechtlichen Stempel aufzuprägen oder resigniert die Relevanz des Rechts gegenüber wirtschaftlichen Sachverhalten zu verneinen. Für beide berufstypischen Fehler wurden in dieser Arbeit Beispiele aufgezeigt. Darüber hinaus drohen Gefahren auf Grund ideologischer Befangenheiten: einmal von der heute allerdings kaum mehr vertretenen extremen liberalen Grundhaltung her, die glaubt, den politischen Prozeß ganz verrechtlichen zu müssen, zum anderen von der hiergegen entwickelten Antithese, die unter Berufung auf (zumeist falsch verstandene) angelsächsische demokratische Formen, die Gestaltung der Rechts- und Gesellschaftsordnung alleine dem einfachen Gesetzgeber überlassen will und damit jedes Verfassungsdenken an den Rand verbannt. Weder staatsrechtlicher Defätismus noch eine lediglich negatorische, auf Erhaltung und

Beachtung der formellen Spielregeln beschränkte Auffassung der Verfassungsnormen ist aber geeignet, die verfassungsrechtlich gebotene inhaltliche Realisierung der sozialen und rechtsstaatlichen Demokratie zu leisten.

Eine staatsrechtliche Betrachtung wirtschaftspolitischer Maßnahmen findet heute eine äußerst komplizierte, ineinander verschränkte Teilung von Lenkungenfunktionen vor, die zwar die Aussonderung staatlicher Maßnahmen und deren Unterstellung unter die dem staatlichen Bereich zugehörigen Rechtsnormen noch erlaubt, die aber davon ausgehen muß, daß die Potenzen, die die einzelnen Funktionen tragen, gegenseitig nicht mehr substituierbar sind. Verkennt man, daß die gesamtwirtschaftliche Verantwortung heute bei Regierung und Parlament, bei Unternehmern und Gewerkschaften, bei Verbrauchern und Verbänden liegt, dann versagt man sich die differenzierende Entwicklung von Rechtsregeln für eine Gesellschaft, die schon seit dem 18. Jahrhundert nicht mehr von einem monistischen Leitungssystem beherrscht wird. Das Zeitalter der großen Utopien, des *laissez faire* und des Sozialismus, ist zu Ende. Der Staat alleine hat sich als ebenso großer Versager erwiesen wie die autonomen Kräfte eines völlig freien Marktes. Nur eine fruchtbare Polarität beider Partner gewährleistet die Bewältigung der vor uns liegenden Aufgaben. Eine Verfassungstheorie, die dies nicht in Rechnung stellt, ist unrealistisch.

Als *John Stuart Mill* vor mehr als hundert Jahren den *homo oeconomicus* entdeckte, als *Adam Smith* sein System der natürlichen Freiheit begründete, herrschte ein homogenes Milieu vor, das die Erwartung auf ein für alle ausreichendes bescheidenes Auskommen ohne Zwang zu dauernden Anpassungsprozessen berechtigt erscheinen ließ. Die Hoffnung auf diese sich von selbst einstellende *honnête médiocrité* war trügerisch und ist heute auch kein befriedigendes Ziel mehr. Hoher Lebensstandard, volkswirtschaftliches Wachstum und gerechte Güterverteilung sind nur um den Preis ständiger Konjunktursteuerung zu erhalten und zu erreichen. Die Verfassung hat hierbei als Stimulans und Grenze zu dienen.

Sachwortverzeichnis

Abschreibung, degressive, Einschränkung 192 ff., 221 ff.
Absicherung, außenwirtschaftliche 116 f., 190 f.
Agrarpolitik 122 f.
Anpassungshilfen 118 ff.
Aufhebungsanspruch des Bundestages 175 ff.
Außenwirtschaft 63 f., 115 f., 152

Barre-Plan 115
Berufsfreiheit 252 f.
Budgetrecht des Parlaments 173 f.
Bundesbank 147 f., 180, 191
– Aufgabe 114 f.
– Instrumentarium 64 f.
– Konjunktursteuerung 188 f.
Bundeshaushaltsordnung 165
Bundesverfassungsgericht 103 f., 114, 130, 154, 158 ff., 162, 175, 209, 213, 234, 238 f., 243, 246, 252 ff.

