

Prof. Dr. Otfried Seewald

**WIRTSCHAFTS-
VERWALTUNGSRECHT**

VWA - SKRIPT

2007

uni.skript. *passau*

Gliederung

SCHRIFTTUM	9
A. EINFÜHRUNG. ASPEKTE DES WIRTSCHAFTSVERWALTUNGSRECHTS	12
1. Wirtschaft	12
2. Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme durch Privatrecht	17
3. Exkurs: Inpflichtnahme von Privaten zu Staatszwecken	18
4. Mittelbare Staatsverwaltung durch „Kammern“	18
5. Wirtschaftsrecht als Annex des Privatrechts?	26
B. KONZEPTE STAATLICHER WIRTSCHAFTSPOLITIK	29
I. Frühere wirtschaftspolitische Grundvorstellungen und Regelungssysteme	29
1. Germanische Hauswirtschaft; grundherrschaftliche Abgabewirtschaft	30
a) Stichworte zur germanischen Hauswirtschaft	30
b) Stichworte zur - späteren - „grundherrschaftlichen Abgabewirtschaft“	30
2. Mittelalterliche Stadt- und Zunftwirtschaft	30
a) Tatsächliche Voraussetzungen	30
b) Rechtsstellung der Städte	30
c) Folgen	31
d) Aktivitäten der Städte im Einzelnen	31
aa) Regelungen	31
bb) Eingriffe zur Einnahmenerzielung	31
e) Zunftwesen	32
aa) Beeinträchtigung der „wirtschaftlichen“ (Berufs-)Freiheit	32
bb) Entwicklung zur Gewerbefreiheit	33
3. Die polizeistaatliche Wohlfahrtswirtschaft	34
a) Entwicklungen	34
b) Regelungen	35
c) Die „gute Polizey“	36
d) Bewertung	36
4. Die Wirtschaftverwaltung im Absolutismus	37
a) Überblick über die Wirtschaftslage nach dem 30-jährigen Krieg	37
b) Merkantilistisch-kameralistische Wirtschaftsverwaltung	38
aa) Entwicklung	38
bb) Ziele des Merkantilismus / Kameralismus	38
cc) Maßnahmen	39
dd) Verhältnis von Merkantilismus / Kameralismus zum „Absolutismus“	39
ee) Gesamtschau dieser Entwicklung	41
ff) Bewertung	41

5. Der sog. Liberalismus / Liberalistische Wirtschaftsverwaltung.....	42
a) Geistige Grundlagen	42
b) Rechtliche Umsetzung.....	43
c) Insbes.: Die Gewerbefreiheit	44
aa) Bewegungen für eine Berufsfreiheit	44
bb) Gegenströmungen.....	44
d) Folgen für die staatliche Tätigkeit	45
aa) Allgemeines	45
bb) Entwicklung eines „neuen“ Polizei-Begriffs	45
e) Bewertung des Liberalismus	46
6. Staatliche Interventionspolitik.....	49
a) Die Lage im Kaiserreich.....	49
b) Notwendigkeit staatlicher Interventionen.....	49
c) Ideengeschichte	50
aa) Forderungen von Marxisten / Kommunisten	50
bb) Marxismus	50
d) Kriegswirtschaft 1914 - 1918	52
aa) Grundlagen	52
bb) Organisation.....	53
cc) Handlungsmittel.....	53
dd) Geldpolitik.....	54
ee) Soziale Folgen	54
II. Das Wirtschaftskonzept der Weimarer Verfassung; die Entwicklung im „Dritten Reich“	56
1. Die Zeit der Weimarer Republik	56
a) Die Regelungen	56
b) Wirtschaftsverwaltung als Staatsaufgabe	56
c) Erfahrungen	57
d) Intervention / Globalsteuerung	58
2. Die Entwicklung im Nationalsozialismus	58
III. Derzeitige Wirtschaftsmodelle	60
1. Die ordo- oder neoliberale Wirtschaftspolitik.....	60
a) Selbstverständnis; ideengeschichtliche Grundlagen.....	60
b) Wissenschaftliche Grundlagen	61
aa) Allgemeines	61
bb) Kritik im Einzelnen	62
cc) Das Modelldenken der Neoliberalen	62
c) Politische Wirkungen des Neoliberalismus	63
d) Rechtliche Bedeutung; Rechtspraxis	63
2. Marktwirtschaft	64
a) Geschichte	64

b)	Elemente der Marktwirtschaft / Verkehrswirtschaft.....	64
c)	Schutzziele.....	65
d)	Markt	67
3.	Planwirtschaft / Zentralverwaltungswirtschaft.....	68
a)	Allgemeines; Merkmale	68
b)	Planwirtschaft.....	69
c)	Zentralverwaltungswirtschaft	69
d)	Theoretische Begründung.....	70
e)	Erfahrungen mit der Zentralverwaltungswirtschaft	70
aa)	Die Zeit des Ersten Weltkrieges	70
bb)	Die Zeit des Dritten Reiches.....	70
cc)	Die Wirtschaftsordnung der DDR	70
4.	Die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland; die „soziale Marktwirtschaft“	74
a)	1949 - 1966.....	75
b)	1965 - ca. 1974.....	75
c)	1974/75 - 1990.....	76
d)	Zeit ab 1990.....	76
C.	VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN	78
1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	78
2.	Insb.: Kommunale Wirtschaft. Privatisierung	78
3.	Wirtschaft und Grundrechte	78
a)	Allgemeines.....	78
b)	Bedeutung des Art. 14 GG; Beispiele aus der Rechtsprechung des BVerfG.....	78
aa)	Art. 14 GG - Rechtspositionen	78
bb)	Problematik des „eingerrichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes“	79
cc)	Eigentums-garantie und subjektive öffentliche Rechte.....	80
D.	WIRTSCHAFTSVERWALTUNG, WIRTSCHAFTSVERFASSUNG UND ÜBERSTAATLICHES RECHT	81
I.	Europarecht	81
1.	Europarechtliche Grundfreiheiten	81
2.	Europäisches Wettbewerbsrecht.....	81
a)	Art. 81 – 86 EGV – Wettbewerbsregeln.....	81
b)	Art. 87 – 89 EGV – Staatliche Beihilfen	81
c)	Art. 90 – 93 EGV – Steuerliche Vorschriften.....	81
3.	Wirtschafts- und Währungs-politik	81
4.	Beschäftigungspolitik.....	81
5.	Gemeinsame Handels-politik	81
6.	Zusammenarbeit im Zollwesen	81
7.	Europäische Organisationen.....	81

II.	Weltwirtschaftsrecht	82
1.	Formen und Methoden regionaler Wirtschaftsintegration.....	82
2.	Materielles Recht	83
3.	Organisation	83
E.	EINZELNE GEBIETE DES WIRTSCHAFTSVERWALTUNGSRECHTS	84
I.	Allgemeines Gewerberecht	84
1.	Rechtsgrundlagen.....	84
2.	Entwicklung und Ziele der GewO.....	84
a)	Entwicklung der Gewerbefreiheit.....	84
b)	Ziele der Gewerbeordnung	84
3.	Gewerbefreiheit. Anwendungsbereiche der Gewerbeordnung.....	85
a)	Begriff des Gewerbes	85
b)	Näheres zu den positiven Begriffsmerkmalen	86
c)	Näheres zu den Ausnahmen („negative Begriffsmerkmale“) vgl. § 6 GewO.....	86
d)	Berechtigte.....	87
e)	Erscheinungsformen von Gewerbe.....	87
f)	Regelungstechniken.....	88
4.	Regelungen für das „stehende Gewerbe“	91
a)	Anzeigepflicht / Erlaubnis	91
b)	Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt.....	91
c)	Wiedergestattung der Gewerbeausübung	94
d)	Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	95
e)	Insb.: Privatkrankenanstalten.....	95
5.	Regelungen für das Reisegewerbe	96
6.	Regelungen für Messen, Ausstellungen und Märkte.....	97
7.	Organisationsrecht.....	98
II.	Gewerberechtliche Nebengesetze - Überblick	98
III.	Handwerksrecht	100
1.	Rechtsgrundlagen.....	100
2.	Überblick. Allgemeines.....	102
3.	Anwendungsbereich der Handwerksordnung.....	105
a)	Handwerk. Handwerksbetrieb	105
b)	„Minderhandwerk“. Nebenbetriebe. Hilfsbetriebe.	106
c)	Rechtsprechung	109
4.	Meisterprüfung. Meistertitel. Handwerksrolle	112
a)	Regelungszusammenhang	112
b)	Insb. EU/EG-Recht.....	115
5.	Überwachung § 16 HandwO	116
a)	Anzeigepflichten.....	116

b)	Eingriffsbefugnisse.....	116
c)	Problem: Zulässigkeit einer Untersagung gem. § 35 Abs. 1 GewO	116
d)	Zuständige Behörden.....	117
6.	Organisation des Handwerks.....	117
a)	Handwerksinnungen	117
b)	Kreishandwerkerschaft.....	117
c)	Handwerkskammern.....	117
d)	Aufsichtsbefugnisse.....	117
IV.	Gaststättenrecht	118
1.	Rechtsgrundlagen.....	118
2.	Ziele des GastG.....	118
3.	Anwendungsbereiche	118
4.	Erlaubnispflicht und Versagung.....	119
a)	(Präventives) Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	119
b)	Inhalt der Erlaubnis	119
c)	Versagungsgründe	119
d)	Nebenbestimmungen	119
e)	Aufhebung der Gaststättenerlaubnis.....	119
f)	Rechtsprechung	120
g)	Insb. Drittschutz	120
F.	AUßENWIRTSCHAFTSRECHT	121
1.	Rechtsgrundlagen.....	121
a)	Nationales Außenwirtschaftsrecht	121
aa)	Außenwirtschaftsgesetz (AWG).....	121
bb)	Kriegswaffenkontrollgesetz.....	122
b)	GATT und WTO	122
c)	Vorgaben des Europarechts.....	122
2.	Grundsätze des AWG.....	122
3.	Rechtsprechung zum AWG.....	123
a)	Früheres Recht.....	123
b)	Zum geltenden Recht.....	124
4.	Staatliche Förderung der Außenwirtschaft.....	124
a)	Institutionen.....	124
b)	Instrumente	124
5.	Europarecht	125

G. MÖGLICHKEITEN DER SOG. GLOBALEN STEUERUNG DER WIRTSCHAFT	127
I. Begriffe der Globalsteuerung	127
1. „Globalsteuerung“	127
2. Fiskalismus.....	128
3. Monetarismus.....	128
4. Bisherige Praxis der Globalsteuerung	129
a) Keynes'sche Politik.....	129
b) Inflation und Monetarismus.....	129
II. Fiskalpolitik; die Grundlagen des Stabilitätsgesetzes	130
1. Die Aussagen der „antizyklischen Fiskalpolitik“ von Keynes.....	131
2. Entwicklung dieser volkswirtschaftlichen Erkenntnisse	132
3. Konjunktur und verwandte Begriffe.....	133
a) Konjunktur.....	133
b) Konjunkturzyklus	133
4. Die Regelungen (Überblick)	136
a) Das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“	136
b) Einzelheiten zu den Teilzielen.....	136
c) Probleme der Messung	137
aa) Allgemeines.....	137
bb) Brutto sozialprodukt und verwandte Begriffe.....	138
cc) Probleme. Alternative Maßstäbe.....	139
5. Instrumente der Fiskalpolitik	140
a) Nach dem Stabilitätsgesetz.....	142
b) Konjunkturpolitik mit steuerlichen Mitteln	142
6. Die Maßnahmen nach dem Stabilitätsgesetz (Fortsetzung).....	143
a) Systematisierung der Handlungsmöglichkeiten.....	143
b) Einzelheiten zu den Informationsinstrumenten	143
c) Eingriffsinstrumente	144
aa) Schulden- und Einlagenpolitik.....	144
bb) Einnahmenpolitik.....	144
cc) Ausgabenpolitik.....	144
7. Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz.....	145
III. Globalsteuerung durch Geldpolitik	146
1. Historische Vorbemerkung	146
2. Arten des Geldes, Geldmenge und Geldwert	147
a) Arten des Geldes und Geldmenge	147
b) Geldwert. Stabilisierungsinstrumente	147
c) Zins. Leitzinsen	148

d) Geldpolitik.....	149
3. Die Deutsche Bundesbank	150
4. Das Europäische System der Zentralbanken	153
a) Die Entwicklung der Europäischen Währungsunion.....	153
b) Die Europäische Zentralbank (EZB)	156
H. VERWALTUNG DURCH SUBVENTIONEN	159
J. VERGABERECHT	160

Schrifttum

Lehrbücher / Lehrbuchbeiträge

- Arndt, H.W./Fetzer, T.*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, S. 693-811
- Badura, P.*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Badura/Breuer u.a. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2005
- Battis, U./Gusy, C.*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 1983
- Brohm, W.*, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 1969
- Frotscher, W.*, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 4. Aufl. 2004 (Einführung anhand von Fällen)
- Ipsen, H.P.*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 1985
- Jarass, H.*, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht, 3. Aufl. 1997
- Püttner, G.*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1989
- Schliesky*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2003 (Schaeffers Grundriß)
- Schmidt, R.*, Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2003
- Schmidt-Rimpler*, Wirtschaftsrecht, Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, 12 (1965), S. 686 ff.
- Schmidt, R./Ehlers, D./Bryde, B.-O.*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, in: Achterberg/Püttner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, 2. Aufl. 2000, S. 3-337
- Stober, R.*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 14. Aufl. 2004; Bes. Wirtschaftsverwaltungsrecht, 13. Aufl. 2004

Kommentare

Weiterhin ist auf die Kommentierungen zu den einzelnen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Gesetzen (z.B. AußenwirtschaftsG, Bundes-ImmissionsschutzG, GewerbeO, GaststättenG, HandwO usw.), zu den einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes sowie zu den einschlägigen Regelungen des EG-Vertrages hinzuweisen.

Weiterführendes und ergänzendes Schrifttum

- v.Arnim, H.H.*, Volkswirtschaftspolitik, 6. Aufl. 1994
- Badura, P.*, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, 2. Aufl. 2005
- Brede, Helmut/v.Loesch, Achim* (Hrsg.), Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. 1986
- Fischer, W.* (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart (Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 6), 1987
- Fikentscher, W.*, Wirtschaftsrecht, Bd. I (Weltwirtschaftsrecht und europäisches Wirtschaftsrecht) und II (Deutsches Wirtschaftsrecht), 1983
- Götz, V.*, Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966
- Grüske, K./Schneider, F.*, Wörterbuch der Wirtschaft, 13. Aufl. 2003
- Huber, E.R.*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Bd. I und II, 1953/54

- Papier, H.J.*, Grundgesetz und Wirtschaftsordnung, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, S. 799 ff.
- Rittner, F.*, Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 1987
- Rinck, G./Schwark, E.*, Wirtschaftsrecht, 6. Aufl. 1986
- Rüfner, W.*, Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft, 1967
- Scheuner, U.* (Hrsg.), Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, 1971
- Scheuner, U./Schüle, A.*, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL 11 (1954), S. 1 ff., 75 ff.; (auch im Nachdruck der Originalausgabe erhältlich (1966))
- Schmidt, R.*, Die staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, S. 1141 ff.
- ders.*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl. Juni 2006
- ders.* (Hrsg.), Besonderer Teil I 1995
- ders.* (Hrsg.), Besonderer Teil II 1996
- Steindorff, E.*, Einführung in das Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1985
- Stober, R.*, Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts, 1989 (zit. *Stober Hb*)
- ders.*, Rechtsschutz im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, 1993
- Tettinger, P.J.*, Rechtsanwendung und gerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1980
- Walter, K./Leistico A.*, Anatomie der Wirtschaft - eine Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 1969

Fallsammlungen

- Hösch*, Fälle und Lösungen zum Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2001
- Frotscher, W.*, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht. Eine systematische Einführung anhand von Grundfällen, 4. Aufl. 2004 (Jus-Schriftenreihe, H. 103)
- Papier, H.J.*, Fälle zum Wahlfach Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl. 1984 (Jus-Schriftenreihe, H. 44)
- R. Schmidt*, Kompendium öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2003

Zeitschriften

- Der Betriebsberater (BB);
- Der Betrieb (DB);
- Gewerbearchiv (GewArch) mit der Vierteljahresbeilage Wirtschaft und Verwaltung (WiVerw);
- Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht (WUR);
- Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht (ZHR);
- Wirtschaft und Wettbewerb (WuW);
- Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)

NVwZ-Rechtsprechungsreport (NvwZ-RR)

Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)

Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)

Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) – mit Fällen und Lösungen aus dem 1. und 2. Jur.
Staatsexamen

Juristische Schulung (JuS)

Juristische Arbeitsblätter (JA)

Weitere Arbeitsmittel

Stober, R. (Hrsg.), Entscheidungssammlung zum Gewerberecht, Loseblatt

Stober, R., Wichtige Wirtschaftsverwaltungs- und Gewerbeetze, 8.Aufl. 1994

Stober, R., Quellen zur Geschichte des Wirtschaftsverwaltungsrechts, 1986

Tettinger, P.J., Textbuch Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1982

o.V., Wirtschaftsgesetze (Loseblatt)

A. Einführung. Aspekte des Wirtschaftsverwaltungsrechts

Hinweis zum Studienplan

Das VWA-Studienprogramm enthält „**Grundzüge**“ des **Wirtschaftsverwaltungsrechts**; außerdem: **Umweltrecht** (allgemeine Grundsätze sowie Grundzüge des Immissionsschutzrechts, des Wasserrechts, des Abfallrechts und des Naturschutzrechts).

Voraussetzungen (auch) für das Wirtschaftsverwaltungsrecht: Kenntnisse im **Staatsrecht** (Organisation; Grundrechte) und im „**Europarecht**“ (Recht der Europäischen Gemeinschaften: Organe, Rechtsquellen und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften; Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht; Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes; Rechtsschutzsystem des Gemeinschaftsrechts) – auch das alles in „Grundzügen“.

1. Wirtschaft

Wirtschaft, Bezeichnung für alle Aktivitäten und Einrichtungen, die der

- **Produktion, Distribution und Konsumtion** von
- **Gütern und Dienstleistungen** dienen.

Das Ziel dieser Aktivitäten besteht nach der gängigen Volkswirtschaftslehre ganz allgemein darin, über knappe Mittel so zu verfügen, dass sich die menschlichen Bedürfnisse befriedigen lassen. Zu den menschlichen Bedürfnissen gehört – z. B. in der kapitalistischen Wirtschaft – auch der Erwerb bzw. die Vermehrung von **Geld**.

Im Umgang mit den knappen Mitteln verfahren die Wirtschaftssubjekte nach dem so genannten **ökonomischen Prinzip**, d.h. jeder Mensch versucht mit den ihm gegebenen Mitteln (Gütern) einen möglichst großen Erfolg zu erreichen (Maximumprinzip) oder ein bestimmtes, vorgegebenes Ziel, mit dem geringsten Aufwand zu erreichen (Minimumprinzip).

Wirtschaftliches Handeln findet in modernen industriellen Gesellschaften innerhalb **staatlich gesetzter Rahmenbedingungen** statt, die darauf abzielen, die **Wirtschaftsordnung** zu erhalten und auszugestalten. Allen Wirtschaftsordnungen gemeinsam sind die für jede Wirtschaft zentralen Fragen: Was soll produziert werden; wie soll produziert werden; und für wen sollen die Güter produziert werden? Wie diese Fragen beantwortet werden, hängt von dem jeweiligen Wirtschaftssystem bzw. der Wirtschaftsordnung ab. Dabei unterscheidet man zwischen den zwei Grundformen der

- **Marktwirtschaft** (vgl. dazu unten B. III. 2.) und der
- **Zentralverwaltungs- oder Planwirtschaft** (vgl. dazu unten B. III. 3.). Eine Abwandlung der Marktwirtschaft stellt z. B. das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland dar, das als
- **soziale Marktwirtschaft** (vgl. dazu unten B. III. 4.) bezeichnet wird.

Wirtschaft kann, als **Oberbegriff** verwendet, durch ein vorangestelltes Wort spezifiziert werden. So unterscheidet man beispielsweise nach räumlichen Kriterien u.a. zwischen Weltwirt-

schaft, Volkswirtschaft sowie Privat- bzw. Betriebswirtschaft oder nach gegenständlichen Merkmalen, z.B. Landwirtschaft, Verkehrswirtschaft, Rüstungswirtschaft usw.

Kurz-Definition von „Wirtschaft“: Gesamtheit der Einrichtungen und Maßnahmen zur planvollen Deckung des menschlichen Bedarfs an Gütern.

Das ist ein **weiter**, konturenloser **Begriff**.

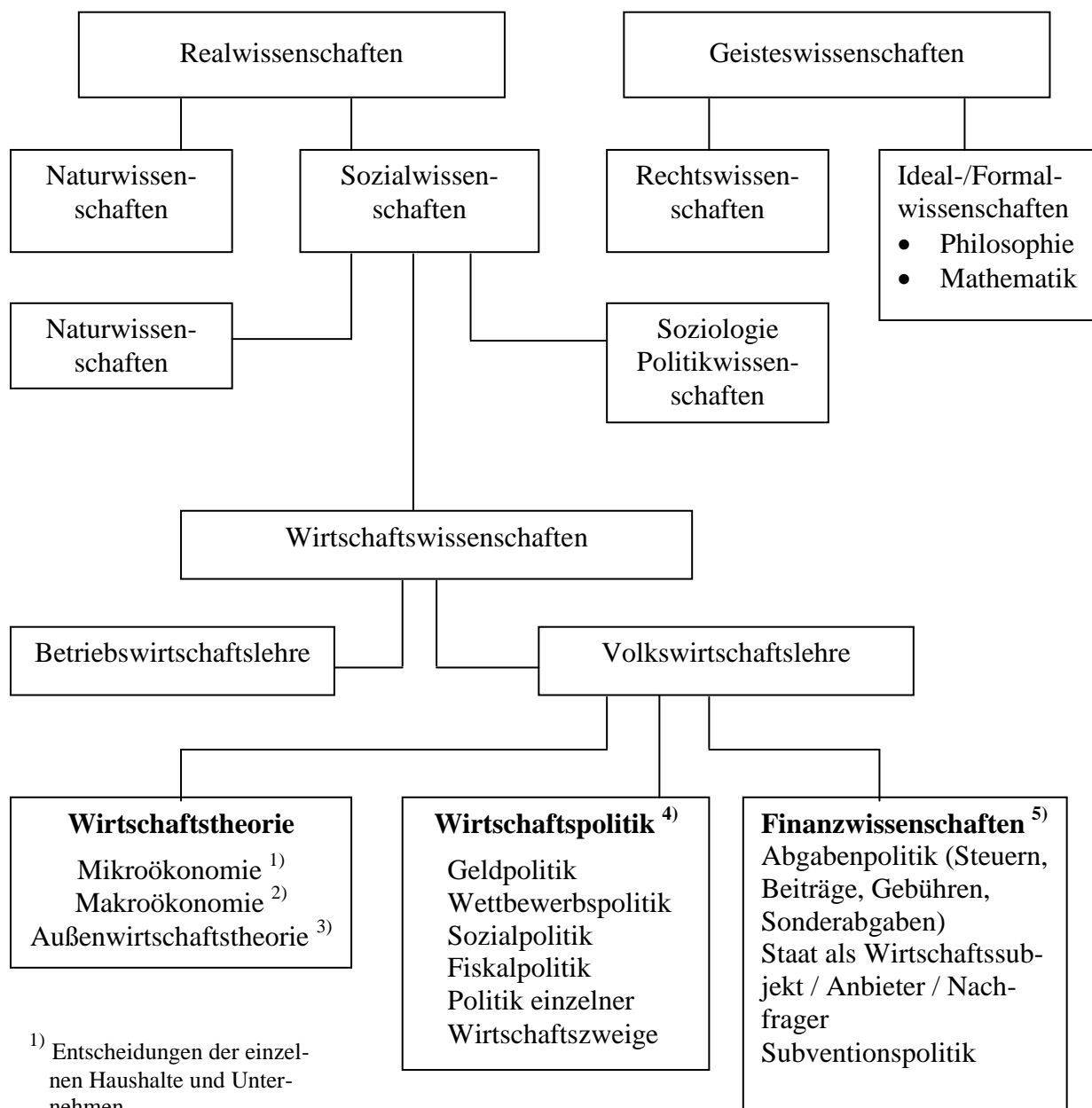
Verwaltung, die auf eine derartig definierte Wirtschaft bezogen ist, kann nur mit der gleichen **Unschärfe** beschrieben werden (wirtschaftlich relevante Verwaltungstätigkeit; Verwaltungstätigkeit, die wirtschaftsbezogen ist).

Wirtschaftsprivatrecht; Abgrenzung zum **Wirtschaftsverwaltungsrecht**

Typische (notwendige) Merkmale von Verwaltungsrecht: Verwaltungsbehörden, denen die Aufgabe und Befugnis zur Konkretisierung von Rechtsbeziehungen (insb. durch Verwaltungsakt und Verwaltungsvertrag) eingeräumt ist.

Zur (staatlichen) **Aufsicht über die private Wirtschaft** (z.B. Versicherungsaufsicht, Bankenaufsicht) vgl. A. 2. d).

Standort der Volkswirtschaftslehre („Nationalökonomie“) im Bereich der Wissenschaften



1) Entscheidungen der einzelnen Haushalte und Unternehmen
Funktion des dezentralen Koordinationsmechanismus eines Marktes

2) Auswirkungen von Entscheidungen (Haushalt, Unternehmen, Staat) in ihrer Gesamtheit (aggregierte Betrachtungsweise)
Ursachen von z.B. Arbeitslosigkeit und Konjunkturzyklen

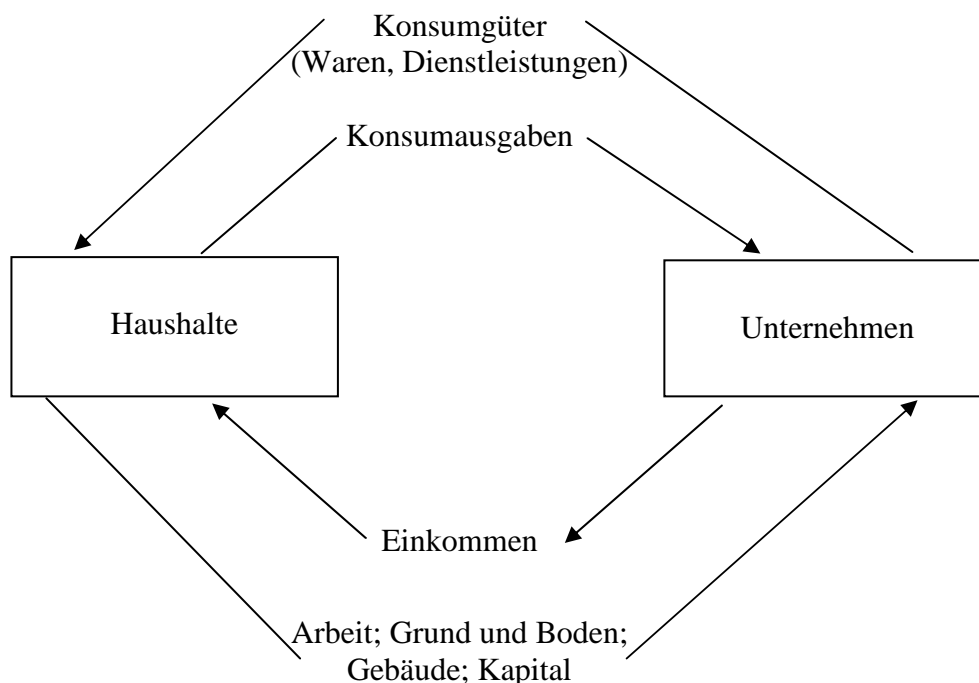
3) Öffnung einer Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland
Ursachen für Handels- und Kapitalströme
Wechselkurse

4) Handlungsanleitungen auf der Grundlage theoretischer Erkenntnisse zur Optimierung volkswirtschaftlicher Koordinationsmechanismen

5) Auswirkungen der staatlichen finanzwirksamen Tätigkeit (Einnahmen; Ausgaben – z.B. Investitionen, Subventionen) auf die Volkswirtschaft
Optimierung dieser staatlichen Aktivität hinsichtlich Niveau und Struktur

Einfacher Wirtschaftskreislauf

(Modell)



Erläuterungen

Das denkbar einfachste Kreislaufmodell unterscheidet lediglich zwischen dem Sektor der privaten Haushalte und dem Sektor der Unternehmen. In diesem Kreislaufmodell ergeben sich ein **Geldkreislauf** und ein **Güterkreislauf**. In diesem Modell nimmt der Staat am Wirtschaftsgeschehen nicht teil; es gibt weiterhin keine ökonomischen Beziehungen zum Ausland. Somit wird eine geschlossene Wirtschaft betrachtet.

Außerdem wird – vereinfachend – unterstellt, dass die privaten Haushalte nicht sparen.

Nach diesem Modell arbeitet ein Teil der Personen der privaten Haushalte in den Unternehmen; für ihre Arbeitsleistung erhalten sie Einkommen.

Einige der privaten Haushalte geben zudem Kapital an Unternehmen, beispielsweise durch den Kauf von Aktien oder Anleihen. Unter Umständen stellen sie auch Gebäude sowie Grund und Boden zur Verfügung.

Für diese Leistungen erhalten die Privaten von den Unternehmern ebenfalls Einkommen und zwar in Form von Zinsen, Dividenden, Pacht oder Miete.

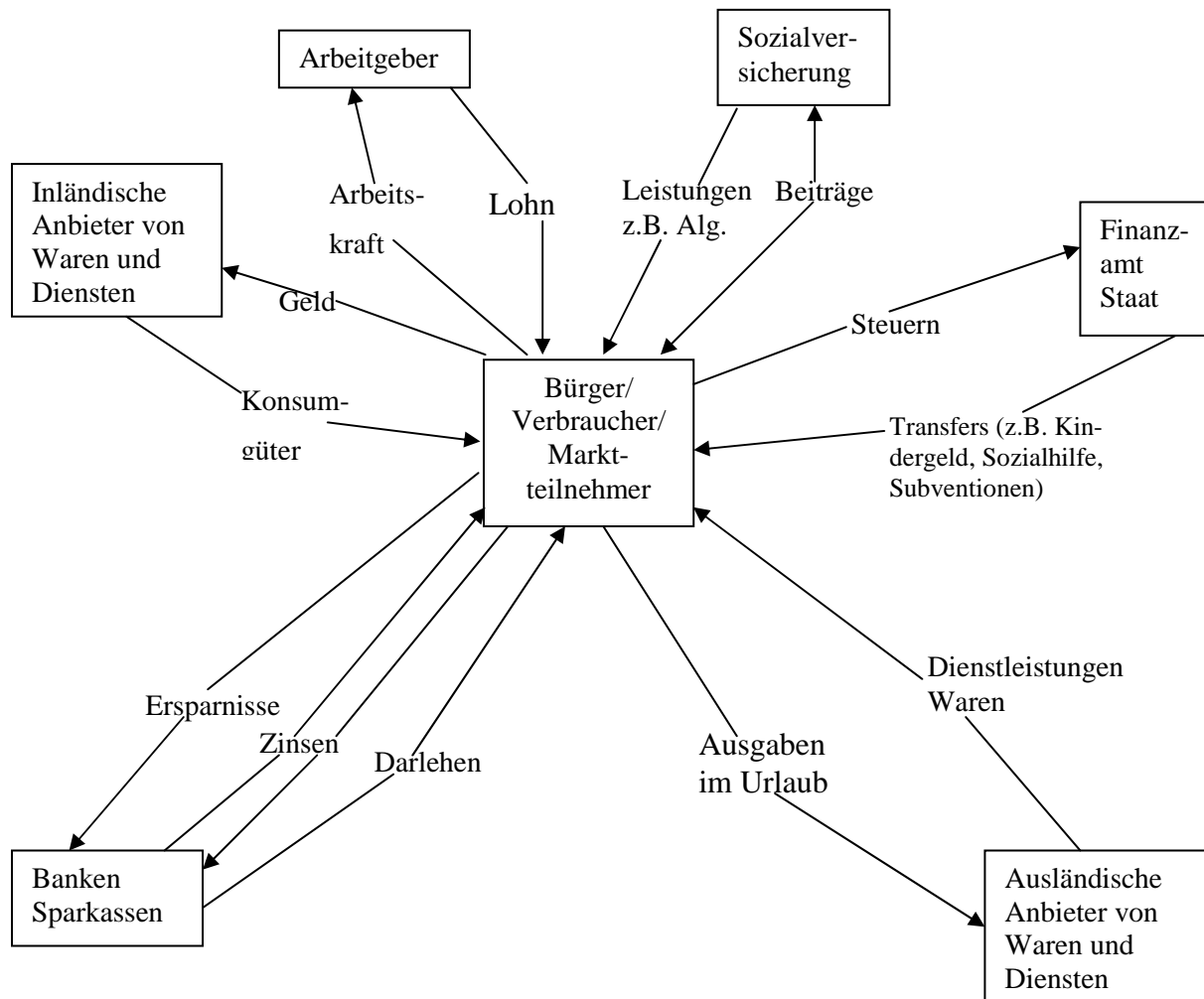
Somit fließt ein **Güterstrom** (Arbeit, Lohn, Kapital) von den privaten Haushalten zu Unternehmen.

In der Gegenrichtung fließt ein **Geldstrom** in Form von Einkommen seitens der Unternehmen an die privaten Haushalte. Dieses Einkommen wird von den Haushalten für Güter und Dienstleistungen ausgegeben, die wiederum von den Unternehmen angeboten werden. Somit fließt ein **Geldstrom** zurück zu den Unternehmen und ein **Güterstrom** zu den Haushalten.

Erweiterter Wirtschaftskreislauf (Modell)

Sektor Unternehmen

Sektor Staat



Sektor Kreditinstitute

Sektor Ausland

Im **erweiterten Wirtschaftskreislauf** werden zusätzlich zu den privaten Haushalten und Unternehmen **auch** der **Staat**, **Finanzunternehmen** sowie das **Ausland** berücksichtigt. Diese Modell ist wesentlicher **realitätsnäher**. Die vielfältigen Ströme einer modernen offenen Volkswirtschaft einschließlich staatlicher Aktivität lassen sich ebenfalls in einem Kreislaufschema darstellen.

Zu den **Verflechtungen** des Finanzsektors mit den anderen Sektoren siehe beispielsweise die Geldanlage privater Haushalte bei Banken und Sparkassen; dafür erhalten die Haushalte Zinsen.

Unternehmen nehmen Kredite auf, um beispielsweise neue Anlagen (Maschinen) zu finanzieren.

Der **Staat verschuldet sich** durch die Ausgabe von Anleihen bei privaten Haushalten und zahlt dafür Zinsen. Der Staat erhebt **Zwangsabgaben** in Form von Steuern. Er bietet den privaten Haushaltungen **Transferleistungen**, beispielsweise im Rahmen der Sozialhilfe.

Der Sektor **Ausland** erbringt **Dienstleistungen**, beispielsweise in Form touristischer Serviceleistungen. Private Haushalte kaufen im Ausland u.U. auch Güter, etwa Autos oder Souvenirs.

Das **Ausland** ist weiterhin interessant für Unternehmen, die dort Güter, z.B. **Rohstoffe** kaufen. Kreditinstitute vergeben **Kredite** an Unternehmen im Ausland oder an Staaten; dafür erhalten sie Zinsen.

Der **Staat selbst importiert** Waren, z.B. für seine Streitkräfte.

Der **Sektor Ausland** besteht insgesamt aus der Zusammenfassung aller ausländischen Wirtschaftsobjekte.

2. Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme durch Privatrecht

a) Einflussnahme auf das Wirtschaftsgeschehen durch **privatrechtliche Regelungen**

- mit zwingendem Charakter
 - z.B. numerus clausus der Gesellschaftsformen
 - Kontrahierungszwang
 - Preisregelungen (z.B. Handelsspannen im Apothekenrecht und im Buchhandel)
 - Recht der allgemeinen Geschäftsbedingungen
 - Mieterschutz durch Kündigungsschutz
- „nachgiebiges“ Privatrecht als „Angebot“ für die im Wirtschaftsleben Beteiligten

b) Zurverfügungstellen eines Gerichtswesens (**Zivilgerichtsbarkeit**) zur Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche und damit zur Realisierung der entsprechenden wirtschaftsrelevanten Regelung des Privatrechts allerdings: Einleitung der gerichtlichen Kontrolle nur aufgrund von Privatinitiative (d.h.: kein „Offizial“-Verfahren)

c) Andere Möglichkeit zur Realisierung der wirtschaftsrechtlichen Normen des Privatrechts durch **staatliche Überwachung des Privatrechtsverkehrs**, also durch staatliche Verwaltungsbehörden („Aufsicht“ über die Wirtschaft) - Einschreiten i.d.R. „von Amts wegen“ (ex officio - Offizialverfahren)

Exkurs: Aufsicht des Staates über (mittelbar) staatliche Behörden, z.B. im Kommunalrecht, aber auch im Bereich der Selbstverwaltung der Wirtschaft
vgl. dazu unten III. 2. e) „Die Selbstverwaltung der Wirtschaft“

d) **Beispiele** für derartige **Überwachung** der Wirtschaftstätigkeit

- Kartellbehörden (insb. Bundeskartellamt)
- Aufsicht über die Privatversicherungen
(gemäß dem „Versicherungsaufsichtsgesetz“, VAG = Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen)
- Lebensmittelüberwachung
- Gewerbeüberwachung
- Einfuhr und Vorratshaltung
- Staatliche Aufsicht im Atomrecht (vgl. §§ 19, 22 – 24 AtomG)

3. Exkurs: Inpflichtnahme von Privaten zu Staatszwecken

praktisch unfreiwillige „Hilfe“ von Privaten bei der Erledigung von Staatsaufgaben

– Beispiel: **Ölbevorratungspflicht** der Importeure

Lit.: *Ipsen*, Gesetzliche Bevorratungsverpflichtung Privater, AöR 90, 1965, S. 393 ff.

Rechtsprechung: BVerfGE 30, S. 292 ff. – Mineralölbevorratung

– Beispiel: „**Betriebsbeauftragte**“

§§ 53 - 58 BImSchG (Sart. 296) – Betriebsbeauftragter für den Immissionsschutz

§ 58a – d BImSchG – Störfallbeauftragter bei genehmigungsbedürftigen Anlagen
Maurer, § 23 Rdnr. 63 mit Hinweis auf *Tettinger*, DVBl. 1976, S. 752 ff.

§§ 54, 55 KrW-/AbfG-Betriebsbeauftragter für Abfall

§§ 21a - f WHG (Sart. 845) – Betriebsbeauftragter für Gewässerschutz

§ 6 Abs. 4 GenTG (Sart. 270) – Beauftragter für Biologische Sicherheit

– Beispiel: Die Inanspruchnahme der Unternehmer im Rahmen des **betrieblichen Arbeitsschutzes** (Prävention im Hinblick auf Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten) nach dem Sozialgesetzbuch VII (Gesetzliche Unfallversicherung), §§ 14 – 25 SGB VII, § 15 SGB VII – Unfallverhütungsvorschriften als autonomes Recht der Unfallversicherungsträger (z.B. Berufsgenossenschaften),

§§ 17 – 19 SGB VII – Überwachung der Unternehmen

§ 20 SGB VII – Zusammenarbeit mit der staatlichen Gewerbeaufsicht

§ 21 SGB VII – Verantwortung des Unternehmers, Mitwirkung der Versicherten

§ 22 SGB VII – Sicherheitsbeauftragte

4. Mittelbare Staatsverwaltung durch „Kammern“

(Zwangs-)Zusammenschluss von **bestimmten Berufen**, Berufszweigen oder Wirtschaftsbereichen zu „**Kammern**“ (sog. verkammerte Berufe) mit

öffentlich-rechtlichem Status (**Körperschaften des öffentlichen Rechts**),

öffentlich-rechtlich festgelegten **Aufgaben** und **Befugnissen** gegenüber ihren Mitgliedern (deren Interessen sich „gebündelt“ wahrnehmen sollen) und gegenüber dem Staat (z.B. dem Gesetzgeber) und

staatlicher **Aufsicht**

- ♦ Handwerkskammern
vgl. §§ 90 – 116 HandwO sowie E. III. 6. c)
- ♦ Industrie- und Handelskammern
- ♦ Rechtsanwalts-, Architekten-, Ärzte-, Apotheker-Kammern

vgl. (Bay.) Gesetz über die Berufsausübung, die Berufsvertretungen und die Berufsgewerkschaften der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker (Heilberufe-Kammergesetz - HKaG) – Z/Tr 30.

Problem I

(Verfassungsrechtliche) **Zulässigkeit** von derartigen **Zwangszusammenschlüssen**

- **Wasserverband**

Rspr.: BVerfGE 10, S. 89 - „Großer Erftverband“

Schutz nicht durch Art. 9 Abs. 1, sondern Art. 2 Abs. 1 (ggf. i.V.m. Art. 19 Abs. 3) GG

- **Arbeitnehmerkammer (Bremen, Saarland)**

Rspr.: BVerfGE 38, S. 28 – negative Vereinigungsfreiheit; legitime öffentliche Aufgaben; Übermaßverbot (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)

S. 298 – Art. 2 Abs. 1 GG schützt (auch) davor, durch Zwangsmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden

- **Industrie- und Handelskammern**

Rspr.: BVerfGE 15, S. 235

Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen (u.a.) § 2 JHKG

BVerwGE 107, S. 169 – LS: Die Pflichtzugehörigkeit zu den Industrie- und Handelskammern ist weiterhin mit dem GG vereinbar

Sachverhalt: Anfechtung eines Beitragsbescheides, vgl. § 3 Abs. 2 JHKG

S. 174: „Die Industrie- und Handelskammern erfüllen **legitime öffentliche Aufgaben**. Nach § 1 Abs. 1 IHKG haben die Kammern die Aufgabe, das **Gesamtinteresse** der ihnen zugehörigen **Gewerbetreibenden** ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die **Förderung** der gewerblichen **Wirtschaft** zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Es obliegt ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die **Behörden** zu **unterstützen** und zu beraten sowie für die Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken. Nach § 1 Abs. 2 IHKG können sie Anlagen und Einrichtungen, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft oder einzelner Gewerbezweige dienen, begründen, unterhalten und unterstützen sowie Maßnahmen zur Förderung' und Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen **Berufsbildung** unter Beachtung der dafür geltenden Rechtsvorschriften treffen. Nach § 1 Abs. 3 IHKG obliegt ihnen ferner die **Ausstellung** von **Ursprungszeugnissen** und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden **Bescheinigungen**. § 1 Abs. 5 IHKG stellt klar, daß die Wahrnehmung **sozialpolitischer** und **arbeitsrechtlicher Interessen** **nicht** zu den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern gehört. Diese Aufgabenbeschreibung hat im Laufe der Zeit zu einem umfangreichen Katalog von Einzelaufgaben geführt (vgl. die Darstellung bei *Stober*, Die Industrie- und Handelskammer als Mittler zwischen Staat und Wirtschaft, S. 31 ff.).

Wie sich unmittelbar aus § 1 Abs. 5 IHKG ergibt, stehen die Industrie- und Handelskammern **nicht** in **Konkurrenz zu frei gegründeten Vereinigungen** einschließlich der Koalitionen im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG, etwa den Arbeitgeberverbänden. Die **Aufgaben** sind **öffentliche** in dem Sinne, daß **Anliegen des Gemeinwesens** verfolgt werden. Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht als legitime öffentliche Aufgabe der Industrie- und Handelskammern angesehen, daß sie die staatlichen Organe und Behörden durch **Berichterstattung** und **Beratung in wirtschaftlichen Fragen** unterstützen und ihnen verlässliche Grundlagen für ihre Entscheidungen auf diesem Gebiet liefern können (vgl. BVerfGE 15, 235 [239 f.]). Das hat das Bundesverfassungsgericht im einzelnen dargelegt. Die seinerzeitigen Erwägungen gelten entgegen der Auffassung der Revision nach wie vor. An der Aufgabenübertragung hat sich nichts Grundsätzliches geändert.“

S. 175, 176: „Die Revision macht geltend, die Wahrnehmung eines **Gesamtinteresses** der Pflichtmitglieder stelle sich aufgrund der Unterschiedlichkeit der wirtschaftlichen Betätigungen und der Gegensätzlichkeiten bestimmter Einzelinteressen als **bloße Fiktion** dar, die dem Wettbewerb unter den Mitgliedern nicht entspreche. Der Vorwurf, die Wahrnehmung eines Gesamtinteresses für eine **inhomogene Gruppe** sei an der Realität vorbei zur öffentlichen Aufgabe erhoben worden, ist nicht gerechtfertigt. Es liegt im **Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers**, ein Gesamtinteresse der Mitglieder anzunehmen, obwohl die die Pflichtmitgliedschaft begründende Gewerbesteuerpflicht an zum Teil recht unterschiedliche wirtschaftliche Betätigungen anknüpft. Staatliche Maßnahmen, die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung setzen, erfordern vielfach eine **Gesamtbewertung** der Interessen der wirtschaftlich Tätigen, so daß eine - gerade Interessengegensätze der einzelnen Kammermitglieder "voraussetzende - ausgleichende Abwägung von Einzelinteressen erforderlich ist. Die Herstellung eines Interessenausgleichs auf eine juristische Person des öffentlichen Rechts als Selbstverwaltungsorgan der Wirtschaft zu übertragen, also nicht unmittelbar von der staatlichen Verwaltung, sondern von den Betroffenen in **Auswertung** ihres **Sachverständes** wahrnehmen zu lassen, ist zweckmäßig und liegt in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit im Ermessen des (ab hier S. 176) Gesetzgebers. Es steht nach allem auch außer Frage, daß der Gesetzgeber zur Verwirklichung seines Anliegens, die Wirtschaft im Interesse einer sachgerechten Aufgabenerfüllung ‚einzubinden‘, durch Schaffung **öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft ein geeignetes Mittel** gewählt hat, wie das bisherige Wirken der Kammern deutlich macht. Die Befugnis des Staates, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben öffentlich-rechtliche Körperschaften zu bilden, schließt die Befugnis ein, dies mit einer **Beitragspflicht** zu verbinden, die der **Abgeltung** der durch die **Mitgliedschaft** entstehenden **Vorteile** dient. Der erkennende Senat wertet die von den Pflichtmitgliedern erhobenen Beiträge zur Deckung der Kosten der Kammer als Beiträge im Rechtssinne. ... Diese Aufgabenerfüllung kommt vorzugsweise den in der Wirtschaft selbständig Tätigen, also den Kammermitgliedern zugute, deren Gesamtbelange die Kammer zu wahren und fördern hat. Dafür ist nicht erforderlich, daß sich der **Nutzen** dieser Tätigkeit bei dem einzelnen Mitglied in einem **unmittelbaren wirtschaftlichen (finanziellen) Vorteil meßbar** niederschlägt. Mit ihrer die unterschiedlichen Interessen der Mitglieder sowie der verschiedenen Wirtschaftszweige „bündelnden“ und „ausgleichenden“ Tätigkeit stehen die **Kammern** in einer Art **Mittlerrolle zwischen Staat und Wirtschaft**. Deshalb kann auch nicht von einer Verschiebung allgemeiner öffentlicher Lasten vom Staat auf eine bestimmte soziale Gruppe die Rede sein.

Auch sonst fehlt es nicht an der **Erforderlichkeit** der Zwangsmitgliedschaft. Eine Vereinigung ohne Zwangsmitgliedschaft stellt kein gleich geeignetes Mittel dar, um das Gesamtinteresse der Angehörigen der gewerblichen Wirtschaft gegenüber staatlichen oder kommunalen Entscheidungsträgern zu vertreten. Denn nur die Pflichtmitgliedschaft sichert, wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 15, 235 [243]) ausgeführt hat, eine von Zufälligkeiten der Mitgliedschaft und Pressionen freie sowie umfassende **Ermittlung, Abwägung** und **Bündelung** der maßgeblichen Interessen, die erst eine objektive und vertrauenswürdige Wahrnehmung des **Gesamtinteresses** ermöglicht.“

BVerfG B. v. 7.12.2001 – 1 BvR 1806/98 – NVwZ 2002, 335 – 337 = GewArch 2002, 111 – 113 (Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung)

„b) Auch aus der Entstehungsgeschichte folgt, dass **Art. 9 Abs. 1 GG nicht** im Sinne eines umfassenden **Fernbleiberechts** gegenüber öffentlichrechtlichen Verbänden verstanden werden kann.