Chicagoer Schule 189

Daseinssicherung 112 f.
DDR, wirtschaftliche Entwicklung 111 f.
Dirigismus, Begriff 59
Dispositionsfreiheit 253 ff.
Drittwirkung 245 ff.

Eigentumsgarantie, Verletzung durch Steuergesetze 209, 218, 250
Erwerbswirtschaftlich-fiskalische Tätigkeit 60 f., 248
EWG-Vertrag 115, 122, 125 ff.

Finanzplanung, mehrjährige 95, 165 ff., 196
Finanzplanungsausschuß 169
Finanzpolitik 63 f., 115, 148 ff.
Finanzverfassung 137
Freiburger Schule 79 f., 90, 96
Freie Entfaltung der Persönlichkeit 99, 252 ff.

Gewaltenteilung 170
Gewerbebetrieb, eingerichteter und ausgeübt 100, 255 f.
Gleichgewicht, gesamtwirtschaftliches 88, 95, 113, 116, 123, 137, 140 ff., 152 ff., 154 ff., 171 ff., 179, 181 ff., 187, 189 ff., 194 f., 212, 214
Gleichheitssatz 98, 197, 223 f., 238 ff.

Globalsteuerung 114 ff., 143 ff.
– Grundfragen der 152 ff.
– Notwendigkeit der 147 ff.
– und Stabilitätsgesetz 180 ff.
– Ziele, Instrumente, Grenzen 149 ff.

Grundrechte
– Effektivität 235
– und EWG-Recht 127 f.
– und Gesellschaft 227 ff.
– Güterabwägung 242 ff.
– Inhalt 230 ff.
– Inhaltsbestimmung 237 ff.
– Makroökonomie 251 ff.
Grundsatzgesetzgebung 163 f.

Handlungsfreiheit, allgemeine 253 f.
Haushaltsausgaben 150 f.
Haushaltsgrundsatzgesetz 165, 169
Haushaltsrecht 165 f.
Haushaltswirtschaft 95, 136 ff., 152 ff., 162 ff., 173

In dubio pro libertate 235 f.
Institutionelles Grundrechtsverständnis 100, 240 ff.
Interessenjurisprudenz 244
Interpretationsmethode 102 ff., 234 ff., 237 ff.
Interventionismus 43 f., 56, 59, 79, 94, 98, 151, 207
Investitionszulagen 120 f., 187 f., 192, 218 ff.

Kapitalismus 81 ff.
Kartellabrede siehe Wettbewerbsbeschränkung
Keynesianer 189
Konjunkturausgleichsrücklagen 171 ff., 174, 177 ff., 188, 224
Konjunkturpolitik 99, 137, 143, 147 ff., 149, 155, 164, 171 ff., 174
Konjunkturrat 178
Konjunkturzuschlag 211 ff.
Konzentration 124 f.
Konzertierte Aktion 197 ff., 229
– Auswahl der Beteiligten 202 ff.
Kreditanstalt für Wiederaufbau 118
Kreditlimitierung 171 ff., 177 ff.

Liberalismus 43 ff., 77 ff.

Makroökonomie siehe Globalsteuerung
Marktkonforme Maßnahmen 66, 118, 143, 183, 188