Schon im **Verfassungskonvent von Herrenchiemsee** wurde der Vorschlag der Ergänzung der Vereinigungsfreiheit um eine Regelung, dass niemand solle gezwungen werden dürfen, sich einer Vereinigung anzuschließen, abgelehnt. Die Ablehnung gründete sich auf die möglicherweise bestehende Notwendigkeit, auch künftig Angehörige bestimmter Berufe in öffentlich-rechtlichen Organisationen verpflichtend zusammenzufassen (Dt. Bundestag/Bundesarchiv <Hrsg.>, Der Parlamentarische Rat. 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, 1981, Dok. Nr. 14, S. 514 f.).

Auf dieser eindeutigen Stellungnahme bauen die Beratungen des **Parlamentarischen Rats** auf. Dieser trennte die **allgemeine Vereinigungsfreiheit** von den **arbeitsverfassungsrechtlichen Problemen**, fasste aber beide **Aspekte der Vereinigungsfreiheit** in einen Artikel, wobei nur für die Koalitionsfreiheit ein ausdrückliches Fernbleiberecht diskutiert wurde (Dt. Bundestag/Bundesarchiv <Hrsg.>, Der Parlamentarische Rat. 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 7: Entwürfe zum Grundgesetz, bearbeitet von Michael Hollmann, 1995, Dok. Nr. 1, S. 4; Bd. 5/1: Ausschuss für Grundsatfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993, Dok. Nr. 7, S. 123 ff.; Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 1948/49, S. 569 ff.).

Den Mitgliedern des Parlamentarischen Rats war in dieser Diskussion die **Existenz berufsständischer Zwangszusammenschlüsse** bewusst. Diesen alten **Traditionszusammenhang** wollten sie weder unterbrechen noch aufheben, sonst hätte dies besonders zum Ausdruck gebracht werden müssen.

c) Wenn vom **Bundesverfassungsgericht** der **Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG** in ständiger Rechtsprechung auf das Recht ausgedehnt wird, einer Vereinigung fernzubleiben (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 50, 290 <354>), so reicht dieser Schutz der **negativen Vereinigungsfreiheit** daher **nicht weiter als** der Schutzbereich der **positiven Gewährleistung**. Den Bürgerinnen und Bürgern ist die Freiheit garantiert, sich auf freiwilliger Basis zusammenzuschließen, und der Staat darf nicht andere Bürger zwingen, sich diesem freiwilligen Zusammenschluss anzuschließen.

2. **Prüfungsmaßstab** für den Schutz gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangskorporation ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **Art. 2 Abs. 1 GG** (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 10, 354 <363>; 15, 235 <239>; 38, 281 <297 f.>).

Diese Vorschrift stellt ein **hinreichendes Instrument** zur **Abwehr unnötiger Pflichtverbände** dar und erlaubt damit auch, dem Prinzip der freien sozialen Gruppenbildung, das Art. 9 Abs. 1 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 38, 281 <303>; 50, 290 <353>) zugrunde liegt, gerecht zu werden. Zugleich lässt dieser Prüfungsmaßstab aber dem **Staat** genügende **Gestaltungsfreiheit**, damit er seine Aufgaben angemessen wahrnehmen kann. **Zwangsverbände** sind danach nur **zulässig**, wenn sie **öffentlichen Aufgaben** dienen und ihre **Errichtung**, gemessen an diesen Aufgaben, **verhältnismäßig** ist.

a) Voraussetzung für die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Verbands mit Zwangsmitgliedschaft ist, dass der Verband **legitime öffentliche Aufgaben** erfüllt (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 15, 235 <241>; 38, 281 <299>). Damit sind Aufgaben gemeint, an deren Erfüllung ein **gesteigertes Interesse der Gemeinschaft** besteht, die aber **weder allein** im Wege **privater Initiative wirksam** wahrgenommen werden können **noch** zu den **im engeren Sinn staatlichen Aufgaben** zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss (vgl. BVerfGE 38, 281 <299>). Bei der **Einschätzung**, ob diese Voraussetzungen vorliegen, kommt dem **Staat** ein weites **Ermessen** zu.

Die **Änderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen**, zum Beispiel die Änderung der Struktur von den in den Kammern zusammengefassten Unternehmen und die Entwicklung des Verbandswesens im entsprechenden Bereich, verlangt vom Gesetzgeber allerdings die ständige Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine öffentlichrechtliche Zwangskorporation noch bestehen. Dies hat der Gesetzgeber bei der letzten **Gesetzesreform** im Jahre **1998** überprüft und bejaht, wie die begleitende Entschließung des Deutschen Bundestages vom 1. April 1998 (vgl. BTDrucks. 13/10297, S. 1; BTProtokoll 13/227, S. 20897 ff. <20901>) zeigt. Nach dem Entschließungsantrag kommt vornehmlich der Herstellung eines "Gesamtinteresses" Bedeutung zu. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber nach wie vor von der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Kammern ausgeht.

§ 1 IHKG weist den **Kammern** Aufgaben in der **Wirtschaftsförderung** zu. Es begegnet von Verfassung wegen keinen Bedenken, wenn der Staat sich bei der öffentlichen Aufgabe der Wirtschaftsförderung der Hilfe von **Selbstverwaltungseinrichtungen** bedient, die er aus der Wirtschaft selbst heraus sich bilden lässt und die durch ihre Sachkunde die Grundlagen dafür schaffen helfen, dass staatliche Entschlüsse auf diesem Gebiet ein möglichst hohes Maß an Sachnähe und Richtigkeit gewinnen (vgl. BVerfGE 15, 235 <240 ff.>). Das **Bundesverfassungsgericht** hat als **zwei unterscheidbare Aufgabenkomplexe** die „**Vertretung der gewerblichen Wirtschaft**“ und die „**Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet**“ benannt und beide als legitime öffentliche Aufgaben eingeordnet (BVerfGE 15, 235 <241>). In der Aufgabenstellung der Kammern sind die **beiden Komplexe** nicht getrennt, sondern - wie auch der **Wortlaut des § 1 IHKG** deutlich macht („dabei“) - in der Sicht des Gesetzgebers in einer für Wirtschaftsverwaltung mithilfe von Selbstverwaltungseinrichtungen spezifischen Weise **verbunden**. Die Organisation der Wirtschaftssubjekte in einer Selbstverwaltungskörperschaft soll Sachverstand und Interessen bündeln, sie strukturiert und ausgewogen in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess einbringen und gleichzeitig den Staat in der Wirtschaftsverwaltung entlasten. Gerade diese **Kombination rechtfertigt die Annahme einer öffentlichen Aufgabe**, ohne dass es darauf ankommt, ob einzelne dieser Aufgaben auch in anderer Form wahrgenommen werden könnten. Insbesondere handelt es sich **nicht** um eine **reine Interessenvertretung** wie **Fachverbände** sie wahrnehmen, sondern um die Vertretung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft mit der praktisch im Vordergrund stehenden Aufgabe, die Staatsorgane zu beraten (vgl. BVerfGE 15, 235 <241 f.>). Es bedarf daher nicht der Prüfung, ob auch

eine reine Interessenvertretung in einer Gesellschaft mit entwickeltem Verbandswesen noch öffentlichrechtlich organisiert werden dürfte.

b) Die Organisation dieser öffentlichen Aufgabe in einer Selbstverwaltungskörperschaft mit Zwangsmitgliedschaft ist auch im Lichte der geänderten Verhältnisse noch verhältnismäßig, nämlich **geeignet** und **erforderlich** und **verhältnismäßig im engeren Sinne**.

aa) Ein Mittel ist **bereits** dann im verfassungsrechtlichen Sinne **geeignet**, wenn mit seiner Hilfe **der gewünschte Erfolg gefördert** werden kann, wobei die **Möglichkeit der Zweckerreichung genügt** (vgl. BVerfGE 63, 88 <115>; 67, 157 <175>; 96, 10 <23>). Auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und **Wirtschaftsordnung** gebührt dem Gesetzgeber ein **besonders weitgehender Einschätzungs- und Prognosevorrang** (vgl. BVerfGE 25, 1 <17, 19 f.>; 37, 1 <20>; 50, 290 <338>; 51, 193 <208>; 77, 84 <106 f.>; 87, 363 <383>). Es ist vornehmlich **Sache des Gesetzgebers**, auf der Grundlage seiner wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu **entscheiden**, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, Wirtschaftsförderung und -verwaltung mit Hilfe von Selbstverwaltungseinrichtungen zu organisieren, ist von diesen Grundsätzen gedeckt. Es ist daher **nicht zulässig**, aus dem **Gesamtzusammenhang Aufgaben herauszugreifen**, die - isoliert betrachtet - auch von privaten Verbänden oder von staatlichen Behörden wahrgenommen werden könnten. Aus der **Sicht des Gesetzgebers** ist die Erfüllung von Wirtschaftsverwaltungsaufgaben durch die Kammern **sachnäher** und wegen der Beteiligung der Betroffenen durch selbstgewählte Organe auch **freiheitssichernder** als durch staatliche Behörden. Die **Interessenvertretung durch private Verbände** ist in dieser Sicht **nicht im gleichen Maße** am Gesamtinteresse und am **Gemeinwohl** orientiert. Eine Aufteilung der Aufgaben auf private Verbände und Behörden würde damit gerade die vom Gesetzgeber mit einer Selbstverwaltungsorganisation zulässigerweise verfolgten Ziele verfehlen und wäre daher **nicht gleich geeignet**.

bb) Die Errichtung von Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft ist für die Erreichung der gesetzgeberischen Ziele auch erforderlich.

Das **Gebot der Erforderlichkeit** ist verletzt, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme durch ein anderes, **gleich wirksames Mittel** erreicht werden kann, mit dem das betreffende **Grundrecht nicht oder weniger fühlbar eingeschränkt** wird (vgl. BVerfGE 68, 193 <218 f.>; 77, 84 <109>; 81, 70 <90 f.>). Allerdings muss nicht jeder einzelne Vorzug einer anderen Lösung gegenüber der vom Gesetzgeber gewählten schon zu deren Verfassungswidrigkeit führen. Die **sachliche Gleichwertigkeit** zur Zweckerreichung **muss** vielmehr bei dem als Alternative vorgeschlagenen geringeren Eingriff **in jeder Hinsicht eindeutig** feststehen (vgl. BVerfGE 25, 1 <19 f.>; 30, 292 <319>; 81, 70 <90>).

Auch bei dieser Prüfung kann es nicht darauf ankommen, ob einzelne der Aufgaben in bestimmter Hinsicht in für die Beschwerdeführerin weniger belastender Weise erfüllt werden könnten.

Rein private Verbände wären mangels **Gemeinwohlbindung nicht** in der Lage, die Aufgaben wahrzunehmen, die die Industrie- und Handelskammern mit Hilfe der Pflichtmitgliedschaft zu erfüllen befähigt sind. Es ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber **Verwaltungsaufgaben im wirtschaftlichen Bereich** im Rahmen seiner ihm grundsätzlich eröffneten Wahlfreiheit, öffentliche Aufgaben auch in mittelbarer Staatsverwaltung wahrnehmen zu lassen, auf die Industrie- und Handelskammern überträgt. Dies gilt insbesondere für Verwaltungsaufgaben, die sich in den Rahmen der Gesamtaufgabe der Industrie- und Handelskammern einfügen und die die besondere Sachnähe und Kompetenz der Kammern nutzen (vgl. BVerfGE 15, 235 <242>). Die **Wahrnehmung der Aufgabe** durch den **Staat** könnte das zulässige rechtspolitische Ziel der Verlagerung auf die primären Träger wirtschaftlicher Interessen, deren **Sachkompetenz** der Staat zur Entfaltung volkswirtschaftlich sinnvoller Rahmenbedingungen für sich nutzbar machen will, **nicht** erreichen.

Demgemäß ist auch die **Mitgliedschaft aller Gewerbetreibenden** in den Industrie- und Handelskammern zur sachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben **erforderlich**. Wegen des Gemeinwohlauftrags der Industrie- und Handelskammern und ihrer vielfältigen Wirtschaftsverwaltungsaufgaben ist ein alle Branchen und Betriebsgrößen **umfassender Mitgliederbestand vonnöten**. Für die wirtschaftliche Selbstverwaltung bedarf es der Mitwirkung aller Unternehmen, gerade auch der mittleren und kleinen, damit die Kammern ihre Aufgaben umfassend erfüllen können. Der Wert der von den Kammern erarbeiteten **Vorschläge** und **Gutachten** beruht neben der Unabhängigkeit ihres Urteils auf der **Vollständigkeit des Überblicks**, das die Kammern im Bereich der zu beurteilenden Verhältnisse besitzen (vgl. BVerfGE 15, 235 <241>).

Unter dem Aspekt der Erforderlichkeit ist auch die Verknüpfung der **Pflichtmitgliedschaft** mit der in § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG begründeten **Beitragslast** verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch insoweit ist die für wirtschaftliche Selbstverwaltung typische Verbindung von Interessenvertretung, Förderung und Verwaltungsaufgaben der Aufgabenstellung nach § 1 IHKG zu beachten. Die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer besteht auch, wenngleich es sich um eine öffentliche Aufgabe handelt, in der Wahrnehmung des Interesses der Mitglieder und der Förderung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit, was es rechtfertigt, diese an der Kostenlast der Kammer angemessen zu beteiligen.

cc) Die Anordnung der Pflichtmitgliedschaft ist zu dem angestrebten legitimen Zweck auch **verhältnismäßig im engeren Sinn** und **damit zumutbar**.

Die **Beeinträchtigung des einzelnen Gewerbetreibenden** durch die Pflichtmitgliedschaft bedeutet **keine erhebliche Einschränkung** der unternehmerischen Handlungsfreiheit. Zu berücksichtigen ist dabei vor allem, dass die Pflichtmitgliedschaft den Kammerzugehörigen zum einen die **Chance zur Beteiligung und Mitwirkung** an staatlichen Entscheidungsprozessen eröffnet, dabei aber zum anderen ihnen die Möglichkeit offen lässt, sich nicht aktiv zu betätigen. **Zugleich** hat die Pflichtmitgliedschaft eine **freiheitssichernde und legitimatorische Funktion**, weil sie auch dort, wo das Allgemeininteresse einen gesetzlichen Zwang verlangt, die unmittelbare Staatsverwaltung vermeidet und statt dessen auf die Mitwirkung der Betroffenen setzt.

Etwaige Aufgabenüberschreitungen durch den Zwangsverband und seine Organe kann das einzelne Mitglied, worauf das Bundesverwaltungsgericht in dem angegriffenen Urteil zutreffend verweist, erforderlichenfalls im Klagewege abwehren.“

Problem II

„**Abwehr-Anspruch**“ von Kammerangehörigen bei **Überschreitung von Aufgaben** und Befugnissen durch den Zwangsverband und seine Organe

BVerwGE 64, S. 115 – Umfang des gesetzlichen Aufgabenbereichs einer Steuerberaterkammer

Sachverhalt: Ein Rechtsanwalt, der gleichzeitig **Steuerberater** ist und deshalb gesetzliches Mitglied der (beklagten) **Steuerberaterkammer** ist, richtet sich mit seiner Unterlassungsklage gegen den „Sammelbezug“ der Zeitschrift „Deutsches Steuerrecht, Zeitschrift für Praxis und Wissenschaft des gesamten Steuerrechts, zugleich Organ der Bundessteuerberaterkammer“; er macht geltend, dass es der Beklagten nicht zustehe, gleichsam als **Einkaufsgenossenschaft für ihre Mitglieder** zu wirken und den Bezugspreis über die Mitgliedsbeiträge zu finanzieren.

S. 117: „Zutreffend ist bereits das Verwaltungsgericht und ihm folgend das Berufungsgericht davon ausgegangen, der Kläger habe einen im Verwaltungsrechtsweg verfolgbaren **Anspruch** darauf, dass die **beklagte Kammer sich auf die ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben beschränke**. Es entspricht ständiger Rechtsprechung des BVerwG, dass die Mitglieder öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände, worunter auch die berufsständischen Kammern fallen, von dem Verband die Einhaltung der Grenzen verlangen können, die seinem Tätigwerden durch die gesetzlich normierte Aufgabenstellung gezogen sind (vgl. insb. BVerwGE 34, 69; 49, 242, 254; 59, 231, 238; a.A. *Fröhler/Oberndorfer*: Körperschaften des öffentlichen Rechts und Interessenvertretung, S. 77). Das folgt insbesondere aus **Art. 2 Abs. 1 GG**, der nicht nur das Recht gewährt, von der Mitgliedschaft in einem „unnötigen“ Verband verschont zu bleiben, sondern dem einzelnen Mitglied auch ein **Abwehrrecht gegen solche Eingriffe des Verbandes** in seiner Handlungsfreiheit einräumt, die sich **nicht im Wirkungskreis legitimer öffentlicher Aufgaben halten oder** bei deren Wahrnehmung nicht dem Gebot der **Verhältnismäßigkeit** entsprochen wird (BVerwGE 59, 231 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG). Hierzu gehört **auch** der mitgliedschaftsrechtliche **Anspruch**, dass die aus den **Beitragsleistungen** der Mitglieder aufgebrauchten Haushaltsmittel **nicht für verbandsfremde Zwecke** verwendet werden. Fehl geht in diesem Zusammenhang die Auffassung der Beklagten, ein Unterlassungsanspruch könne nur dort anerkannt werden, wo es um eine bewusste und offensichtliche Überschreitung des gesetzlichen Aufgabenbereichs gehe. Die Intensität einer Rechtsverletzung ist kein Maßstab für das Wirksamwerden des Grundrechtsschutzes aus Art. 2 Abs. 1 GG.“

BVerwGE 64, S. 298 – Unzulässige Wahrnehmung eines allgemeinpolitischen Mandats durch Ärztekammer

LS: „Eine **berufsständische Kammer** nimmt ein ihr nicht zustehendes allgemeinpolitisches Mandat auch dann wahr, wenn sie in den von ihr herausgegebenen **Verbandszeitschriften Beiträge allgemeinpolitischen Inhalts** veröffentlicht.“

Sachverhalt: K. ist frei praktizierender **Arzt** und Mitglied der beklagten **Ärztekammer**, von der er die Unterlassung jeglicher politischer Betätigung verlangt, soweit sie den ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgabenkreis überschreitet. Die Beklagte gibt zusammen mit der Kassenärztlichen Vereinigung Schleswig-Holstein das „**Schleswig-Holsteinische Ärzteblatt**“ heraus und hat dort auch **Betrachtungen über** die Zukunftsaussichten der Bundesrepublik Deutschland als freiheitlich demokratischer Rechtsstaat und zur **Bedrohung des marktwirtschaftlichen Kurses** in der Bundesrepublik Deutschland angestellt; K. wendet sich auch gegen den Abdruck eines Vortrages auf dem 76. Deutschen Ärztetag zu dem Thema „Gesundheits- und sozialpolitische Vorstellung der deutschen Ärzteschaft“ sowie Berichterstattungen über **Reisen, Bauen, Auto, Kunstmarkt und Ähnliches**.

S. 301: „Ein **Verband mit Pflichtmitgliedschaft** darf sich nur insoweit betätigen, als ihm auch der Gesetzgeber ein Betätigungsfeld eröffnen darf. Wo es dem Gesetzgeber versagt ist, Verbandsaufgaben zu bestimmen, die den Anspruch des Einzelnen auf Freiheit für unzulässige Pflichtmitgliedschaft verletzen, fehlt auch dem **Verband** die Befugnis, sich ein entsprechendes **Betätigungsfeld** zu schaffen (BVerwGE 59, 231, 237). Dies gilt in besonderem Maße für berufsständische Kammern. Es entspricht dem **Wesen eines freien Berufes**, dass seine Ausübung eigenverantwortlich und **ohne sachlich nicht gerechtfertigte staatliche Bevormundung** erfolgt. Unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes aus **Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG** ist deshalb die Tätigkeit berufsständischer Kammern mit Pflichtmitgliedschaft, soweit dadurch die Freiheitssphäre des einzelnen Mitglieds berührt wird, nur rechtmäßig, soweit sie erforderlich und geeignet ist, zur Verwirklichung einer die Pflichtmitgliedschaft rechtfertigenden Zielsetzung der Kammer beizutragen und soweit (ab hier S. 302) dadurch nicht in unzumutbarer Weise in das Recht des Einzelnen auf freie Ausübung seines Berufs eingegriffen wird (BVerwGE 64, 115).“

S. 303: „Der Kläger kann sich ... nicht dagegen wehren, dass die Beklagte ihre Mitglieder und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit und **berufsbezogenen Themen und Vorgänge** informiert und entsprechende Mitteilung, auch in Form von Zeitschriften, herausgibt oder sich an der Herausgabe entsprechender Publikationen beteiligt. Dies folgt, sofern sich ein solches Recht des Beklagten nicht ohnehin schon aus ihrem **landesrechtlich normierten Aufgabenbereich** herleiten lässt, aus dem Informationsrecht und der Informationspflicht gegenüber ihren Mitgliedern. Dem entspricht andererseits ein Anspruch des einzelnen Kammermitglieds, über die **Tätigkeit der Kammer** wenigstens in **Grundzügen informiert** zu werden (vgl. hierzu auch BVerwGE 64, 115; *Fröhler/Oberndorfer*, Die rechtliche Zulässigkeit einer Zeitungsheftausgabe durch Handwerkskammern, *GewArch* 1974, 177; 175, 7). Dabei ist es ... **nicht zu beanstanden**, wenn die von der Beklagten herausgegebenen ... berufsständischen Zeitschriften mit einem **unterhaltenen Teil** unpolitischen und weltanschaulich neutralen Inhalts (an hier S. 304) oder einem Anzeigenanteil gleichsam ‚angereichert‘ werden. Grundrechtlich geschützte Rechte des einzelnen Mitglieds, insbesondere solche aus Art. 2 Abs. 1 und 5 Abs. 1 GG werden dadurch nicht beeinträchtigt. Dies jedenfalls dann nicht, wenn der einzelne Kammerzugehörige nicht durch seine **Beitragszahlung** auch zur **Finanzierung dieses** nicht berufsbezogenen Teils der Zeitschrift herangezogen wird, wofür hier allerdings nichts vorgetragen ist. Als Stellungnahme des Beklagten können solche unterhaltenden Beiträge, zu denen ... auch die ... beanstandeten im „Deutschen Ärzteblatt“ in mehreren Folgen abgedruckten **Erinnerungen eines Arztes** an seine russische **Kriegsgefangenschaft** gehören, **nicht** angesehen werden. Das Berufungsgericht hat die vom Kläger bezeichnete Veröffentlichung im Schleswig-Holsteinischen Ärzteblatt, Heft 8/1973: „Wir haben die Wahl! – **Wird Deutschland rot** – oder bleibt es ein freiheitlich demokratischer Rechtsstaat?“ als **noch im Rahmen** des Aufgabenbereichs des Beklagten angesehen. Die aus den aufgeworfenen Problemen gezogenen Folgerungen mündeten weniger in Lösungsvorschlägen allgemeinpolitischer Art als vielmehr in der **Aufforderung zum Nachdenken**. Die Thematik bewege sich damit in den den **Arzt** auch von seinem Beruf her **interessierenden sozialen Gegebenheiten**. Die Ausführungen des angefochtenen Urteils betreffen ausschließlich die Feststellung und Würdigung entscheidungserheblicher Tatsachen. **Zulässige** und begründete **Revisionsrügen** hat der Kläger hiergegen **nicht**

vorgebracht. Das BVerwG ist deshalb gem. § 137 Abs. 2 VwGO an diese Ausführungen des angefochtenen Urteils gebunden.“

Problem III

Grundrechtsfähigkeit von öffentlich-rechtlichen Zwangsverbänden?

BVerfGE 21, S. 362 – Grundsätzlich keine Grundrechtsgeltung für juristische Personen des öffentlichen Rechts bei Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Landesversicherungsanstalten)

S. 369: „Obwohl **Art. 19 Abs. 3 GG** nur von ‚juristischen Personen‘ spricht, gebietet er **keine Gleichstellung der juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts**. Vielmehr führt ‚das Wesen der Grundrechte‘, auf das es nach dem Inhalt der Bestimmung entscheidend ankommt, von vornherein zu einer grundsätzlichen Unterscheidung dieser beiden Gruppen.

Das **Wertsystem** der Grundrechte geht von der **Würde und Freiheit des einzelnen Menschen als natürliche Person** aus. Die Grundrechte sollen in erster Linie die Freiheitsphäre des Einzelnen gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt schützen und ihm insoweit zugleich die Voraussetzungen für eine freie aktive Mitwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen sichern. Von dieser **zentralen Vorstellung** her ist auch **Art. 19 Abs. 3 GG auszulegen** und anzuwenden. Sie rechtfertigt eine Einbeziehung der juristischen Personen in den Schutzbereich der Grundrechte nur, wenn ihre Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der natürlichen Personen sind, besonders wenn der ‚**Durchgriff**‘ auf die hinter den juristischen Personen stehenden **Menschen** dies als sinnvoll oder erforderlich erscheinen lässt.

Danach bestehen grundsätzlich Bedenken dagegen, die Grundrechtsfähigkeit auf juristische Personen des öffentlichen Rechts im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu erstrecken. Wenn die Grundrechte das Verhältnis des Einzelnen zur öffentlichen Gewalt betreffen, so ist es damit **unvereinbar**, (ab hier S. 370), den **Staat selbst zum Teilhaber oder Nutznießer der Grundrechte** zu machen; er kann **nicht gleichzeitig Adressat und Berechtigter** der Grundrechte sein (vgl. BVerfGE 15, 256, 262).

Das gilt nicht nur, wenn der **Staat** unmittelbar in Erscheinung tritt – als Staatsgewalt des Bundes oder eines Landes –, sondern grundsätzlich **auch, wenn** er sich zur Erfüllung seiner **Aufgaben** eines **selbständigen Rechtsgebildes** bedient. Die Entscheidung, auf welche Art und Weise eine bestimmte öffentliche Aufgabe erfüllt werden soll, ist Sache des gesetzgeberischen Ermessens (vgl. BVerfGE 10, 89, 102, 104); die Verfassungswirklichkeit kennt eine Fülle von Erscheinungsformen: ... **Innerhalb** dieses **hoheitlichen Gesamtaufbaus** des Staates kann es daher **keine Grundrechte als subjektive öffentliche Rechte** geben.“

BVerfGE 70, S. 1 – Orthopädietechnikern für die Landesinnung Bayern für Orthopädietechnik

Sachverhalt: Diese Entscheidung betrifft **Verfassungsbeschwerden** einer Anzahl **privater Verbände**, die im Bereich des Gesundheitswesens tätig sind sowie des Bundesinnungsverbandes für Orthopädie-Technik und der Landesinnung Bayern für Orthopädie-Technik. Die Verfassungsbeschwerden richten sich **gegen** Vorschriften des **Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetzes** (v. 22.12.1981, BGBl. I, S. 1578); darin hat der **Gesetzgeber** angeordnet, dass die **Preise**, die in den Verhandlungen zwischen den Verbänden der Krankenkassen einerseits und der Heil- und Hilfsmittelberufe andererseits vereinbart worden sind, **Höchstpreise** sind; außerdem wurden die **Vergütungen der gesetzlichen Krankenkassen** im Bereich der Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln für eine bestimmte Frist **festgeschrieben**.

S. 15: „Soweit die Verfassungsbeschwerden von **Organisationen der nichtärztlichen Heil- und Hilfsberufe** erhoben worden sind, können diese sich als juristische Personen auf ihnen zustehende Grundrechte berufen und demnach Verfassungsbeschwerde einlegen; die Grundrechte sind ‚ihrem Wesen nach‘ auf sie anwendbar (**Art. 19 Abs. 3 GG**). Das gilt **auch** für den beschwerdeführenden **Bundesinnungsverband** und für die beschwerdeführende **Landesinnung** ...

Wie das BVerfG in dem Beschluss vom 31. Oktober 1984 (BVerfGE 68, 193) entschieden hat, hängt die Befugnis juristischer Personen des öffentlichen Rechts zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde namentlich von der **Funktion** ab, in der sie von dem beanstandeten Akt der öffentlichen Gewalt betroffen

sind. Besteht diese Funktion in der **Wahrnehmung gesetzlich zugewiesener und geregelter öffentlicher Aufgaben**, so kann eine juristische Person sich insoweit auf **Grundrechte** nicht berufen. Das gleiche gilt für einen Zusammenschluss derartiger juristischer Personen, selbst wenn dieser privatrechtlich organisiert ist.

Im Gegensatz zu der Funktion der Innungen und der Innungsverbände der Zahntechniker bei der Versorgung mit zahntechnischen (ab hier S. 16) Leistungen (BVerfG, aaO., S. 208 ff.) nehmen die **im vorliegenden Verfahren** beschwerdeführenden Berufsorganisationen **derartige Aufgaben nicht** wahr. Zwar sind in den angegriffenen Regelungen des Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetzes Ansätze zu einer Einbeziehung auch der Berufsorganisationen der Heil- und Hilfsmittelberufe in das System der gesetzlichen Krankenversicherung erkennbar. Doch zeigen sich in der gesetzlichen Ausgestaltung dieser Ansätze **gegenüber** derjenigen für die **Zahntechniker**, vollends derjenigen für die **Kassenärzte** und **Kassenzahnärzte**, so **wesentliche Unterschiede**, dass die **Elemente privater (kollektiver) Interessenwahrnehmung** als **vorherrschend** erscheinen und von einer solchen Einbeziehung noch nicht ausgegangen werden kann.

Voll inkorporiert in das System der gesetzlichen Krankenversicherung sind nur die Kassenärzte und – zahnärzte ...“

5. Wirtschaftsrecht als Annex des Privatrechts?

Das **Wirtschaftsrecht** hat sich **zunächst** als **Annex des Privatrechts** entfaltet. Das ist folgerichtig insoweit, als wirtschaftsrechtliche Regelungen aufgefasst werden können als **Beschränkungen** der im Privatrechtsverkehr an sich wirksamen **Privatautonomie** - entsprechend dem Liberalismus insbesondere im 19. Jahrhundert (vgl. heute Art. 2 Abs. 1 GG sowie die sonstigen für die Wirtschaft bedeutsamen Grundrechte, insb. Art. 9, 12, 14 GG).

Man spricht insoweit auch von einer „**Sozialisierung des Rechtsstoffes**“, der im Wirtschaftsrecht sich in der zunehmenden staatlichen Einflussnahme auf das Wirtschaftsgeschehen äußert.

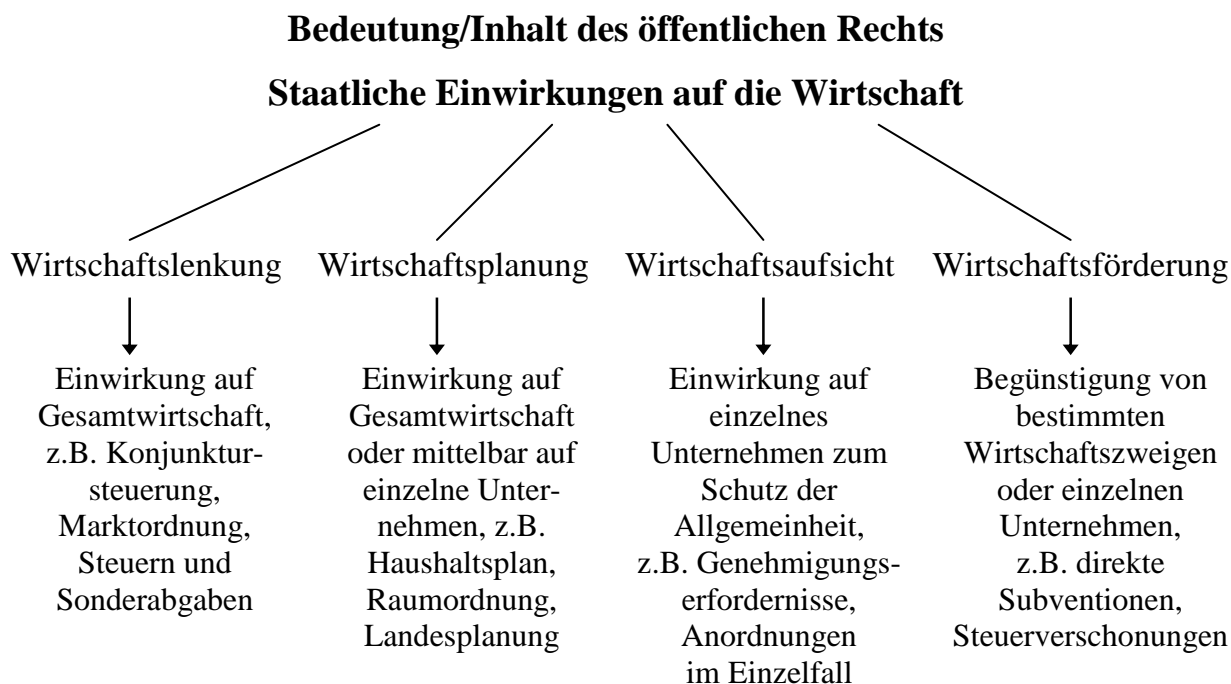
Parallel dazu: Aufbau einer **staatlichen Wirtschaftsverwaltung** zum Vollzug der wirtschaftsrechtlichen Regelungen.

Damit: **Vordringen des öffentlichen Rechts**, das seinen vorherigen polizeirechtlichen Charakter (vgl. dazu unten) weit hinter sich lässt.

Auch das **Gewerberecht** geht in dem neuen „**Wirtschaftsverwaltungsrecht**“ auf.

Im Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts zeigt sich der **Anspruch des modernen Staats**, die entwickelte Industriegesellschaft zu **ordnen** und zu **gestalten**, wobei **auch** Grundsätze der **sozialen Gerechtigkeit** eine Rolle spielen.

Zusammenfassend kann man das **Wirtschaftsverwaltungsrecht** nunmehr wie folgt umschreiben: **alle Rechtssätze**, durch die der Staat mit den Zielen der **Gefahrenabwehr**, der **Lenkung** und der **Förderung** auf den wirtschaftlichen Prozess ordnend, gestaltend und leistend einwirkt. Das geschieht dadurch, dass Aufgaben und Befugnisse der Verwaltung sowie **öffentlich-rechtliche Rechte und Pflichten** der am wirtschaftlichen Prozess Beteiligten begründet werden.

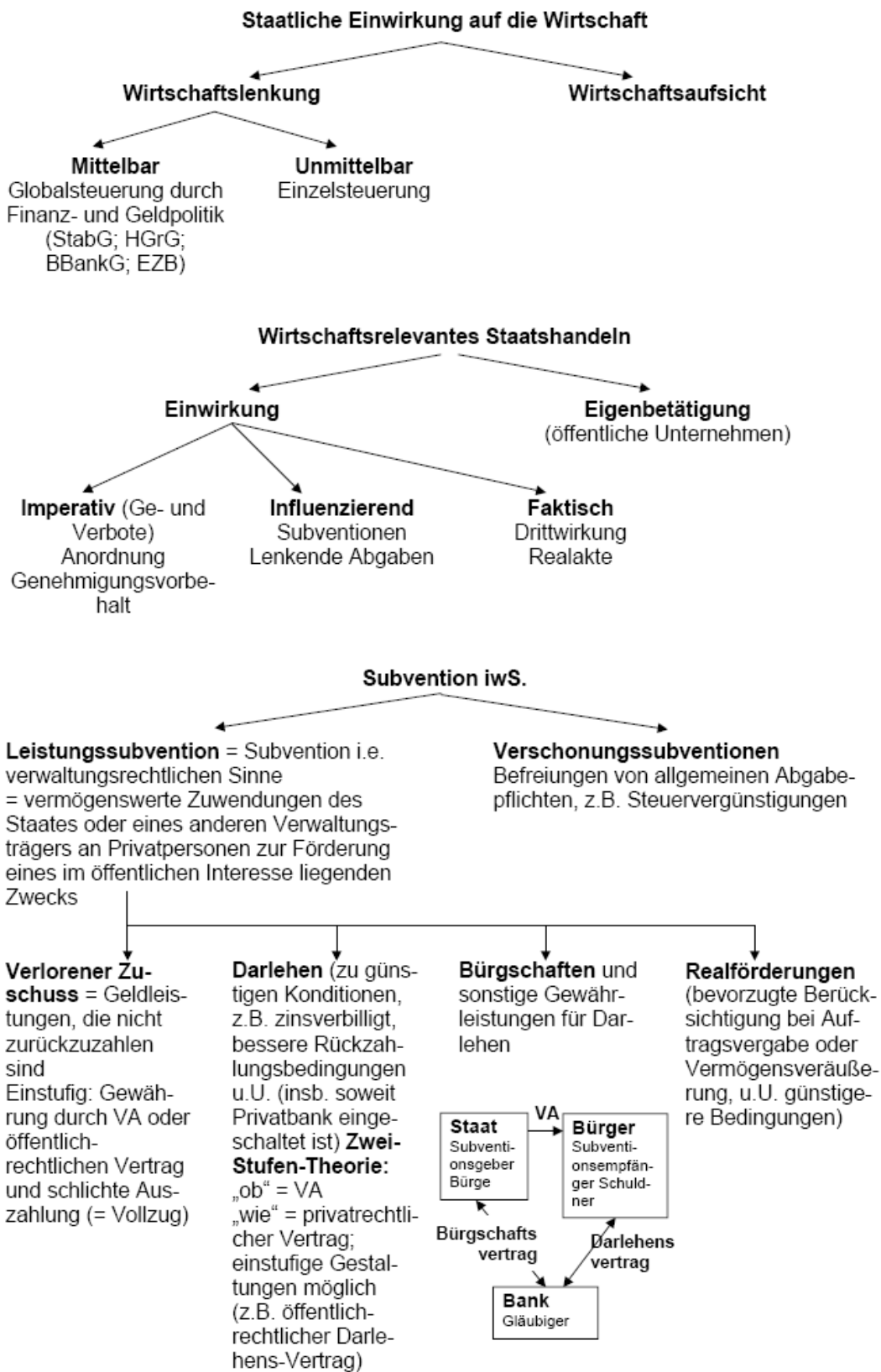


Allerdings werden Teile von Rechtsgebieten, die der Sache nach – materiell – (auch) wirtschaftsverwaltungsrechtliche Materien sind, traditionell nach wie vor dem Privatrecht zugeordnet, insbesondere das sog. **Kartellrecht** (s. unten B. III. 1. c).

Weiterhin sind auch öffentlich-rechtliche Materien aus dem „Querschnittsgebiet“ Wirtschaftsverwaltungsrecht nach wie vor ausgegliedert, z.B. das **Steuerrecht**, bei dem es zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auch um wirtschaftslenkende Maßnahmen geht.

Exkurs: Steuerrecht und Wirtschaftslenkung

- Definition von Steuer: § 3 Abs. 1 S. 1 AO – „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an dem das Gesetz die Leistungspflicht anknüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“
- Zur Zulässigkeit von „lenkenden“ Steuern vgl. BVerfGE 67, S. 256 ff., 282 - Investitions-hilfeabgabe
- Weitere Stichworte: „Verschonungssubventionen“ durch Steuernachlass; Wirtschaftslenkende Steuervergünstigungen



B. Konzepte staatlicher Wirtschaftspolitik

W. Eucken, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 4. Aufl. 1947

I. Frühere wirtschaftspolitische Grundvorstellungen und Regelungssysteme

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 19 ff.
Jarass, § 1 I Rdnr. 1 – 12
Püttner, S. 42 ff.
Schliesky, 2. Abschnitt, S. 8 ff.
Schmidt, AT § 1
Stober, Lb, § 3, S. 24 ff.
Stober, Handb § 5, S. 94 ff.

Vorbemerkung:

„Konzepte staatlicher Wirtschaftspolitik“ - damit sind bestimmte **Wirtschaftsmodelle** gemeint. Es gibt in „Reinkultur“ erdachte und in der **Wirklichkeit** vorhandene Modelle.

Beide Betrachtungsweisen sind interessant, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, inwieweit idealtypische „Modelle“ in der Wirklichkeit so funktionieren, wie ihre „Erfinder“ sich das vorgestellt haben.

Beispiel: Nachrevolutionäres nicht-kapitalistisches Wirtschaftssystem nach den Vorstellungen von Marx/Engels; Beispiele in der UdSSR, DDR, Kuba.

Gedankliche **Idealmodelle** sind nötig, um die **Wirklichkeit** erfassen und kategorisieren zu können.

In der **Wirklichkeit** selbst sind - gemessen an den Idealtypen - „**gemischte**“ Modelle die Regel.

Im Wirtschaftsverwaltungsrecht lässt sich eine **Entwicklung** zeigen, die man in die Perioden Hauswirtschaft und grundherrliche Betriebswirtschaft, Stadtwirtschaft, Volkswirtschaft unterteilen kann und die in unterschiedlicher „Mischung“ Merkmale wirtschaftswissenschaftlicher Idealtypen aufzeigen.

Ein Blick auf die **Geschichte** vermittelt somit eine Vorstellung von der **Entwicklung** hin zum heutigen Wirtschaftsverwaltungsrecht (einschließlich Wirtschaftsverfassungsrecht) unter Einschluss auch idealtypischer Modelle oder Teile davon.

1. Germanische Hauswirtschaft; grundherrschaftliche Abgabewirtschaft

a) Stichworte zur germanischen Hauswirtschaft

Ackerbau und Viehzucht; **Selbsterzeugung** und Selbstverwertung von Gütern und Dienstleistungen; geringe Bedeutung des Handels; kein großräumiger Warenaustausch, der sich auf viele Waren bezieht; demnach auch **kein Regelungsbedürfnis** für eine **Ordnung** der Wirtschaft.

b) Stichworte zur - späteren - „grundherrschaftlichen Abgabewirtschaft“

Agrarwirtschaft unter Führung von **Großgrundbesitzern**; unfreie Bauern schulden dem Grundherrn als Gegenleistung für die eigennützige Bewirtschaftung des Bodens zunächst Abgaben (in Naturalien), später Zins oder Pacht (Geldrente).

Kein nennenswerter **Warenaustausch**; kein großräumiger **Warenmarkt**.

Somit umfasst Begriff des „Wirtschaftens“ noch immer enge personenhafte und hausgebundene Vorgänge.

Demnach auch **kein** Bedarf an Regelungen im Hinblick auf die **Wirtschaft** als gleichsam **Staats- oder Gemeindeaufgabe**.

2. Mittelalterliche Stadt- und Zunftwirtschaft

a) Tatsächliche Voraussetzungen

Entwicklung der **Geldwirtschaft** neben der **Naturalwirtschaft**

Notwendigkeit der abgabepflichtigen Bauern, **Absatzmärkte** für ihre Produkte (zur Erzielung von Geldgewinnen) zu suchen

Produktion höherwertiger Erzeugnisse in den **Städten**

An die Stelle der Wirtschaft um der **Bedarfsdeckung** Willen (Nahrungsprinzip) rückt das Prinzip der Gewinnerzielung (**Erwerbsprinzip**) in den Vordergrund.

b) Rechtsstellung der Städte

Wirtschaftliche **Privilegien** für die Städte (Verleihung durch Territorialherren, z.B. König)

Damit folgende Befugnisse: Errichtung von **Märkten**; (damit verbunden) Münzrecht, Zollrecht, **Stapelrecht**, Umschlagsrecht

Außerdem: Verleihung des „Königsbannes“; das ist die Befugnis zur **Aufsicht** über den **Marktbetrieb** (Sicherheit und Ordnung) und das Recht, Vergehen ahnden zu dürfen.

c) Folgen

Städtischer Warenmarkt wird aufgebaut; Tauschhandel zwischen Bauern und städtischen Gewerbetreibenden wird angeregt; Ausbau des **Fernhandels**; wirtschaftliche **Arbeitsteilung** (Kleinhandel, Großhandel, Speditionsgewerbe, Bankengewerbe, verschiedene Handwerkszweige); Verfeinerung der **Produktionsmethoden**.

Somit tritt an die Stelle der Haus-, Betriebs- und Eigenwirtschaft in überschaubaren Räumen ein **Wirtschaftsmarkt** (erster Schritt von der Mikroökonomik zur Makroökonomik).

d) Aktivitäten der Städte im Einzelnen

aa) Regelungen

Lit.: *Stober*, Quellen zur Geschichte des Wirtschaftsverwaltungsrechts, 1986, Quellen, S. 1 ff.;
W. Sombart, Die Ordnung des Wirtschaftslebens, 1925, S. 53 ff.

Aufgrund der tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten schaffen Städte **Einrichtungen**, Kornhäuser, **Verkaufshallen**, Lagerhallen; **Stapel- und Umschlagsplätze**.

„**Zeughäuser**“ dienen wohl eher nur der Lagerung von **Militärmaterial**.

Die **Benutzung** dieser Einrichtungen wurde geregelt.

Insbesondere: **Marktordnungen**. Teilweise wurde beispielsweise verfügt:

- außerhalb der Märkte darf kein **Verkauf** stattfinden
- Verbot des Ankaufs von Lebensmitteln vor dem Eintreffen auf dem Markt
- **Marktrecht**, um den Stadtbewohnern das Monopol des Bezuges von Landwaren der Umgebung zu sichern.

Die diesbezüglichen städtischen **Satzungen** und **Statuten** befassen sich intensiv mit der Förderung, Überwachung und Lenkung der Stadtwirtschaft.

Somit erstmals Vorschriften mit wirtschaftsverwaltungsrechtlichem Inhalt, also: räumlich orientierte **Wirtschaftsverwaltung** (zugleich wesentlicher Bestandteil einer kommunalen **Selbstverwaltung**).

bb) Eingriffe zur Einnahmenerzielung

Lit.: *H. Pohl*, in Festgabe für: v.Unruh, 1983, S. 4 ff., 16 ff.

Vor allem das **Stapelrecht** ist eine wesentliche Einnahmequelle. Es berechtigt die Stadt, fremde Kaufleute zu zwingen, ihre Ware abzuladen und für eine bestimmte Zeit zum Verkauf anzubieten.

Beispiele: Passau, Burghausen, Hannoversch-Münden

Mit der **Abschaffung** dieses Stapelrechts sind die betroffenen **Gemeinden** unvermittelt **verarmt**.

Neben dem Stapelrecht gab es das **Umschlagsrecht**: Verbot von fahrenden Kaufleuten zum Weiterziehen; Zwang zum Ausladen (zum Zwecke der **Zollkontrolle** - Zollumschlag); zum Wechsel des Verkehrsweges (örtlich fixierter Umschlag) oder zur Inanspruchnahme örtlicher Fahrzeuge (**rechtlicher Umschlag**) - also Weitertransport auf Landfahrzeugen oder Schiffen von Bewohnern der Stadt, die dieses Recht gegenüber Fremden ausübten.

Aufsicht über die Stadtwirtschaft:

Die Stadtverwaltung beaufsichtigte im Interesse der **Funktionsfähigkeit** des Marktes **Handel, Gewerbe** und **Marktbetrieb**; dabei u.a. Kontrolle der Einhaltung von **Maßen** und **Gewichten** sowie der Qualität.

e) **Zunftwesen**

aa) **Beeinträchtigung der „wirtschaftlichen“ (Berufs-)Freiheit**

Lit.: *Stober*, Quellen, S. 12 ff.

Die Stellung der **Stadtbürger** war von weitgehender Freiheit geprägt, insbesondere im Vergleich mit der Stellung der auf dem Lande lebenden unfreien Bauern. Stichwort: „**Stadtluft macht frei**“.

Damit bestand **persönliche** Freiheit und an sich auch **wirtschaftliche Freiheit** für die Stadtbürger, die im Gewerbe, Klein- und Nahhandel tätig waren.

Relativiert wurden diese Freiheiten durch die Einrichtung von **Zünften** und **Gilden**, in denen Meister und Gesellen eines Handwerks „bereichsspezifisch“ zusammengeschlossen waren.