Marktwirtschaft 54 ff., 69 f., 72, 80 f.,
 96 f., 114, 128 ff., 142 ff., 147
 Mineralölwirtschaft 121 f.
 Nationalsozialismus
 – und Wirtschaftspolitik 51 ff.
 Natur der Sache 219
 Neoliberalismus 53, 69, 79 ff., 118, 124,
 129
 ORDO 78
 Plangewährleistungsanspruch 100, 135
 Planifikation 73
 Planung siehe Wirtschaftsplanung
 Planwirtschaft 53, 68 ff., 111 f., 142
 Preisstabilität siehe auch Gleichgewicht,
 gesamtwirtschaftliches 115
 Prognostik 181 ff.
 Rechtsbegriff, unbestimmter 157 ff., 160,
 204 f.
 Rechtsstaat siehe auch Sozialstaat 99 f.,
 102, 106, 132, 135, 208, 215, 250
 Rechtswissenschaft
 – und Wirtschaftswissenschaft 86 ff.
 Sachverständigenrat 116, 137, 151, 153,
 158, 161, 197, 200 f.
 Selbstverwaltungsgarantie 173
 Sozialisierung 69
 Sozialismus 83 ff., 260
 Sozialkosten 123
 Sozialstaat siehe auch Rechtsstaat
 86, 161, 197
 Staat und Gesellschaft 56 f., 135, 198,
 201, 227 ff.
 Stabilitätsgesetz 116, 124, 136, 140,
 143 f., 148, 153 f., 165 f., 168 f., 172 ff.,
 177 ff., 223 ff.
 – und Globalsteuerung 180 ff.
 – Instrumente 184 ff.
 – Instrumente, steuerliche 209 ff.
 – Rechtsnatur 193 ff.
 Steinkohlenbergbau 119 f.
 Steuer 192
 – Begriff 207 f., 215 ff.
 – als Lenkungsmittel 206 ff.
 – Steuerabzug für Investitionen 218 ff.
 – Variierung der Einkommen- und
 Körperschaftsteuer 211 ff.
 – zeitnähere Festsetzung der Voraus-
 zahlungen 211 ff.
 Strukturpolitik 117 ff., 149, 151
 Subventionen 120, 133 f., 187
 Supreme Court 160
 Übermaßverbot 220, 249

Verfassung
 – und Ideologie 101 ff.
 Verfassungsinterpretation 104 ff.
 Verkehrswirtschaft 78 f.
 Verordnungsrecht der Bundesregierung
 174 ff., 213 ff.
 Vertragsfreiheit 133, 247, 252 ff.
 Viereck, magisches siehe auch Gleich-
 gewicht, gesamtwirtschaftliches 69
 Vollbeschäftigung siehe auch Gleichgewicht,
 gesamtwirtschaftliches 98, 147, 149
 Wachstum, wirtschaftliches siehe auch
 Gleichgewicht, gesamtwirtschaftliches
 112 f., 115, 147, 149, 151 ff.
 Währungspolitik 64 f., 115, 138 f.
 Währungsparität, Festsetzung der 190,
 197, 248 f.
 Wertfindustrie 121 f.
 Werner-Bericht 126
 Wertethik 231 f.
 Wertordnung 87, 106 f., 131, 231 ff., 237
 Werttheorie 231 ff., 244
 Wettbewerb 73 ff., 123 ff.
 Wettbewerbsbeschränkungen 53, 73 ff.
 Wettbewerbsfreiheit siehe auch Vertrags-
 freiheit 75, 129
 Wirtschaftsförderung, regionale siehe auch
 Subventionen 120 ff.
 Wirtschaftslenkung
 – Begriff 56 ff.
 – Geschichte 43 ff.
 Wirtschaftsordnung 130 ff., 142
 – Begriff 89 ff.
 – und Wirtschaftsverfassung 93 ff.
 Wirtschaftsplanung 53, 70 ff., 248
 Wirtschaftspolitik 144, 169
 – Begriff 56 ff., 60 ff.
 – Erscheinungs- und Rechtsformen 62 ff.,
 113
 – und europäische Integration 125 ff.
 – Instrumentarium 62 ff., 113
 – Träger 62
 – und Verfassungsrecht 247 ff.
 – Ziele 111 ff.
 Wirtschaftsrecht 50, 98
 Wirtschafts- und Währungsunion 125 f.
 Wirtschaftsverfassung 102
 – und Art. 109 GG 139 ff.
 – Begriff 89 ff.
 – und Grundgesetz 128 ff.
 – und Wirtschaftsordnung 93 ff.
 Wirtschaftswissenschaft 153 f.
 – und Rechtswissenschaft 86 ff.
 Zentralverwaltungswirtschaft siehe auch
 Planwirtschaft 97