Aufgaben und Ziele dieser Organisationen:

- Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der jeweiligen Handwerksangehörigen
- Ausbildung des Nachwuchses bis zur Meisterbefähigung
- Festlegung von Preisen
- Festlegung von Qualitätsanforderungen an die Erzeugnisse, Produktionstechniken und Rohstoffbeschaffung
- Regelung von Standesfragen
- Außerdem: Befugnis zur Setzung von Zunftrecht
- Zunftgerichte konnten Sanktionen erteilen.

Als Reaktion auf den wachsenden Zuzug zu den Städten - und damit **Verschärfung der Konkurrenz** - Einführung des **Zunftzwanges**

Zunftzwang bedeutet:

- Verbot des gewerblichen Arbeitens und Feilbietens von Erzeugnissen innerhalb der **Bannmeile**, in der die Zunftgenossen ihre Handwerksbetriebe unterhielten.
- Begrenzung der **Produktionsmenge** der Zunftmitglieder
- Errichtung von **Monopolen** (und damit Schaffung von Konkurrenzverboten)

Lit.: *Pohl*, aaO., S. 9 f.;
v.*Ebner*, GewArchiv 1986, S. 209 ff.

Bewertung dieses Zunftzwanges:

- Ausnutzung von Privilegien
- einseitiger Protektionismus
- Gegensatz zur freien Verkehrswirtschaft
- Unterbindung technischer Neuerungen
- nachteilige Auswirkungen auf die Weiterentwicklung der mittelalterlichen Stadtwirtschaft.
Beispiel: Die Zunfturkunde der Stadt Thorn stellt fest, dass „kein Handwerksmann etwas Neues erfinden, erdenken oder gebrauchen“ soll.

bb) Entwicklung zur Gewerbefreiheit

Lit.: *Frotscher*, in: Schmidt, BT. 1, § 1 I
Püttner, S. 44

Später: Bekämpfung der **Zunftmissbräuche** insb. im Bereich des **Handwerks**; allmählicher Abbau der Zwangsrechte (Zunftzwang und Bannrechte).

Offizieller Übergang zur „vollkommenen **Gewerbefreiheit**“ in **Preußen** im Jahr **1810**: Gewerbebesteuereidikt v. 28.10.1810

- Durchbruch zur **Gewerbefreiheit**, wenn auch unter Einschränkungen
- 34 katalogartig aufgezählte Berufe, darunter Ärzte, bedürfen eines **Befähigungsnachweises**
- **Auflösung** der „privilegierten Corporationen“ mit ihrem **Zunfts- und Innungszwang**
- Einführung einer allgemeinen **Gewerbesteuer**, die mit der notwendigen Lösung eines Gewerbescheins erhoben wurde

Ergänzung des Gewerberechts durch das „Gesetz über die polizeilichen Verhältnisse der Gewerbe“ (**Gewerbepolizeirecht**) v. 7.9.1811.

- Einschränkungen der Gewerbefreiheit im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

- insb. für solche Gewerbe, „bei denen ungeschicktem Betriebe gemeine Gefahr obwaltet“ (vgl. § 21 des Edikts)
- Enumerativ aufgeführte gefährliche Gewerbe, z.B. Gast- und Schankwirte, Maurer und Zimmerleute, Totengräber und Marionettenspieler, auch: Ärzte, Apotheker, Schauspieldirektoren, Leiter von Privat-Irrenhäusern (d.h. ein gegenüber dem heutigen Recht weiterer Gewerbe-Begriff)

„Meilensteine“ in der Entwicklung der Gewerbefreiheit:

- **Preußische Gewerbeordnung** von 1845
- **Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes** vom 21.6.1869
- Nachfolger ist die vom **Deutschen Reich** übernommene – ab 26.7.1900: Geltung im gesamten **Reichsgebiet** – und in Abwandlung bis heute maßgebende **Gewerbeordnung**.

Zentraler Ausgangspunkt: Grundsatz der **Gewerbefreiheit** - praktisch eine „vorgezogene“ **Berufsfreiheitsgarantie des 19. Jahrhunderts**, entsprechend dem liberalen Grundzug jener Zeit.

Zugleich aber auch „**Wiederaufleben**“ - genauer: Fortführung und Stärkung der Handwerksinnungen und die Erhöhung der Anforderungen im Handwerk sowie die Vermehrung der erlaubnispflichtigen oder überwachten Gewerbe.

Somit sind die Zünfte die Vorläufer der heutigen nach Berufen organisierten **Selbstverwaltung der Wirtschaft** (insb. die „**Kammern**“ – mit allen Vorzügen und Nachteilen).

Exkurs: Beurteilung von Kammern u.ä. nach heutigem Recht. Zwangskooperationen; Art. 9 Abs. 1; Art. 2 Abs. 1 GG; öffentlich-rechtliche Zwangsmitgliedschaft.

BVerfGE 38, S. 281 – Arbeitnehmerkammern der Länder Bremen und Saarland

BVerfG B. v. 7.12.2001 – 1 BvR 1806/98 – Zulässigkeit der Pflichtmitgliedschaft in IHK

Vgl. oben die Entscheidungen des BVerfG zu diesem Problem (A. 4.).

3. Die polizeistaatliche Wohlfahrtswirtschaft

Lit.: *Püttner*, S. 42 ff.
Stober, Lb, § 3 III, S. 26 f.
Stober, Handb. § 5 IV, S. 101 ff.

a) Entwicklungen

Die nachfolgenden Bemerkungen beziehen sich auf die Zeit vom **Mittelalter bis** etwa Ende des **30-jährigen Krieges**.

Wie bereits gesagt, beschränkten sich die **Reichsherren im Mittelalter** zunächst auf:

- Einräumung von Privilegien an die Städte

- Sicherung der Verkehrswege
- Förderung der Wirtschaft durch eine angemessene Zollpolitik

Daneben widmeten die Reichsherren sich der **Verwaltung** ihrer **eigenen Wirtschaftsgüter**.

Folgende **Entwicklungen** fanden dann statt:

- zunehmende Güternachfrage
- Beschleunigung des Warenaustausches
- Ausdehnung der Städte
- Intensivierung des Fernhandels
- praktisch Ausdehnung der mittelalterlichen Stadtwirtschaft auf den ganzen Wirtschaftsraum

Diese Entwicklung führte bei Reichsherren und Landesfürsten dazu, dass die **wirtschaftspolitische Zurückhaltung aufgegeben** wurde und begonnen wurde, das Wirtschaftsleben zu regeln; dabei ging es auch darum, bestimmte Missstände zu beseitigen.

b) **Regelungen**

Die diesbezüglichen Regelungen wurden durch sog. **Reichspolizeiverordnungen** (oder Landespolizeiverordnungen) vorgenommen, die im Anschluss an die ausgeprägte Gewerbegebung der Städte erlassen wurden.

Lit.: *Stober*, Quellen, S. 16 ff.

Insoweit spricht man davon, dass diese polizeilich geregelte Wirtschaftsordnung das Ergebnis der **bürgerlich-städtischen Wirtschaftsform** war - aber gleichwohl weder Stadtwirtschaft noch Territorialwirtschaft.

Grundlage dieser Regelungen sind die **Anschauungen** über **Handel, Gewerbe** und **kanonisches Zinsverbot**; Wirtschaftsgeschehen wurde unter **ethischen Kriterien** beurteilt mit dem Ziel, das Glück und die Wohlfahrt des Individuums zu befördern; eine gleichsam weltliche Wirtschaftsethik gab es noch nicht, so dass man sich auf die „übliche“ moralisch-theologische Sichtweise beschränkte.

c) Die „gute Polizey“

Die „Polizei“ in diesem Sinne bedeutete die Zusammenfassung praktisch **sämtlicher** Bereiche der „**staatlichen**“ **Aktivitäten** auf Kreis- und Landesebene. Sämtliche wirtschaftlich relevanten Lebenssachverhalte wurden unter diesem Gesichtspunkt der „guten Polizey“ behandelt.

Beispiele:

(1) Das „**Kurbrandenburgische Mandat**“ von 1572

- danach dient die „gute Polizey“ “der Erhaltung eines jeden Standes, Gebühr, Herkommen, Nahrung und Notdurft“.
- Gegenstand des wirtschaftsbezogenen Polizeirechts waren u.a. Monopolbekämpfung, Zölle, Maße, Gewichte, Preisbeeinflussung („gerechter Preis“), Lebensmittelüberwachung, Regelung der Berufsausübung, Bekämpfung von Luxus und Wucher, Sicherung des freien Verkehrs und Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Vorratshaltung (insb. Getreide) sowie die Aufrechterhaltung von christlicher Zucht und Sitte.

(2) Die „**Polizeiverordnung**“ Rudolfs II. für **Schlesien**

- Anzeigepflicht für Gastwirte hinsichtlich junger Leute, welche die Gäste belästigen, damit diese zum Militärdienst gegen die Türken eingezogen werden können.

Weiterhin wurde in den Polizeiverordnungen versucht, die **Misstände** in den **Zünften** abzustellen, die sich zunehmend abschlossen und den Zugang zum Handwerk sowie zur Meisterschaft immer mehr erschwerten. Diese Reformbemühungen blieben jedoch vor allem wegen der überregionalen Organisation der Handwerkszünfte erfolglos.

Erst durch die „**Reichszunftordnung**“ von 1731 (Gewerbeordnung) verloren die **Zünfte** die (völlige) Autonomie; der Zugang zum **Handwerk** wurde neu geordnet; die **Aufsicht** des Staates über das Zunftwesen wurde eingeführt. Dieser sog. Reichsschluss wurde jedoch in den einzelnen Territorien unterschiedlich streng durchgeführt.

d) Bewertung

Bewertung dieser spätmittelalterlichen „Wirtschaftsverwaltung“: **keine bestimmte Wirtschaftstheorie**; eher unsystematische Verwaltung der Wirtschaft durch dieses umfassende „Polizeiwesen“.

Für diesen Zeitraum ist weiterhin zu erwähnen die **nachlassende Bedeutung** der **Domänenwirtschaft** (auf Reichs- und Landesebene). Zunächst reichte diese als Eigenwirtschaft aus, um den **Hofstaat** zu versorgen und die **Finanzausgaben** zu finanzieren. Die Zunahme der im frühen Mittelalter üblichen Landschenkungen und Verlehnungen führten zum Schrumpfen des Reichsgutes und zum **Ertragsrückgang** auch der **Eigenwirtschaft**; hinzu kamen zunehmende Staatsaufgaben und steigender Finanzbedarf.

4. Die Wirtschaftsverwaltung im Absolutismus

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 9 – 11
Jarass, § 1 Rdnr. 2 – 5
Püttner, S. 42 – 46
Schmidt, AT, § 1 II, S. 7 ff.
Schliesky, S. 13, 14 m.w.N.
Stober, Lb, § 3 IV, S. 27 f.
Stober, Handb., § 5 V, S. 104 - 106

a) Überblick über die Wirtschaftslage nach dem 30-jährigen Krieg

Die **Folgen des 30-jährigen Krieges** prägten die nachfolgende Wirtschaftspolitik bis in das 18. Jahrhundert. Dieser Krieg hatte den wirtschaftlichen **Aufstieg** und die **Expansion** der wirtschaftlichen Tätigkeit **unterbrochen** und einen **verwüsteten Lebens- und Wirtschaftsraum** hinterlassen; dazu kamen hohe **Bevölkerungsverluste** und **Arbeitslosigkeit**.

Gründe für ein **verstärktes Engagement** der Gebilde, die sich zunehmend zu **Staaten** entwickelten:

- Der Wiederaufbau der Wirtschaft schien **allein** aus **Privatinitiative** und unter den genannten Polizeigesichtspunkten **nicht** zu bewältigen zu sein. Der Staat sollte umfassend fördern, ordnen und regulieren, um den Neuaufschwung zu gewährleisten.
- Der daraus sich ergebende Hang zum **Protektionismus** erklärte sich auch daraus, dass die zum Wiederaufbau und zur Weiterentwicklung von Landwirtschaft, Kleingewerbe (Handwerk) und Manufakturen benötigten Gegenstände (auch Luxusgüter) vom **Ausland** vielfach in **besserer Qualität** und/oder **preisgünstiger** angeboten wurde. Dem **heimischen Gewerbe** sollte eine **Chance** gegeben werden; dazu mussten die eigenen Lieferanten durch **Importzölle** oder **Importverbote** geschützt werden.

Was zunächst vernünftig und einleuchtend erschien, wurde später zum **System**.

Die zunehmende **Staatswerdung** und die damit verbundene **Vermehrung** der **Staatsaufgaben** und der zunehmende Bedarf an **Finanzmitteln** (z.B. im **Militärwesen**, wegen eines stehenden Heeres) führte nicht nur dazu, nach neuen und kräftig sprudelnden Steuerquellen Ausschau zu halten. Außerdem widmeten sich die Landesherren zunehmend „**eigenen**“ **Betrieben, Monopolbetrieben**, und traten dadurch in Konkurrenz mit der wirtschaftlichen Betätigung der Bürger.

Schließlich zeigte der **Blick auf Frankreich**, dass im Hinblick auf den Ausbau öffentlicher Haushalte und die Entwicklung zum Steuerstaat bereits vorbildlich betrachtet wurde.

Ein prominenter Name: der Wirtschaftsminister Jean Baptiste **Colbert** (1619 - 1683).

b) Merkantilistisch-kameralistische Wirtschaftsverwaltung

aa) Entwicklung

Die Theorie des sog. **Merkantilismus** entfaltete sich im 17. Jahrhundert zu einem wissenschaftlichen **System (politische Ökonomik)**, das sich später - ergänzt um Ideen der **Naturrechtslehre** und der **Aufklärung** - zu einer **Staatwirtschaftslehre** des aufgeklärten **Absolutismus** entwickelte. Deren Inhalt in Stichworten:

- Kenntnisse von der Verwaltung der Domänen und Regalien
- Kenntnisse von den Steuern und dem öffentlichen Kredit
- Kenntnisse von den Grundsätzen des Kassenwesens
- Kontrolle über die gesamte Finanzverwaltung

In **Deutschland** wurde der Merkantilismus in der Spielart des **Kameralismus** (von ital. „Kamere“, fürstliche Staatskammer) bekannt.

Die Bedeutung dieser Lehre (Merkantilismus / Kameralismus) für Staat und Wirtschaft fand Ausdruck in der Errichtung mehrerer **kameralistischer Lehrstühle**.

bb) Ziele des Merkantilismus / Kameralismus

Nicht mehr ist **erstes Ziel** die Förderung der **Wohlfahrt der Untertanen** im Sinne der herkömmlichen „polizeilichen“ Betreuung, **sondern** die **Wohlfahrt des Staates**, der Nation. Demgemäß ist Merkantilismus **Territorialwirtschaft** und damit **Volkswirtschaft** im heutigen Sinne (die früher sog. Nationalökonomie).

Teils ist diese Wirtschaftsform **marktwirtschaftlich orientiert**, z.B. als umfassende Förderung des Gewerbes. Allerdings dient die gezielte **Stützung von Gewerbe und Handwerk** nicht primär diesen Bereichen und der wirtschaftlichen Entwicklungsfreiheit des einzelnen, sondern einem **zentralwirtschaftlichen Ziel**: Vermehrung des **nationalen Reichtums** durch Gewerbe.

Also letztlisches Ziel auch: **Stärkung der Staatsmacht**, etwa entsprechend der zentralen Aussage: Der **Reichtum eines Landes** ist von der Zahl der **Untertanen** und dem **Staatschatz** abhängig. Fiskalische, staatsbezogene Orientierung der Wirtschaftspolitik.

Teilziele:

- Belebung der mittelalterlich geprägten Gewerbeförderung
- Beseitigung des kleinterritorialen, binnengerichteten Wirtschaftsdenkens
- Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur
- Zentralisierung der Steuerung der Wirtschaft

cc) Maßnahmen

Rechtliche und **tatsächliche** Maßnahmen zur Durchführung dieser Ziele:

- Vereinheitlichung von **Maßen** und **Gewichten** (um eine Vergleichbarkeit von Wirtschaftsleistungen zu erreichen)
- Beseitigung von **Binnenzöllen** (um Wirtschaftshemmnisse zu beseitigen)
- Ausbau von **Verkehrswegen** (um Warentransporte zu beschleunigen)
- Vermehrung der **Bevölkerung** (um Arbeitskräfte zu erhalten)
- Schaffung großer **Edelmetallbestände** (um Reserven für schlechte Wirtschaftszeiten zu besitzen)
- **Ausfuhrförderung** und **Einfuhrbeschränkung** (um die aktive **Handelsbilanz** zu verbessern)
- Detaillierte **Regelung** von **Gewerbe** und **Handel** (um die Produktivität zu erhöhen und die Kontrolle zu erleichtern)

Der preußische König **Friedrich II.** hat die **Zielsetzung merkantilistischer Wirtschaftspolitik** folgendermaßen formuliert (im Jahre 1848): „Es gereichen zwei Sachen zum wahren Besten eines Landes, nämlich

1. aus fremden Landen Geld hereinzuziehen und
2. zu verhindern, dass das Geld nicht unnötigerweise aus dem Land gehen müsse“.
(zitiert nach: *Preußen, Zur Sozialgeschichte eines Staates*, 1981, S. 63).

Für das erste Ziel habe der Handel, für das zweite das inländische Gewerbe zu sorgen.

dd) Verhältnis von Merkantilismus / Kameralismus zum „Absolutismus“

Im **Absolutismus** ohne Gewaltenteilung vereint der Landesherr Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit (sowie auch Rechtsprechung) in seiner Person, kann also nach Belieben mit Gesetzen oder Einzelakten regieren, auch ohne an die eigenen Regelungen (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsakte), erst recht nicht an die Vorgaben eines „Parlaments“ gebunden zu sein. Das führt zu großer **Rechtsunsicherheit** auch bei den Wirtschaftsunternehmen, denn eine verlässliche Grundlage für **wirtschaftliche Investitionen** besteht nicht; vielmehr besteht die Gefahr jederzeitiger unkalkulierbarer Gesetzesänderungen oder Interventionsmaßnahmen.

(1) Privilegien

Ein gewisser **Ausgleich** dafür ist die Erteilung von **Konzessionen** oder **Privilegien**, also die Einräumung von Rechtspositionen, die also auch für den Fürsten letztlich bindend sein sollen. Ein solches „Privileg“ ist kein anstößiges Vorrecht, sondern bezeichnet schlicht die Verleihung eines Rechts durch individuellen Hoheitsakt.

Erst als sich die **Privilegien**, die gesicherte Rechtspositionen schaffen mussten, um ihren Zweck zu erreichen, immer mehr **gewerbefreiheitshemmend** und **gemeinschaftsschädlich** auswirkten, bekamen sie diesen „Geruch“ der unberechtigten Bevorteilung, der dann den Kampf gegen die Privilegien zu einem Bestandteil der Freiheitsforderungen (z.B. der Französischen Revolution) machte.

(2) Zentralisierung

Im Interesse der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebiets büßten die **Städte** ihre rechtliche und **wirtschaftliche Unabhängigkeit** ein - dies ist im Zusammenhang mit der Staatswerdung zu sehen.

(3) Staatliche „Eigenbetriebe“

Wesentlich für den Merkantilismus ist weiterhin, dass Staat (und auch Gemeinden) „**eigenhändig**“ **Manufakturen** betreiben, die bisher Privatpersonen vorbehalten waren. Also insoweit **Konkurrenz** mit der **privaten Wirtschaft**. Das betrifft Eisenwerke, Porzellanfabriken, Textilmanufakturen, Reedereien, Spinnereien, Banken.

Ziel dieser Eigenwirtschaft:

- neue **Einnahmequellen** für den Staat
- wirtschaftliche **Musterbetriebe** für die Privatwirtschaft

(4) Verwaltungsorganisation

Neben den schon traditionellen **Finanzbehörden** wurde für diese umfassende „**Wirtschaftspflege**“ die Einrichtung neuer Verwaltungsbehörden notwendig.

In **Preußen** wurde z.B. - im Jahr 1740 - ein Departement für „Kommerzien- und Manufaktur-sachen“ (Fabrikdepartement) geschaffen, dem im Jahr 1767 eine Kommission für die Fabrikenaufsicht unterstellt wurde. Ziel dieser Organisation: Einführung und Ausbreitung neuer gewerblicher Betriebsformen.

Zusätzliche Verwaltungseinrichtungen

Die Verwaltungshierarchie in **Gewerbeangelegenheiten** wurde durch **Unterbehörden**, nämlich die **Kriegs- und Domänenkammern** (zuständig für gewerbliche Routineangelegenheiten), die Steuerräte und die Fabrikinspektoren vervollständigt.

Zusätzlich: **Wirtschaftsbehörden auf Zeit** - von Fall zu Fall einberufene **Kommissionen**, die mit **Beamten** und teilweise mit **sachverständigen privaten Unternehmern** besetzt waren und eine jeweils klar abgegrenzte Aufgabe zu erfüllen hatten.

ee) Gesamtschau dieser Entwicklung

Merkantilismus ist nicht nur eine **volkswirtschaftliche Theorie** und eine **Wirtschaftsepoche**, sondern eine **Wirtschaftsverwaltung**, die das gesamte Staatsgebiet und sowohl die privatwirtschaftliche als auch die (eigene) staatswirtschaftliche Gewerbetätigkeit umfasst.

ff) Bewertung

Schon aus der Sicht der **Zeitgenossen** wird diese gewerberechtliche Doppelzuständigkeit heftig kritisiert. Beispielsweise hält es J. H. Gottlieb **von Justi** für „mit der **Würde des Staates** unvereinbar“, dass der Staat alle möglichen wirtschaftlichen Tätigkeiten an sich zieht, damit aber zugleich aber seinen Untertanen die Möglichkeit gibt, durch ihren Fleiß die notwendigen Steuern aufzubringen. Diese Auffassung steht in engem Zusammenhang mit der Tatsache, dass der **merkantilistische Staat zugleich Steuerstaat** wird.

Aus heutiger Zeit wird **positiv** gesehen, dass es gelang, **am Zunftszwang vorbei** Manufakturen, Bergbau und andere Produktionsbetriebe aufzubauen und im Laufe des 18. Jahrhunderts eine spürbare **Verbesserung der wirtschaftlichen Lage** herbeizuführen, wobei offenbar die Auffassung vorherrscht, dass ohne staatliche Förderung, als allein aus privater Initiative, die Entwicklung nicht so positiv verlaufen werde.

Allerdings wird auch auf die bleibenden und auch heute noch in den westlichen Industrieländern vielfach kopierten **Irrtümer des Merkantilismus** hingewiesen:

- scharfe **Reglementierung** der inländischen Wirtschaft
- und vor allem der **Protektionismus**: Protektionsbestrebungen gefährden nicht nur den **internationalen Warenaustausch**, sondern führen letztlich zu mangelnder **Wettbewerbsfähigkeit** der **inländischen Industrie**.

Dieses Problem ist aktuell, insbesondere im Hinblick nicht nur auf die Wirtschaft in der EU und in dem europäischen Wirtschaftsraum, sondern vor allem im Hinblick auf die heute wohl allgemein befürwortete Notwendigkeit einer im Wesentlichen liberalen Weltwirtschaft.

(Vgl. dazu im Einzelnen unten E. Außenwirtschaftsrecht).

5. Der sog. Liberalismus / Liberalistische Wirtschaftsverwaltung

- Lit.: *Arndt*, Rdnr. 12 – 14
Jarass, § 1 I 2, S. 2 - 4
Püttner, S. 46 – 55
Schmidt, AT, § 1 III, S. 13 - 18
Schliesky, S. 14, 15 m.w.N.
Stober, Lb, § 3 V, S. 28 – 30
Stober, Handbuch, § 5 VI, S. 107 - 117

a) Geistige Grundlagen

Der sog. **Liberalismus** wird allgemein gekennzeichnet als die **Wirtschaftsordnung der Aufklärungszeit**. Betrachtet man Aufklärung in erster Linie als Forderung nach Freiheit vom Staat, so bedeutet das im Bezug auf das Wirtschaftsleben die Forderung nach Abschaffung der überkommenen Reglementierungen der Wirtschaft durch Stadtrecht, Zunftrecht und Polizeirecht (im alten Sinne).

Ausformuliert sind diese Forderungen in grundlegenden Schriften englischer und französischer Nationalökonomien aus der Zeit zwischen 1776 und 1848:

Adam Smith (1723 – 1790)

- Hauptwerk: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776 (übersetzt von *H.C. Recktenwald*, 3. Aufl. 1983)
- Wissenschaftlicher Ausgangspunkt des Wirtschaftsliberalismus
- „Nachweis“ von Naturgesetzen des Wirtschaftslebens
- beeinflusst durch das vernunftrechtliche Naturrecht der Aufklärung
- die entscheidende Antriebskraft für den Wohlstand und Reichtum der Gesellschaft wird in dem natürlichen Bestreben des Einzelnen gesehen, in Freiheit seine wirtschaftliche Situation zu verbessern
- mit der Verfolgung seiner wohlverstandenen Individualinteressen diene der Einzelne – geleitet von einer „invisible hand“ – notwendigerweise zugleich der Wohlfahrt seiner Mitmenschen
- Smith sieht es allerdings auch als die Pflicht des Souverän an, „bestimmte öffentliche Anstalten und Einrichtungen zu gründen und zu unterhalten, die ein Einzelner oder eine kleine Gruppe aus eigenem Interesse nicht betreiben kann, weil der Gewinn ihre Kosten niemals decken könnte“ (*Recktenwald*-Übersetzung, S. 582, s. auch S. 612 ff.).

David Ricardo (1772 – 1823)

- Hauptwerk: *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1817
- entwickelte u.a. das „Prinzip der relativen Kostenvorteile“, als wichtigen Beitrag zur ökonomischen Bedeutung des internationalen Güterausstausches (vgl. v. *Arnim*, D III 5, S. 139/140)
- war (ebenso wie Karl Marx) der Ansicht, aus den Gesetzmäßigkeiten einer Marktwirtschaft „ablesen“ zu können, dass aller Vorteil aus dem technischen Fortschritt allein den Unternehmern zufalle und der Arbeitnehmer nichts davon habe, sondern sogar verelende.

John Stuart Mill (1806 – 1873)

- Hauptwerk: Principles of Political Economy, 1848 (übersetzt von Gehring, 2. Aufl. 1924)
- gilt als Vollender der klassischen Nationalökonomie
- legte klar umrissene „Grenzen des Grundsatzes laissez-faire und der Nichteinmischung des Staates“ (so die Überschrift des 11. Kap. im V. Buch der „Principles ...“)

Jean-Baptiste Say (1767 - 1832)

- Hauptwerk: Traité d'économie politique (1803)

Auf deutscher Seite wurde die Theorie des wirtschaftlichen Liberalismus aufgenommen und zu einer Theorie eines Wirtschaftsverwaltungsrechts entwickelt. Prominenter Vertreter ist **Lorenz von Stein**: Nach seiner Auffassung ist die Wissenschaft des Verwaltungsrechts keine selbständige Wissenschaft, sondern sie stimmt mit dem System der Verwaltung als rechtlich anerkannte Tatsache überein.

Diese **volkswirtschaftlichen Überlegungen** zielen darauf ab, einen - neuen - Weg aufzuzeigen für ein Wirtschaftssystem, das (insoweit in Übereinstimmung mit sämtlichen derartigen Zielsetzungen) ein für Staatenindividuen ein optimales Wirtschaften ermöglichen sollen.

Der **Liberalismus** geht vom **Eigennutz des Individuums** als wirtschaftliche **Triebkraft** aus. Der **Staat** soll lediglich den rechtlichen **Rahmen** setzen und nur dann tätig werden, wenn das Individuum nachweislich nicht in der Lage ist, seine wirtschaftlichen Belange selbst zu ordnen.

Man könnte insoweit auch von einer Übertragung der **Verantwortung** für das **wirtschaftliche Wohlergehen** im Staat im Sinne einer generellen „**Privatisierung**“ sprechen.

Ein **Beispiel** dafür, wie diese Tendenz des Wirtschaftsrechts sich in den Gesetzgebungsmaterialien auswirkt: Die **früheren Schutzrechte**, insbesondere die **Patente**, die in Form von Privilegien verliehen wurden und damit einem öffentlich-rechtlichen Regime unterstanden (so noch § 31 der Württembergischen Verfassung von 1819, wonach die Erteilung von Patenten auf 10 Jahre für nützliche Erfindungen in das Ermessen der Regierung gestellt wurde), werden **abgelöst** durch **gewerbliche Schutzrechte** einschließlich des **Urheberrechts**, die nunmehr als privates „**geistiges Eigentum**“ des Erfinders (oder Urhebers) in den Bereich des Zivilrechts überführt und dort dementsprechend geschützt werden.

b) Rechtliche Umsetzung

Auf **Verfassungsebene** bedeutet die Forderung nach einer Liberalisierung der Wirtschaftsverwaltung die Schaffung und Anerkennung von denjenigen **Freiheitsrechten**, die für die wirtschaftliche Betätigung von besonderer Bedeutung sind: **Berufsausübungsfreiheit, Freizügigkeit, Eigentum**.

Konkreter - gleichsam auf der Ebene des „einfachen“ Gesetzes - geht es um die **Aufhebung** der Überreste der **Leibeigenschaft**, der Gutshörigkeit, der Beseitigung von Handelshemmnissen, **Vertragsfreiheit**, Konsumfreiheit und vor allem **Gewerbefreiheit**.

Beispiele für diese Entwicklung:

Die deutsche **Bundesakte** von 1815 (Art. XVIII) und die **Verfassungsurkunde des Königreichs Württemberg** (§ 24) räumten den Untertanen die Eigentumsfreiheit und das Recht auf Freizügigkeit ein.

Der Grundsatz der **Gewerbefreiheit** fand Eingang in die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes (1869) und wurde dann in die (Reichs-)Gewerbeordnung übernommen.

Außerdem sind es die allgemeinen Forderungen, die mit dem Ruf nach dem **Rechtsstaat** verbunden sind, die ebenfalls die für das Wirtschaften notwendige Sicherheit geben: **Gesetzesvorbehalt, Gesetzesvorrang, Bestimmtheit, Vertrauensschutz.**

c) **Insbes.: Die Gewerbefreiheit**

Lit.: *Schmidt*, AT, § 1 III. 3.
Püttner, S. 46 ff.

aa) **Bewegungen für eine Berufsfreiheit**

Unter dem Stichwort „Gewerbefreiheit“ sollten die **Nachteile des Merkantilismus** überwunden werden. Ein auslösendes Moment für diese alte Forderung (nach Gewerbefreiheit) war die **Erfahrung** mit Napoleon und Frankreich und die dabei gezeigte Überlegenheit der **Franzosen**, die mit der dort eingeführten Gewerbefreiheit in Verbindung gebracht wurde.

Stichwort **Gewerbefreiheit** - nicht nur die Freiheit des **Zugangs zum Gewerbe** und damit die **Aufhebung des Zunftzwanges**, sondern viel mehr, nämlich z.B. die Aufhebung der **Gutsuntertänigkeit der Bauern**, die Aufhebung der durch das ALR eingeführten **Genehmigungspflicht für Fabriken**, Aufhebung des **Protektionismus**, also die Liberalisierung der Importe und die Liberalisierung in Domänen und im Fideikommisswesen (Fideikommiss = die auf autonomer Satzung oder rechtsgeschäftlicher Stiftung beruhende Bindung eines – adeligen – Familiengutes im Mannesstamm und damit ein zu einer rechtlichen Einheit verschmolzenes Sondervermögen, das grundsätzlich unveräußerlich und nur innerhalb einer Familie vererblich ist).

In Preußen wurde dieser Forderung in einer Reihe von Einzelgesetzen Rechnung getragen (**Stein-Hardenbergsche Reformen** 1810/1811). In den übrigen deutschen Staaten kam die Liberalisierung - entsprechend der Restauration - nicht rasch voran.

Zahlreiche **Einzelereignisse** sind zu erwähnen, beispielsweise auch der Übergang von der **Warenmesse** zur **Mustermesse** (in Leipzig im 19. Jahrhundert).

Die **Gewerbefreiheit** stieß von Anfang auf **Kritik** und Proteste der **Städte** und der **Handwerker**, mit zeitweiligen Erfolgen der „Handwerkerbewegung“.

Endpunkt der Entwicklung ist die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes (1869).

bb) **Gegenströmungen**

Einschränkung der **Gewerbefreiheit** in Preußen 1845/1849, insb. im Bereich des Handwerks. Die Handwerker konnten ihre Traditionen in Form durch das **neue Recht** vorgesehene Bildung von „**Innungen**“ fortführen.

Die fortwirkende und prägende Kraft des Zunftwesens zeigt sich auch in den Zusammenschlüssen von **Berufsständen** und **Gewerbebezweigen** und der bereits im 19. Jahrhundert erkennbaren Bildung von **Kartellen**.

Ein weiteres **Beispiel** ist das **Apothekenwesen**, wo die Gewerbefreiheit bereits 1811 durch die Einführung des Systems der Realkonzessionen abgelöst wurde: Zunächst personengebundene und nicht vererbliche oder veräußerliche Rechte; ab 1846 mit dem „**Präsentationsrecht**“ (Recht zur Präsentation eines **Nachfolgers**) ausgestattet, so dass die Apotheker der Niederlassungsfreiheit trotz einigem Hin und Her bis nach dem Zweiten Weltkrieg ausweichen konnten.

Beispiele aus heutiger Zeit: Handwerksrecht; Ärzte in Ärzte-Kammern und – u.U. – in Kassenärztlichen Vereinigungen.

d) Folgen für die staatliche Tätigkeit

aa) Allgemeines

Nach der Theorie des „**Wirtschafts-Liberalismus**“ sollten Staat und Gemeinden sich fast gänzlich aus der **eigenen Gewerbetätigkeit** und **Wirtschaftstätigkeit** zurückziehen.

Beispiel hierfür ist die „**Geschäftsinstruktion** für die preußischen Regierungen“ von 1808. Dort heißt es, es sei „dem Staat und seinen Gliedern immer am zuträglichsten, die **Gewerbe** jedes Mal ihrem **natürlichen Gang** zu überlassen, das heißt, keines derselben vorzugsweise durch besondere Unterstützungen zu begünstigen oder zu heben, aber auch keines in ihrem Entstehen, ihrem Betriebe und Ausbreiten zu beschränken, insofern das Rechtsprinzip dadurch nicht verletzt wird oder sie nicht gegen die Religion, die guten Sitten oder Staatsverfassung verstoßen“ (Stober, Quellen, Quelle 31).

bb) Entwicklung eines „neuen“ Polizei-Begriffs

Die Entwicklung des „Rückzuges“ des Staates aus seinem Engagement im Bereich der Wirtschaft zeigt sich in der **Diskussion**, was unter „**Polizei**“ zu verstehen sei.

Problem: Frage nach der **Ermächtigungsgrundlage** für staatliches Handeln auf der Grundlage polizeirechtlicher Generalklauseln. Das allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten (**ALR**, von 1794) spiegelt dabei bereits den Gedanken der Aufklärung wider; es ordnet in **II. 17., § 10** an: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der **öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung** und zur **Abwendung** der dem Publiko, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden **Gefahr** zu treffen, ist das **Amt der Polizei**“.

Letztlich wird durch das **Kreuzburg-Urteil** (PrOVGE 9, S. 353) bestätigt, dass aufgrund dieser Ermächtigungsgrundlage nur Gefahrenabwehr (durchaus im Sinne der heutigen Generalermächtigungen des Polizei- und Sicherheitsrechts) zulässig ist.

Etwa in diesem Sinne wird - letztlich allerdings zu **vereinfachend** - die **Aufgabe des Staates** des 19. Jahrhunderts dahingehend interpretiert, dass sich der Staat lediglich auf derartige polizeiliche Befugnisse beschränken soll.

Diese Sichtweise verkürzt allerdings u.U. die Tatsache, dass - früher und auch im demokratischen und parlamentarischen Rechtsstaat - Regelungen zulässig sind, die das Wirtschaftsleben

steuern; nur ist die polizeiliche Generalklausel - und damit die überkommene Vorstellung von „**Polizei**“ als Summe **sämtlicher Verwaltungstätigkeit** - **nicht mehr** haltbar.

Gleichwohl ist im 19. Jahrhundert eine deutliche staatliche **Zurückhaltung** im Bereich der Wirtschaftspolitik feststellbar.

Zur Entwicklung des **Wirtschaftsverwaltungsrechts** gehört auch, dass nicht nur die Gewerbefreiheit eingeführt wird, sondern dass sich auch ein entsprechender **Regierungsstil** entwickelt: Geordnete Gewerbefreiheit verträgt sich **nicht** mit **unkalkulierbaren Einzelmaßnahmen**, sondern bedarf verlässlicher, allgemeingültiger Absicherung; mit anderen Worten - es bedarf der tendenziell **Vertrauensschutz** schaffenden **Gesetzgebung** und **Garantien der Freiheit**.

Der Übergang vom Absolutismus zur konstitutionellen Monarchie (und damit zum bürgerlichen Rechtsstaat) findet so im Wirtschaftsrecht eine interessante Parallele.

e) **Bewertung des Liberalismus**

Bleibender **Verdienst** des wirtschaftlichen Liberalismus: Es ist der Nachweis erbracht worden, welche ungeheuere **Schubkraft** die **Privatinitiative** der wirtschaftenden Bürger entfaltet, wenn von staatlicher Seite möglichst wenig reglementiert und interveniert wird. Beispiele hierfür ist nicht nur die von **England** ausgehende **Industrialisierung** im 19. Jahrhundert, sondern auch „das **Wirtschaftswunder**“ in der Bundesrepublik der 50er und 60er Jahre dieses Jahrhunderts.

Es gibt freilich auch **Schlagschatten**: Der liberale Glaube, **ohne** Eingriff des **Staates** entstehe ein Gleichgewicht der „**vollständigen Konkurrenz**“, ein System, in dem sich eine Vielzahl unabhängiger Unternehmer im störungsfreien Leistungswettbewerb begegnen, hat sich als ein **gravierender Irrtum** erwiesen.

Gleiches gilt für die Vorstellung, der **Liberalismus** löse die **soziale Frage**, da er sozialen Aufstieg angeblich allein von individueller Leistung abhängig mache.

Die **Erfahrungen** haben folgendes gezeigt: Das „**freie Spiel der Kräfte**“ bringt **keinesfalls** den **Idealzustand „vollständiger Konkurrenz“** hervor. Verdrängungswettbewerb der wirtschaftlich Stärkeren zielt darauf ab, jegliche Konkurrenz zu beseitigen. Neben **Monopolen**, bei denen ein einzelner Anbieter den Markt beherrscht und die Preise diktiert, bilden sich **Oligopole**, bei denen einige wenige Anbieter den Markt unter sich aufteilen können.

Der „**reine**“ **Liberalismus** wird heute wohl von allen politischen Richtungen als nicht erstrebenswertes Ziel angesehen (jedenfalls nicht in der Bundesrepublik Deutschland); das hindert manche politischen Richtungen nicht, ihre wirtschaftspolitischen Aktivitäten zumindest in diese Zielrichtung zu lenken.

In der Bundesrepublik Deutschland wird diese Vorstellung von einem lediglich relativen Liberalismus, ergänzt durch interventionistische und sozialstaatliche Regelungen, von dem sog. **Neoliberalismus** vertreten (vgl. dazu unten B. III. 1.).

Auf der Grundlage des Liberalismus entwickelt sich im **19. Jahrhundert** die hochkapitalistische Wirtschaftsform mit ihrem **scharfen Klassengegensatz** von besitzenden Unternehmern und besitzloser Arbeiterschaft. Diese Entwicklung ist auch der tatsächliche Nährboden für den **Kommunismus** und den Sozialismus.

Sozialismus

ca. 1830 „socialisme“
 Bezeichnung für Wirklichkeit und
 Ideal einer sozialen Ordnung, in der
 das Wohl der Gesellschaft bestimm-
 end ist, nicht die Interessen ein-
 zelner Menschen, Klassen, Parteien,
 Wirtschaftsgruppen, Stände

Marxismus

Entwicklung zur Gegnerschaft
 zur individualistisch-kapita-
 listischen, bürgerlichen Gesell-
 schäfts- und Wirtschaftsordnung

Christlicher Sozialismus

Bemühung um ursprüngliche Be-
 deutung; Zusammenleben der
 Menschen auf der Grundlage ge-
 genseitiger Achtung, ohne Maß,
 Neid, Ressentiment

Korrekturen erfolgten z.T. seitens der staatlichen Institutionen, gelegentlich aber auch, um die sozialdemokratische / kommunistische Bewegung durch eigene staatliche Aktivitäten (Bsp.: **Bismarcks Sozialgesetzgebung**) zu entkräften.

Zum Teil wurden entsprechende Rechte, aber auch erst in jahrzehntelangen, von Zerreißproben gezeichneten Prozessen, dem Staate abgetrotzt - ein Beispiel hierfür ist die **Koalitionsfreiheit für die Arbeitnehmer**, die der Sache nach eine Legalisierungsmöglichkeit von arbeitsrechtlichen Vertragsverletzungen mit sich bringen und erst in der **Weimarer Reichsverfassung** verfassungsrechtlich legitimiert worden sind.

Ordnungsprinzipien von Gesellschaft, Politik, Recht, Wirtschaft

Gesellschaftsordnung	Individualprinzip Eigenverantwortung für Lebenslagen „Sozial-Darwinismus“ („survival of the fittest“ im „struggle for life“)	Kollektivprinzip Solidarische Verantwortung für Lebenslagen (Sozialprinzip)
Politische Doktrin	Liberalismus	Sozialismus
Rechtsordnung	Individuelle Freiheitsrechte im Wirtschaftsleben, insb. Art. 2 I, 9, 12, 14 GG, auch für private Gesellschaften (Art. 19 III GG); § 903 BGB	Sozialstaatsprinzip, Sozialbindung insb. des Eigentums, u.U. weitgehende Abschaffung privaten Eigentums und Kapitals, „Sozialisierung“ von Wirtschaftsbereichen (Art. 15 GG), umfassende staatliche soziale Sicherungssysteme
Wirtschaftsordnung	Marktwirtschaft	Planwirtschaft

6. Staatliche Interventionspolitik

a) Die Lage im Kaiserreich

Lit.: *Püttner*, S. 54 f.
Schliesky, S. 15f.

Die **Gewerbefreiheit** wirkte praktisch als ein **Verbot von Staatsintervention**. **Nicht** hingegen wurde sie als ein **Prinzip** betrachtet, das **zwischen** den beteiligten **Privatpersonen** galt. Kartelle und Verbände legten die Rahmenbedingungen in Wirtschaft und Gesellschaft fest; traditionelles Denken war durchgehend stärker als das Auftreten von „Freigeistern“. Die deutsche Wirtschaft stellt sich als eine organisch aufgebaute, sich selbst regulierende Gesamtheit dar.

Lediglich Auswüchsen (z.B. sog. Submissionskartellen) trat der Staat entgegen, ließ aber das Gesamtsystem unangetastet.

b) Notwendigkeit staatlicher Interventionen

Die **Entwicklung** vom Agrar- und Gewerbe- zum **Industriestaat** brachte freilich eine Reihe von nachteiligen Auswirkungen für breite Kreise der Bevölkerung mit sich.

Liberalismus bedeutete **nicht**, dass der Staat auch den **politischen Freiheitsrechten** der Bürger entgegen kam. Unter dem nachhaltigen Eindruck von Bismarck wurde mit allen Mitteln versucht, das Parlament und die politischen Parteien bedeutungslos zu halten. Gegenüber den Sozialdemokraten wurde zunächst eine aktive staatliche Gegnerschaft organisiert (Sozialistengesetze; Verbot der neuen Parteien).

Bemerkenswert freilich: Garantie zugunsten der Arbeitnehmer zur organisierten Wahrnehmung ihrer Interessen in §§ 152 f der Reichsgewerbeordnung von 1869.

Die **negativen „Errungenschaften“ des Liberalismus** zeigten, dass (wie bereits gesagt) das Vertrauen in die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft zu idealistisch/optimistisch war. Der Ruf nach dem Staat wurde deutlich; folgende Forderungen (von Unternehmern und Arbeitnehmern) wurden aufgestellt:

- staatliche gelenkte Wirtschaft
- Fabrikaufsicht
- Schutz des Mittelstandes durch Förderung der Genossenschaftsidee (Schulze-Delitsch)
- wettbewerbsfreundliche Gesetzgebung (Gesetz über den unlauteren Wettbewerb vom 7.6.1909)
- Daseinsvorsorge durch öffentliche Einrichtungen, auch durch die „eigene“ Wirtschaftsbe-tätigung von Staat, Ländern und Gemeinden
- geregelte Versorgung der Bevölkerung durch öffentliche Einrichtungen
- Ausgleich privater Investitionslücken durch Förderungsmaßnahmen (Subventionen)
- Ermöglichung einer gemeinwirtschaftlich-demokratischen Betriebsführung
- planwirtschaftliche Organisation.

Das **Ende des Liberalismus** und der **Beginn** eines **Staatsinterventionismus** kann datiert werden auf den Beginn einer verstärkten Schutzzollpolitik.

Es folgten zahlreiche Förderungsprogramme.

c) Ideengeschichte

aa) Forderungen von Marxisten / Kommunisten

Ideengeschichtlich beruht diese Abwendung vom wirtschaftlichen Liberalismus auf den Erkenntnissen und Forderungen der **Kommunisten / Sozialisten**. Deren Hauptvertreter - Karl Marx - forderte allerdings eine **Zentralverwaltungswirtschaft**. (Hauptwerk: „Das Kapital“, 1867 – 1894.

Der **Staat** hat aus der Sicht des Sozialismus / Kommunismus die Aufgabe, die **Gleichheit der Lebenschancen faktisch herzustellen**, was im „freien“ Wirtschaftsleben nicht gewährleistet werden kann. Weiterhin sollte die allgemeine Lage der wirtschaftlich Schwachen, der Arbeitnehmer, verbessert werden.

U.a. wurde die Verstaatlichung der Produktionsmittel gefordert zur Erfüllung dieses Zieles.

Man kann es auch so sehen, dass damit die öffentliche **„eigenhändige“ Wirtschaftstätigkeit ausgedehnt** werden sollte auf alle Bereiche des Wirtschaftslebens - gefordert wurde also eine **Staatwirtschaft**.

Damit wurde der Sache nach ein neuer Merkantilismus (**Neomerkantilismus**) gefordert.
Ergänzung:

Diese **Forderungen** blieben nicht ohne Wirkung. Allerdings gehen sie erst in der **Weimarer Reichsverfassung** deutlich in das Verfassungsrecht ein.

Soweit diese Forderungen staatlicherseits als legitim betrachtet wurden, ist freilich zu beachten, dass der **Kaiserstaat** bis zum Schluss versuchte, staatlicherseits (und weniger durch die demokratisch gewählten Volksvertreter, Parteien und Parlament) tätig zu werden, insoweit also gleichsam im Sinne früherer polizeistaatlicher **Wohlfahrtsideen**.

bb) Marxismus

(1) Begriff

Marxismus, von **Karl Marx** und **Friedrich Engels** begründete Wirtschafts- und Gesellschaftstheorie. Der Begriff Marxismus entstand als **abwertend gemeinte Bezeichnung** anarchistischer Theoretiker gegen die Lehren und die Politik von Marx und seinen Anhängern und wurde erst Ende des 19. Jahrhunderts auch **Selbstbezeichnung** der sich an Marx orientierenden **sozialistischen Gruppierungen**. Unter Marxismus versteht man im heutigen Sprachgebrauch auch die Weiterentwicklungen und Interpretationen der Lehren von Marx (z.B. Revisionismus, Leninismus, Maoismus, Frankfurter Schule, Kritische Theorie).

(2) Geschichte und Theorieansätze

Die Marx'sche **Gesellschaftstheorie** entstand, als sich Marx und andere so genannte **Junghegelianer** kritisch mit der Religionsphilosophie Hegels auseinander zu setzen begannen. Marx entwickelte dabei in Negation des philosophischen **Idealismus Hegels** seine **materialistische Weltanschauung**, hielt aber an der von Hegel entwickelten **dialektischen Methode** fest.

Entscheidenden Einfluss auf Marx und Engels übte auch das Gedankengut der europäischen **Aufklärung** aus, vor allem deren **Vernunft- und Fortschrittsgläubigkeit**, wie sie zu Lebzeiten von Marx vor allem in den Utopien der englischen und französischen Frühsozialisten formuliert wurden. Die materialistischen Studien zur historischen Entwicklung erforderten eine

immer intensivere Auseinandersetzung von Marx mit den Schriften der **Klassiker der englischen Nationalökonomie**, so dass die Kritik der politischen Ökonomie, wie sie Marx in seinem dreibändigen Hauptwerk **Das Kapital (1867-1894)** entwickelte, als **Kernstück seiner Theorie** anzusehen ist.

Der Marxismus lässt sich in **vier** miteinander zusammenhängende **Theorieansätze** gliedern:

- den **dialektischen Materialismus (DIAMAT)**, als der Theorie von den allgemeinen Bewegungs- und Entwicklungsgesetzen der Natur und der Welt;
- den **historischen Materialismus (HISTOMAT)**, der sich mit den Entwicklungsgesetzen der „Menschengesellschaft“ befasst;
- der **politischen Ökonomie**, als der Wissenschaft von den Gesetzen, die die sozioökonomischen Grundlagen menschlicher Gesellschaften beschreiben;
- dem **wissenschaftlichen Sozialismus**, einer Revolutionstheorie, die als theoretischer Ausdruck der politischen Kämpfe der Arbeiterbewegung den Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus und schließlich zum Kommunismus erfassen und vorantreiben soll. Mit Marx gesprochen handelt es sich bei diesem Prozess um den „... Sprung der Menschheit aus dem Reich der Notwendigkeit in das Reich der Freiheit“.

(3) Kritik der politischen Ökonomie

Marx wollte die der Entwicklung der **kapitalistischen Produktionsweise** innewohnenden **Gesetzmäßigkeiten** aufdecken. Jede **geschichtliche Epoche** war nach seiner Auffassung durch eine **spezifische Produktionsweise** gekennzeichnet, die ihrerseits einer jeweils **spezifischen Machtkonstellation** zugrunde lag. Diese Machtkonstellation wiederum zeichnete sich dadurch aus, dass sich eine ökonomisch **herrschende Klasse** in ständigem offenem oder verborgenem Konflikt mit einer anderen, **unterdrückten Klasse** befand.

In der **kapitalistischen Gesellschaftsformation** basiert die Grundbeziehung zwischen den Klassen, die **Lohnbeziehung**, auf einem **Vertrag** zwischen **rechtlich gleichgestellten Parteien**, die sich aber in **gänzlich unterschiedlichen ökonomischen Ausgangslagen** befinden.

- Die Besitzer des Kapitals (die Kapitalisten) bezahlen den Arbeitern (dem Proletariat) **Löhne für eine vereinbarte Zahl von Arbeitsstunden**, aber nicht für die erstellten Produkte.
- Die **Kapitalisten** eignen sich in diesem Prozess also das gesamte **Arbeitsprodukt der Arbeiter** an, welche als historisches Charakteristikum der kapitalistischen Produktionsverhältnisse weder über die Produktionsmittel noch über das von ihnen geschaffene Produkt verfügen können, sondern „... darauf angewiesen sind, ihre Arbeitskraft zu verkaufen, um leben zu können“.
- In der Produktion schaffen die **Arbeiter** aber einen **Wert**, der ihren Lohn übersteigt, den so genannten **Mehrwert**. Dieser Mehrwert, d.h. die im Mehrprodukt vergegenständlichte Mehrarbeit des Lohnarbeiters, bildet die **Quelle des Reichtums der bürgerlichen Klasse**, die sich diesen als Eigentümerin der Produktionsmittel aneignet.
- Dem so genannten **Mehrwertgesetz** zufolge ist die permanente **Produktion von Mehrwert das eigentliche Ziel der kapitalistischen Produktion**. Während sich der Reichtum der besitzenden Klasse durch das rasche Wachstum des Kapitals beständig vermehrt, wächst aufseiten der Arbeiter Leistungsdruck, Arbeitshetze und Existenzunsicherheit.

Marx ging davon aus, dass die **Organisation der Arbeiter** der **Tendenz zur Verelendung** entgegenwirken kann, konstatierte aber ein Anwachsen der Unsicherheit der Existenz, denn der **Ersatz** von immer mehr **Arbeitern durch Maschinen** (Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate) führt zu **Massenarbeitslosigkeit** und zur Entstehung einer **industriellen Reservearmee**. Marx behauptete, der Lohn zwingt die Arbeiter dazu, lebenslänglich für die Kapital-eigentümer verfügbar zu sein, wobei allerdings weder der Lohn noch der Arbeitsplatz garantiert seien.

Die **historische Aufgabe** der organisierten, sich ihrer selbst bewussten Arbeiterklasse bestand für Marx darin, die aus ökonomischer Notwendigkeit zyklisch wiederkehrenden **ökonomischen und politischen Krisen** dazu zu **nutzen**, im **revolutionären Klassenkampf** die Strukturen der bürgerlichen Gesellschaft zu überwinden.

Marx führte dazu aus: „[Das **Proletariat**] kann seine eigenen Lebensbedingungen nicht aufheben, ohne alle **unmenschlichen Lebensbedingungen der heutigen Gesellschaft**, die sich in seiner Situation zusammenfassen, aufzuheben“; und weiter: „Das **Proletariat ergreift die Staatsgewalt** und **verwandelt die Produktionsmittel zunächst in Staatseigentum**. Aber damit hebt es sich selbst als Proletariat, damit hebt es alle Klassenunterschiede und Klassengegensätze auf und damit auch den Staat als Staat.“

Im Verlauf der weiteren **historischen Entwicklung** markiert somit die **Diktatur des Proletariats** nur eine **Übergangsphase**. Eigentliches **Ziel** ist die Überführung der Produktionsmittel in die Hände der unmittelbaren Produzenten (Arbeiter), was zugleich Voraussetzung für das „**Absterben der Staatsgewalt**“ ist, die nach Marx nur in Klassengesellschaften notwendig ist. Am **Ende** läuft der historische Prozess nach der Marx'schen Überzeugung auf eine **klassenlose, d.h. kommunistische Gesellschaft** zu, in der jeder nach seinen Fähigkeiten und Bedürfnissen leben kann.

d) **Kriegswirtschaft 1914 - 1918**

Lit.: *Püttner*, S. 55

Golo Mann, Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Sonderausgabe 1992, S. 616 ff.

Zusammenfassende **Stichworte: Zwangsbewirtschaftung** auf vielen Sektoren (insb. auch bei Lebensmitteln).

Erfahrungen: Eingeführte Reglementierungen werden ungern wieder aufgehoben; heute zu beobachtende **Regelungsdichte** im Wirtschaftsrecht wird durchaus auch auf diese Zeit zurückgeführt.

Die auf **Kooperation der Wirtschaft** angelegten Verbände, **Kartelle**, Syndikate, Innungen usw. erhielten eher mehr staatliche Unterstützung und Anerkennung; das ging auf Kosten der Liberalität.

aa) **Grundlagen**

Die wirtschaftliche Entwicklung während des 1. Weltkrieges wird traditionell als „**Kriegswirtschaft**“ bezeichnet. Sie war Zwangswirtschaft; denn Deutschland (auch Österreich) war im Wesentlichen auf sich selbst angewiesen.

Ihre **Ziele**: **Planung** der Produktion, sparsame **Verteilung** der Produkte.

Die **Problematik**: Niemand hatte offenbar insoweit geplant (anders hinsichtlich der militärischen Kriegsführung, die vom deutschen Generalstab vorbereitet war). **Nicht einmal Getreidevorräte** waren angelegt. Als die große Not kam, musste man improvisieren.

Es entstand ein **Wirtschaftssystem** der **Planungswirtschaft**, wie man es in neueren Zeiten nicht gekannt hat.

Der Grund hierfür war nicht die Erfüllung einer sozialistischen Theorie, sondern die **militärische Notwendigkeit**.

Interessant ist, dass Rathenau (zu ihm gleich im folgenden näheres) glaubte, dass dieses **Wirtschaftssystem auch nach dem Kriege** fortbestehen würde. Rathenau - selber einer der großen Kapitalisten Deutschlands - hielt die freie **kapitalistische Wirtschaft** für **am Ende**, nicht nur durch den Krieg, sondern auch schon vor dem Krieg. Seiner Ansicht nach hatte der **Krieg beschleunigt**, was im Zuge der Zeit lag.

Was lag im **Zuge der Zeit**? Der „**große Plan**“, die Arbeit für das Gemeinwohl, der Staat, der mit Milliarden anstatt mit dürftigen Millionen produktiv im Wirtschaftsbereich tätig wird. Bismarck hatte geschrieben: „Der Staat kann!“; er hatte sein Versprechen nicht gehalten. Und **Rathenau** war der Ansicht, dass es auch in Zukunft so bleiben müsste - der **Staat** als größter **Arbeitgeber**, als **Planer**, als **Hüter der nationalen Produktion**.

bb) Organisation

Der Industrielle Walther Rathenau wurde schon im August 1914 mit der Leitung einer zentralen „**Kriegsrohstoffabteilung**“ betraut.

Dieser Behörde waren Gesellschaften und Wirtschaftszentralstellen nachgeordnet.

Rathenau brachte es aufgrund seiner Anregungen und Tätigkeit in wenigen Monaten zustande, dass die Führung des Vier-Jahre-Krieges volkswirtschaftlich-materiell möglich wurde.

Selbst im November 1918 war Deutschland mit seinen Rohstoffen noch nicht am Ende.

„Die **Gesamtwirtschaft** der Metalle ist **geordnet**“, schrieb Rathenau schon im Oktober 1914, „ebenso die der Chemikalien, der Textilstoffe, soweit sie auf Wolle und Jute beruhen, und auch eine große Anzahl anderer Produkte: Leder, Gummi, Leinen, Baumwolle steht noch bevor. Am gefährlichsten war die Lage des Salpeters, der die Basis unserer gesamten Sprengstoffe bietet und der ohne Eingreifen rettungslos in der ersten Hälfte des nächsten Jahres zu Ende gegangen wäre. Ich habe den Bau großer Salpeterfabriken in die Wege geleitet, die von der Privatindustrie mit Staatssubventionen errichtet werden sollen ... Es ist der **Feldzug der Materie**, den wir hier in diesen sieben Wochen im Kriegsministerium organisiert haben.“

Die **Landesregierungen** wurden bloße **Ausführungsorgane**; die Macht lag bei der obersten Heeresleitung, bei den Berliner Zentralstellen. Drei Kriegsjahre brachten zuwege, was 30 Friedensjahre nicht geleistet haben. **Deutschland** wurde praktisch zum **Einheitsstaat**.

cc) Handlungsmittel

Die **Versorgung mit industriellen Grundstoffen** wurde mit einem Schlage in dieser Art und Weise organisiert.

Der **zivile Bedarf** wurde später, allmählich und stückweise in gleicher Weise geregelt. Für die Ernährung und die Güter wurden von den Behörden **Höchstpreise** festgesetzt, dann wurden

Einkaufsgesellschaften des Reiches geschaffen, dann **Beschlagnahmungen** und Verteilungsstellen, **Rationierung**: zuerst die Brotkarte, dann die Fleischkarte, zum Schluss Karten für nahezu alles.

Es wurde ein **komplizierter Verteilungs- und Kontrollapparat** vom Kommunalverband über Kreis- und Bundesstaat zu den Zentralstellen in Berlin geschaffen. Es handelte sich dabei um ein System, das die Massen der Verbraucher, die großen Städte, die Gewerkschaften, die Sozialdemokraten forderten und das ihnen nie streng genug sein konnte.

Auch die **Konservativen** bestritten die **Notwendigkeit** dieses Systems nicht.

Nur lässt sich die menschliche Natur damit nicht austreiben; im **Wirtschaftsleben** wird an **Patriotismus und Nächstenliebe** meist vergebens appelliert.

Das heißt: **Die Produktionsfreudigkeit der Bauern lässt nach**, wenn der Staat Mengen, Futtermittel, Preise vorschreibt, ihnen dürftige Rationen für den eigenen Verbrauch lässt oder ihnen gar Soldaten ins Haus schickt im Falle, dass nicht genügend geliefert wird.

Die **Ware** geht dann **dahin, wo man am meisten für sie bezahlt** - und wenn das der offene Markt nicht ist, dann gibt es einen heimlichen Markt (den **Schwarzmarkt** / „Schleichhandel“).

Effekte: Auf dem **Lande** lässt es sich **besser** leben **als in der Stadt**. Die **Reichen** leben wesentlich besser als die **Armen**. Das Volk steht Schlange um die immer wieder gekürzten Rationen. Es gibt ein Ei in 14 Tagen. Der Deutsche verliert im Durchschnitt 1/5 seines Gewichts und die Zahl derer, die an Hungerkrankheiten sterben, nähert sich der Million.

Aber: Im vertrauten Hinterzimmer findet die **Gattin des Schwarzhändlers**, was ihr Herz begehrt: Kaffee und Gänse und Butter, Wein aus Frankreich, Schokolade aus Budapest. Das ist weniger im Sinne einer „**Volksgemeinschaft**“.

dd) Geldpolitik

Im 1. Weltkrieg fand eine drastische **Entwertung** des Geldes statt. Das **Reich ging** schon in den ersten Kriegstagen **vom Goldstandard ab** und ließ **Geld** in großem Umfange **drucken**. Das führt bald dazu, dass volkswirtschaftlich betrachtet zuviel Geld in Umlauf gebracht wurde.

Die Finanzierung durch freiwillige **Kriegsanleihen** bedeutet ein Versprechen auf zukünftigen Reichtum. Damit soll das Geld, das durch das Notenducken (3 - 4 Mrd. pro Monat) in die Wirtschaft reingesteckt worden ist, wieder aus ihr herausgepumpt werden.

Der **Endeffekt** ist folgender: Das **umlaufende Geld** wird mehr, die **angebotene Ware** weniger - die Preise steigen und wären noch höher gestiegen, wenn es nicht zwei Märkte gegeben hätte, den öffentlich kontrollierten und den heimlichen.

ee) Soziale Folgen

Gewinner sind die **Fabrikanten**, die sicher sind, was Fülle der Aufträge, Sicherheit des Absatzes, Gewinnspanne angeht.

Ähnliches gilt für die **Bauern**, die Zwischenhändler, die Schwarzhändler.

Vergleichsweise gut bezahlt werden auch - dank der Nachfrage - die **Arbeiter** in den Fabriken, nunmehr „**Schwerarbeiter**“ genannt, weil sie höhere Nahrungsrationen bekommen.

Verlierer: Beamte und Angestellte mit festen Gehältern, Renten, Witwen der Gefallenen, das alte Bürgertum.

Insgesamt: ein neuer Reichtum, einer neuer Ton, ein neuer Stil - geprägt durch die Kreise der **Schwerindustrie**.

Der **Kronprinz von Bayern** schreibt: „In rücksichtslosester Weise die Kriegsnot ausnützend, haben die **Berliner Geschäftsleute** es verstanden, durch die Schaffung all der verschiedenen in Berlin errichteten Zentralstellen das ganze Wirtschaftsleben unter ihre Kontrolle und Gewalt zu bringen ...“

Folgen

- **Desintegration** / soziales Klima:
- Hass des Volkes gegen die „**Kriegsgewinnler**“; Entfremdung zwischen Bauern und Städten; **Entfremdung** zwischen Süden und Norden; Entfremdung zwischen Soldaten und Zivilisten.
- Während die **Arbeiter** einigermaßen, die **Bauern** und **Fabrikanten**, die Schwarzhändler und Schieber gut verdienen, tragen die **Soldaten** ihre Haut zum Markte und ernten nichts als Ehre und Ehrenzeichen (und „Kriegsopferversorgung“; Entschädigung). Das alles ist **schädlich** für einen echten **Gemeinschaftsgeist**.

Es kommt denn auch im **Frühjahr 1917** zu ersten **Streiks**, welche die Gewerkschaften nicht wünschen, an denen sie sich aber beteiligen müssen, um die Kontrolle nicht zu verlieren: **Streik des Hungers** wegen zunächst, aber auch nicht frei von politischen Motiven. Die Unruhe wächst.

Gewerkschaften und sozialdemokratische Partei geraten in eine **Zwickmühle**: Einerseits stehen sie **loyal** zur Verteidigung des **Vaterlandes**, können aber nicht zugeben, dass ihre neuen Gegner, die „Unabhängigen“ Sozialisten, die populärsten Schlagworte über Kriegsgewinnler und Kriegsverlierer gegen sie kehren.

Wo die wirtschaftlich Stärkeren stehen, erfährt auch ein Mann wie General Groener als Chef des „**Kriegsamtes**“, der sich um die **Erhöhung der Waffenproduktion** erfolgreich bemüht, gleichzeitig aber **mit den Gewerkschaften auszukommen** weiß und eine **Beschneidung** der übertriebenen **Unternehmergewinne** empfiehlt.

Er kann sich in seiner Stellung nicht halten und wird zurück an die Front geschickt; er erzählt uns, warum: „Daß seit Monaten ein Kesseltreiben gegen mich im Gange war, blieb mir nicht unbekannt. Es ging aus von einem kleinen, aber sehr mächtigen Kreis, der **rheinisch-westfälischen Großindustrie** ...“.

II. Das Wirtschaftskonzept der Weimarer Verfassung; die Entwicklung im „Dritten Reich“

- Lit.: *Arndt*, Rdnr. 15 – 17
Püttner, S. 55 – 58
Stober, Lb, S. 31 f.
Stober, Handb., § 5 VII S. 115 – 117

1. Die Zeit der Weimarer Republik

a) Die Regelungen

In der **Weimarer Reichsverfassung** (vom 11. August 1919) enthält der **5. Abschnitt** (Art. 151 – 165) die Aussagen über „das Wirtschaftsleben“.

Hier werden **liberale Gedanken** und **sozialistische Vorstellungen** verbunden.

- „Liberalismus“:
 - Gewerbefreiheit
 - Vertragsfreiheit
 - Privateigentum einschließlich des Schutzes des geistigen Eigentums
 - Vereinigungsfreiheit
- „Sozialismus“
 - Sozialpflicht des Eigentums (Art. 153 Abs. 3)
 - Sozialpflicht des Bodens (Art. 155 Abs. 4)
 - Aufsicht des Staates über Bodenschätze (§ 155 Abs. 5)
 - Vergesellschaftung privater wirtschaftlicher Unternehmen (Art. 156 Abs.)
 - Rätssystem (Betriebsarbeiterräte, Bezirksarbeiterräte, Reichsarbeiterrat) für Arbeiter und Angestellte (Art. 156 Abs. 2 – 6)

b) Wirtschaftsverwaltung als Staatsaufgabe

Beeinflussung des Wirtschaftsablaufes wird zur **Staatsaufgabe** erhoben:

- Sozialpflichtigkeit der Freiheitsrechte, insb. des Eigentums
- Zulassung der Vergesellschaftung wirtschaftlicher Unternehmen
- Demokratisierung der Wirtschaft durch ein wirtschaftliches Rätssystem (das aber nicht völlig durchgesetzt wurde)

Es handelt sich hierbei also um eine „**gemischte Wirtschaftsverfassung**“ (*E.R. Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 6, 1981, § 67).

Eine entsprechende **Schlüsselaussage** enthält **Art. 151 Abs. 1 WRV**: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss den Grundsätzen der **Gerechtigkeit** mit dem Ziel eines **menschenswürdigen Daseins** für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die **wirtschaftliche Freiheit** des Einzelnen zu sichern.“

Aufgaben des Staates:

- Überwachung der Wirtschaft
- Abstellung von Missbräuchen
- Schutz der wirtschaftlich Schwachen
- Förderung des selbständigen Mittelstandes
- Stärkung der Selbstverwaltung der Wirtschaft
- eigenwirtschaftliche Betätigung von Staat und Gemeinden durch die Gründung öffentlicher Unternehmen aller Art
- Beteiligung des Staates an Privatgesellschaften

c) **Erfahrungen**

Die Erfahrungen in der Weimarer Zeit zeigten allerdings, dass allein **normative Gewährleistungen** nicht in der Lage sind, für **wirtschaftlichen Wohlstand** zu sorgen.

Beispiel: Weltwirtschaftskrise ab 1929.

Vor allem die dadurch ausgelöste **Arbeitslosigkeit** von mehr als 6 Mio. Menschen führte zu einer Lücke zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und dem in Art. 163 Abs. 2 WRV praktisch normierten „Recht auf Arbeit“.

Zwei Anmerkungen zu diesem „Recht auf Arbeit“:

- (1) Bindungswirkung der **Grundrechte der WRV** nicht so, wie es nunmehr Art. 1 Abs. 3 GG vorsieht; vielmehr lediglich „**Programmsätze**“.
- (2) Die **bayerische Verfassung** - vom 2. Dezember 1946 - folgt in ihrem Aufbau und auch in den Inhalten der Weimarer Reichsverfassung. Im 4. Hauptteil „Wirtschaft und Arbeit“ sind die entsprechenden Regelungen enthalten - im 4. Abschnitt auch ein ausdrücklich sog. „**Recht auf Arbeit**“ (**Art. 166, insb. Abs. 2**). Auch insoweit ist freilich die begrenzte Wirkungsweise dieses Grundrechts zu beachten.

In der **Weimarer Zeit** dann auch die Herausbildung eines **Wirtschaftsverwaltungsrechts** als **eigenständige Rechtsdisziplin** neben dem privaten Wirtschaftsrecht.

Gegensatz zum **Liberalismus**, wo insb. das Gewerberecht als spezielles **Polizeirecht (Gewerbepolizei)** behandelt wurde.

d) Intervention / Globalsteuerung

Parallel zur Entwicklung des Wirtschaftsverwaltungsrechts werden im Bereich der Volkswirtschaft zeitgemäß Vorstellungen entwickelt, die sich mit der **gesamtwirtschaftlichen Verantwortung des Staates** befassen und vor allem auch die beobachteten Missstände und **Fehlentwicklungen aufzufangen** versucht.

Einige **prominente Namen**:

- J.M. Keynes (England), sein Hauptwerk (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*
- J.A. Schumpeter (Österreich): „*History of Economic Analysis*“ (1950)
- Milton Friedman: „*Dollars and Deficits, Monetary, Policy and the Balance of Payments*“ (1968) - begründet den Vorrang der Geldpolitik (vgl. *Stober*, Lb, § 4 IV, S. 47).

Vgl. Näheres hierzu unten J.: Möglichkeiten der sog. Globalsteuerung der Wirtschaft.

Hier nur folgender Hinweis: Bei der „**Globalsteuerung**“ geht es **nicht primär** um die Beeinflussung, insb. die **Förderung einzelner Wirtschaftszweige** oder Wirtschaftsregionen, sondern um das Ziel, die Wirtschaft „allgemein“ durch geschickte Einflussnahme des Staates zu regeln - mit positiven Wirkungen für alle „Beteiligten“.

2. Die Entwicklung im Nationalsozialismus

Einige **Stichworte**:

- Leitidee – **Wirtschaft** ist Mittel zur Erreichung politischer Zwecke
- Inhaltliche Zielsetzung – „**Lebensraumstrategie**“; **autarke Selbstversorgung** der Bevölkerung, Vorrang der **Landwirtschaft** (des „Reichsnährstandes“) bei Ausdehnung der Gebiete, insb. in den Osten hin (**Blut- und Boden“-Politik**)
- Staatlicher **Dirigismus** möglichst vieler Wirtschaftsbereiche
- Insb.: Aufbau einer groß angelegten **Rüstungswirtschaft** (Gesetz zur Vorbereitung des organisatorischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft vom 27.2.1934; Verordnung über den Warenverkehr vom 4.9.1934; Verordnung zur Durchführung des 4-Jahres-Plans vom 18.10.1936)
- **Unterordnung der Wirtschaft** unter das **Führerprinzip** / „Befehlswirtschaft“
- Schaffung von **Großkartellen** (z.B. „Reichsvereinigung Eisen“)
- Denaturierung - praktische **Abschaffung** - des **Selbstverwaltungsprinzips**, beispielsweise: Einbeziehung der Kammern in den staatlichen Lenkungsbereich
- **Beseitigung der Gewerkschaften**; Ersetzung durch „**Deutsche Arbeitsfront**“ (DAF) vgl. dazu *Kranig* (s.u.), S. 226 - 228
- **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** im Rahmen des „Reichsarbeitsdienstes“

Lit.: *Stober*, Quellen, Nr. 46 ff.
Kranig, Lockerung und Zwang - Zur Arbeitsverfassung im Dritten Reich, 1983,
 S. 149 - 189, 190 ff.

Der Hitler-Staat, das nationalsozialistische **politische** Regime, hatte weder ein „wissenschaftliches“ Fundament (wie der Sowjetkommunismus) noch besaß er System und Struktur. Er blieb bis zu seinem Untergang eine revolutionäre Bewegung, die erstarrte Gesellschaftsstrukturen aufbrechen wollte, die antiliberal, antikapitalistisch und antimarxistisch zugleich war und dem völkisch-rassistischen Welteroberungswahn ihres Führers folgte. Hitler herrschte durch **ständige Improvisationen** und taktisches Sowohl-Als-auch. Die Regierung verkam, wie der Hitler-Biograph Ian Kershaw schreibt, zu „einem monströsen **Gebilde rivalisierender Machtsphären**“.

Auch das **NS-Wirtschaftssystem** folgte keinem ordnungspolitischen Konzept. Der **Kapitalismus** wurde angesichts von Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit bereits in der Endzeit der Weimarer Republik von vielen als **gescheitert** angesehen. Die staatlichen **Interventionen** nahmen zu und wurden von den Nationalsozialisten fortgeführt. Auch in der Wirtschaft kam es zum **Nebeneinander von Partei, Staat und Unternehmen** sowie den instrumentalisierten Verbänden und immer neuen „Sonderbeauftragten“.

Für Hitler war die **Wirtschaft** (von der er nichts verstand) **zweitrangig** und der Politik untergeordnet. Sie interessierte ihn nur insoweit, als er Erfolge in der Überwindung der Krise brauchte, und als **Potential zur Kriegführung**. 1936 schrieb Hitler in einer geheimen Denkschrift, die Nation lebe nicht für die Wirtschaft; vielmehr hätten „die Finanz und die Wirtschaft, die Wirtschaftsführer und alle Theorien ausschließlich diesem Selbstbehauptungskampf unseres Volkes zu dienen“. Die deutsche Wirtschaft müsse in vier Jahren „kriegsfähig“ sein. Falls die **Privatwirtschaft** die Aufgaben nicht lösen könne, werde es der **Staat** tun, drohte der Diktator.

Angesichts der Dominanz des **Führerwillens** ergebe es wenig Sinn, Begriffe zur Beschreibung eines solchen „**Wirtschaftssystems**“ zu erfinden, schreibt Kershaw. Dennoch wird immer wieder versucht, das Phänomen der NS-Wirtschaftspolitik zu erfassen. Bereits 1941 prägte ein namhafter Ökonom den Begriff einer **politisch gelenkten Marktwirtschaft**; dieser sollte ein System mit Privateigentum an den Produktionsmitteln, staatlicher Lenkung und Kontrolle sowie organisatorisch-hierarchischer Ausrichtung am Führerprinzip beschreiben.

In einer neuerlichen Deutung wird versucht, Erkenntnisse der **Managementlehre**, insbesondere der **System- und Organisationslehre**, zum **Erklärungsmodell** zu verdichten.

Für die unternehmensgeschichtliche Analyse ist die Organisationslehre bereits mit Erfolg herangezogen worden. Der amerikanische Unternehmenshistoriker Alfred Chandler hat die wirtschaftlichen **Erfolge Deutschlands** auf die **organisatorischen Fähigkeiten** seiner Unternehmen und ihre **Kooperationsfähigkeit** in Kartellen und Verbänden zurückgeführt.

In dem erwähnten neuen Deutungsversuch, in dem Geschichtswissenschaft zum interdisziplinären Querdenken anregen soll, lautet die zentrale These, die **Steuerung des NS-Wirtschaftssystems** erfolgte durch **Organisation und politische Prozesse** auf „emergente“ Weise. Das System habe wie bei einer Unternehmensführung durch **ständige Neu- und Umorganisation** funktioniert sowie durch Ad-hoc-Interventionen und Bürokratisierungsmaßnahmen, die sich aus **Augenblick und Gelegenheit (emergent)** ergeben. Eine wesentliche Rolle habe dabei die „Organisationskultur“ der Nazis gespielt: vereinfacht gesagt, ihre rassistisch-militaristische Weltanschauung. Dies alles habe sich vor dem Hintergrund und als Teil ständiger politischer **Machtkämpfe** hinter den Kulissen (politische Prozesse) mit schwer vorhersehbarer Dynamik vollzogen. Da diese **Prozesse nicht gestaltbar** seien, hätten die **ungeplanten**

Strategien in einem Emergenz-Modell dominante Erklärungsmacht. Der **NS-Staat** könne daher als „**Emergenz-Staat**“ gesehen werden und Hitler, der virtuose Herrschaftstechniker, als „Herr der Emergenz“.

Die Nazis hätten daher – im Gegensatz zur Meinung namhafter Historiker – **durchaus ein spezifisches nichtkapitalistisches Wirtschaftssystem** gehabt, auch wenn sie über **keine konsistente Theorie** verfügt hätten. Diese Konstruktion kann als ein ganzheitliches ordnungstheoretisches Erklärungsmodell betrachtet werden.

Das **Nebeneinander von Organisationen und Institutionen** in der Nazizeit, die Rolle der nationalsozialistischen Weltanschauung, das Sprung- und Improvisationshafte der Politik sind bereits in zahlreichen Büchern eingehend beschrieben worden, angefangen von dem Standardwerk von Martin Broszat „Der Staat Hitlers“ über Joachim Fests große und neue Perspektiven eröffnende Hitler-Biographie bis hin zur jüngsten Hitler-Biographie von Kershaw. Auch in der von Michael North herausgegebenen „Deutschen Wirtschaftsgeschichte“ hat Gerold Ambrosius sehr anschaulich Funktionsweise und Struktur des NS-Wirtschaftssystems beschrieben.

Neu: *Michael von Prollius*: Das Wirtschaftssystem der Nationalsozialisten 1933 – 1939. Paderborn 2003.

III. Derzeitige Wirtschaftsmodelle

1. Die ordo- oder neoliberale Wirtschaftspolitik

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 18 – 23, 24 – 29
Rittner, Über das Verhältnis von Vertrag und Wettbewerb, AcP 188 (1988), S. 101 – 139)

a) Selbstverständnis; ideengeschichtliche Grundlagen

Zuweilen wird die **neo- oder ordoliberalen Schule** und ihre entsprechende Wirtschaftstheorie als lediglich ein **Zweig der Wirtschaftstheorie** und vor allem der **Wettbewerbstheorie** betrachtet.

Nach **eigenem Verständnis** hat diese Theorie ihren Gegenstand und ihre Ziele von vornherein weiter gesetzt:

umfassende politische Programmatik, die auf bestimmte geschichtliche, philosophische, aber auch ökonomische und soziologische Erfahrungen und Lehren aufbaut.

Das unterscheidet sie von vielen anderen „Schulen“, die sich ganz oder vorwiegend als eine besondere Richtung vorwiegend methodologischer Art innerhalb einer Wissenschaft verstehen.

Beispiele: die „**Tübinger Schule** der Interessenjurisprudenz“ oder die - Ende des vorigen Jahrhunderts und darüber hinaus maßgebende - „**Historische Schule**“ der Nationalökonomie oder die „Sozialrechtliche Schule“, ebenfalls der Nationalökonomie.

Ideengeschichtliche Grundlagen:

Die **liberalen Vorstellungen** und Forderungen der **Aufklärung** werden aufgegriffen

- Abwehr jeglichen sozialistischen Denkens
- Bekämpfung staatlichen Totalitarismus jeder Art
- Betonung des wechselseitigen Zusammenspiels von politischer und wirtschaftlicher Ordnung; insoweit Abweichen vom älteren Liberalismus.

Gleichwohl handelt es sich um eine **Renaissance des Liberalismus**.

Prägend für die neo- oder ordoliberalen Wirtschaftstheorie wurde die **sog. Freiburger Schule** - eine Gruppe von Wissenschaftlern, die noch heute die Kontinuität der Schule über ca. 50 Jahre hinweg betont.

(vgl. *Böhm*, Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, 1937).

Die geschichtliche Stunde kam für diese deutsche Gruppe der neo- oder ordoliberalen Schule, als die Westdeutschen **1948/49** auf der scheinbaren Tabula rasa nach einer **neuen Konzeption** für ihre **gesellschaftliche und politische Ordnung** suchten.

Als **politische Grundlagen** waren selbstverständlich: Rechtsstaat, Demokratie; auch soziale Marktwirtschaft.

Der **praktische Schwerpunkt** der neo- oder ordoliberalen Wirtschaftstheorie liegt wohl im Bereich der **Wettbewerbspolitik**; einige wettbewerbstheoretische Entwürfe wurden vorgelegt, z.B. die „Wettbewerbsordnung“ von Leonhard Miksch (1937, 1947).

b) Wissenschaftliche Grundlagen

aa) Allgemeines

Die ordo- oder neoliberale Wirtschaftstheorie verfügt über relativ geringe **wettbewerbstheoretische Grundlagen**. Ihr wird vor allem ein **Mangel an Empirie** vorgeworfen. Dabei wird allerdings auch berücksichtigt, dass sich diese Schule - die in den späten 30er Jahren entstanden ist - zwangsläufig immer wieder wandeln musste, weil sich neue praktische Aufgaben stellten und auch neue Einsichten gewonnen wurden.

Es wird sogar gesagt, dass die **neoliberale Schule** überhaupt über keine Wettbewerbstheorie verfüge. Eine solche **Theorie** bestehe nicht bereits dann, wenn sich mehrere Personen über ein bestimmtes Handeln, nämlich über ein politisches Programm, einigten; darin liege noch keine **wissenschaftliche Erkenntnis** über einen so komplizierten sozialen Prozess, wie es der wirtschaftliche Wettbewerb ist.

bb) Kritik im Einzelnen

Folgende **Mängel und Widersprüche** werden darüber hinaus und im Einzelnen gesehen:

Die **Neoliberalen** gehen vom „**Leitbild der vollständigen Konkurrenz**“ aus (und berufen sich ausdrücklich auf die „sicheren wissenschaftlichen Erkenntnisse“ dieser Lehre).

Dabei wird übersehen, dass es bereits in den 40er Jahren Warnungen vor einem „**inszenierten Wettbewerb**“ gibt und das Problem „**Wettbewerb als staatliche Veranstaltung**“ gesehen wird vor dem Hintergrund der Befürchtung, dass es - unter der Zielsetzung „Garantie eines freien Wettbewerbs“ staatlicherseits letztlich unweigerlich zu einer „**totalen Zwangsorganisation des Leistungswettbewerbs**“ kommen könne.

Als Widerspruch innerhalb der neoliberalen Lehre wird also Folgendes hervorgehoben: **Ei-**nerseits wird gesagt, dass es „**Aufgabe des Staates**“ sei, „die Konkurrenz vollständig zu machen und vollständig zu halten“.

Andererseits wird - u.U. von dem gleichen Autor - drei Sätze später gesagt, dass man „**furchtbar Angst vor Ermächtigungen**“ haben müsse, die den Kartellbehörden Befugnisse einräumten, die „das Prinzip der Zwangswirtschaft“ verwirklichten; (vgl. *Miksch*, Der Schutz des Wettbewerbs im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft, 1950, S. 15, 24).

In diese Richtung geht auch die **Ansicht einiger Autoren**, die (wohl unzutreffenderweise) annehmen, dass es eine praktisch totale **Erkenntnismöglichkeit** gebe, um den Wettbewerb durch den Staat gestalten zu können; kritisch wird dazu bemerkt, dass damit der Wettbewerb der Menschen (ein unausrottbares menschliches Urphänomen) auf einen „Leistungswettbewerb“ reduziert wird, auf eine „organisierte Ausleseveranstaltung“, dem „Preisausschreiben, Staatsexamen oder Sportwettkampf“ vergleichbar, so z.B. *Böhm*, Die Ordnung der Wirtschaft, S. 124 - dagegen nachdrücklich die „Kritik des Interventionismus“ von *v.Mises*, 1929, S. 44 f.

cc) Das Modelldenken der Neoliberalen

Typisch für die neoliberale Schule ist das **Modelldenken**, das beispielsweise bei *Eucken* zu einer letztlich wohl zugespitzten Alternative von „**Marktwirtschaft**“ und „**Zentralverwaltungswirtschaft**“ führt.

Dieses **Modelldenken** ist - wie bereits gesagt - **unverzichtbar**; es versperrt allerdings allzu leicht die historische Dimension, die sowohl für das wirtschaftliche als auch für das rechtliche Verständnis derartiger Vorgänge von Nöten ist.

Notwendig, aber auch „gefährlich“ ist bei dem Modelldenken die Tatsache, dass es sich zu- meist um **sog. geschlossene Modelle** handelt, die - das ist dem Modell immanent - nicht alle, sondern **nur wesentliche Beziehungen und vermeintliche Gesetzmäßigkeiten** berücksichtigen, also letztlich die **Wirklichkeit** in ihrer Komplexität reduziert, sie also **in Wahrheit nicht** erfassen kann.

c) Politische Wirkungen des Neoliberalismus

Der bedeutendste Erfolg des Neoliberalismus ist das **Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen** von 1957 (*Schönf.* 74; vgl. § 1 GWB), i.d.F. der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114) – „**Kartell-Gesetz**“.

Es ist im Übrigen eine der historischen Leistungen des Bundesgesetzgebers.

In diesem Gesetz steckt fast vollständig die **politische Programmatik der Neoliberalen**.

Mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sollen die **traditionellen Kartelle** endgültig **verboten** werden (und niemals wiederkehren). Die Unternehmer sollen lernen, dass der Wettbewerb auch ihren Interessen auf Dauer mehr entspricht als wettbewerbsbeschränkende Organisationen.

Weniger spektakulär - aber trotzdem wichtig - ist die Einführung der Freiheit des **Außenwirtschaftsverkehrs**, eingeführt im Jahre 1961 durch das „**Außenwirtschaftsgesetz** (v. 28.4.1961): § 1 Abs. 1 S. 1: „Der Waren-, Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- und sonstiger **Wirtschaftsverkehr** mit fremden Wirtschaftsgebieten ... ist **grundsätzlich frei**. Er unterliegt den Einschränkungen, die dieses Gesetz enthält ...“.

Die **Einschätzung** dieser **Gesetzgebungswerke** wird in doppelter Hinsicht **positiv** gesehen:

Erstens - der **weitverbreitete Wohlstand** und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, für uns inzwischen fast selbstverständlich, werden auf diese Gesetze zurückgeführt.

Zweitens - der **neoliberalen Lehre** ist es gelungen, die beim deutschen Volk tief verwurzelten gemeinwirtschaftlichen Vorstellungen zwar nicht vollständig abzulösen, doch von ihrem Monopol zu verdrängen.

In einem gewissen Gegensatz zum (Neo-)Liberalismus steht die **Gemeinwirtschaft**.

Der **Begriff** der Gemeinwirtschaft - auf den **Art. 15 GG** (Sozialisierung) Bezug nimmt, umfasst ein breites Spektrum von wirtschaftlichen Betätigungen; dabei wird mit diesem Begriff die Gestaltungsweise oder die **konzeptionelle Ausrichtung** dieser Betätigungen beschrieben.

Folgende **Merkmale** sind **typisch**; gemeinwirtschaftliche Unternehmen haben folgende **Ziele**:

- optimale Bedarfsdeckung
- nicht-individuale Gewinnmaximierung
- keine bestimmte Rechtsform zwingend (gängig: Genossenschaftswesen; gewerkschaftseigene Unternehmen)

Lit.: *Püttner*, Gemeinwirtschaft im deutschen Verfassungsrecht, 1980

d) Rechtliche Bedeutung; Rechtspraxis

Das **GWB** ist unverzichtbarer und selbstverständlicher Teil unserer Rechtsordnung geworden, trotz höchst mangelhafter wettbewerbstheoretischer Grundlagen (*Rittner*).

Das ist auch der **Rechtsprechung**, insb. den **Kartellsenaten des Bundesgerichtshofes**, des Kammergerichts und der Oberlandesgerichte zu verdanken.

Nach **Auffassung von Rittner** haben die Richter die Bestimmungen des Gesetzes von vornherein **nicht als wirtschaftspolitische Ermächtigungen**, sondern als „normale“ Gesetznormen – sei es des Privatrechts, sei es des Verwaltungsrechts oder des Ordnungswidrigkeitenrechts – angewandt. Wettbewerbstheoretischen Ausführungen in den Materialien zu diesem Gesetz haben dabei wohl keine Rolle gespielt; Gleiches gilt von den wechselnden Wünschen mancher (politisierender) Wissenschaftler, die immer wieder eine idealtypische Wettbewerbspolitik ins Auge gefasst haben.

Hinzuzufügen ist, dass auch die **Juristen** sich an den **volkswirtschaftlichen Kontroversen** beteiligen, entsprechende Empfehlungen aussprechen, denenzufolge die eine oder andere ökonomische Theorie wie beispielsweise auch Neoliberalismus rezipiert, also in die Rechtsordnung übernommen werden sollte.

Andere Vorschläge (statt Neoliberalismus): Keynesianismus, funktionalistische Wettbewerbstheorie, sozialstaatlicher Interventionismus, Angebotsökonomie, Monetarismus oder marxistische Analysen.

Ob es sich hier wirklich um **Theorien** (im wissenschaftlichen Sinne) handelt **oder** um **Markenzeichen wissenschaftlicher Schulen** oder „**Feldzeichen politischer Richtungen**“, sei hier dahingestellt.

Zum Verhältnis von **Rechtswissenschaft** und **Volkswirtschaft** als „Nachbarwissenschaft“: Das positive Recht, das Gesetz, aber auch der Richterspruch sollte nicht unterschätzt werden. **Recht** und **Rechtsprechung** entfalten ein gewisses **Eigenleben**. Hinzuweisen ist allerdings auch darauf, dass der Sache nach auch die - insbesondere höchstrichterliche - Rechtsprechung Politik betreibt.

2. Marktwirtschaft

a) Geschichte

Die **Marktwirtschaft** (auch **Verkehrswirtschaft** genannt) beruht auf den Vorstellungen von **Adam Smith** (1723 - 1790), der dieses Wirtschaftssystem in seinem Buch „An enquiry into the nature and courses of the wealth of nations“ entwickelt hat.

Es handelt sich - aus heutiger Sicht - um einen **wirtschaftspolitischen Idealtypus**, dessen Verwirklichung in „Reinkultur“ im 19. Jahrhundert des „Liberalismus“ unternommen wurde, im Ergebnis aber als **nur teilweise erfolgreich** betrachtet werden muss.

Nebenbei: „**Liberalismus** in der **älteren Fassung**“ ist die politische und nationalökonomische Richtung, die sich der „**Marktwirtschaft**“ verschrieben hat; also praktisch: Identität beider Begriffe und Vorstellungen.

b) Elemente der Marktwirtschaft / Verkehrswirtschaft

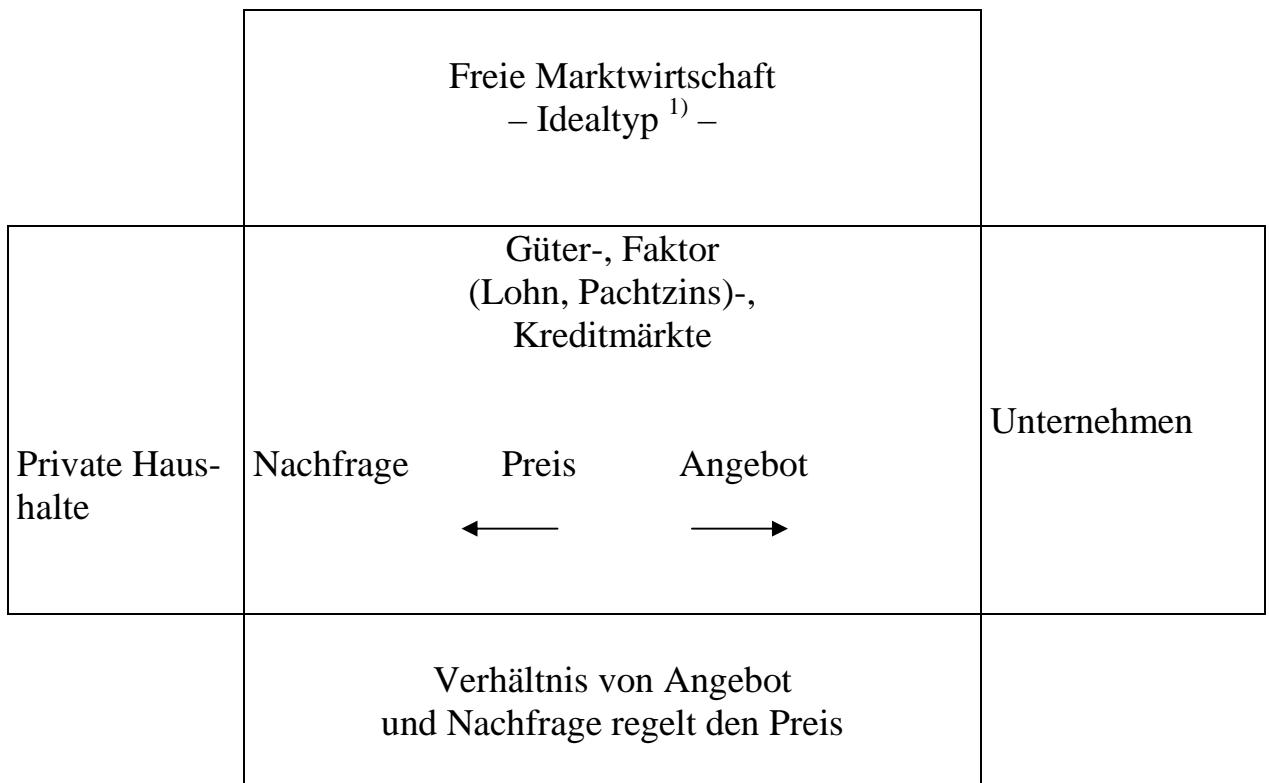
- Privatautonomie
- Recht auf freie eigenverantwortliche Betätigung im wirtschaftlichen Bereich
- Entfaltung von persönlicher Initiative

- Bereitschaft zur Teilnahme an der Ideenkonkurrenz und zur Übernahme von Risiken
- Gewährleistung von Rechten (zur Absicherung der Privatautonomie)
- insb.: Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit, Berufs-, Gewerbe- und Eigentumsfreiheit
- Niederlassungs- und Vereinigungsfreiheit.

c) **Schutzziele**

- Freie Preisbildung
- Freizügigkeit von Gütern und Dienstleistungen, Arbeit und Kapital (vgl. die Entwicklung auf europäischer Ebene, zur Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraumes und der dazu notwendigen gleichsam verfassungsrechtlichen Grundlagen).

Der tiefere **Sinn der Privatautonomie**: Gewinn- und Nutzenmaximierung; die **Wirtschaftsteilnehmer** werden zu entsprechendem Handeln **motiviert**.



¹⁾ Im Idealtyp der (von staatlichen Vorgaben) „freien“ Marktwirtschaft ist der Markt die (einzige, maßgebliche) Koordinationsinstanz: Die Gütermärkte regulieren sich mithilfe des Preises, die Kreditmärkte mithilfe des Zinses, die Faktormärkte mithilfe des Lohnes und des Pachtzinses.

Freie Marktwirtschaft – Typische Merkmale –

- Wirtschaftssubjekte (Haushalte, Unternehmen) treffen alle Entscheidungen über Konsum und Produktion selbst
- Was, wie und für wen produziert wird, bestimmen
 - Preise
 - Märkte
 - Gewinne / Verluste
 - Anreize / Belohnungen
- „Was“ → Unternehmen produzieren Güter, die den höchsten Gewinn erwarten lassen
- „Wie“ → Entscheidung über kostengünstigste Produktionsmethode
- „Für wen“ → Konsum-Entscheidungen der Haushalte darüber, wie sie ihr Einkommen aus Arbeit und Vermögen ausgeben
- Planung → keine zentralen (staatlichen) Vorgaben → Haushalte, Unternehmen haben ihre eigenen, individuellen Verbrauchswirtschafts-, Einkommens- oder Produktionspläne
- Preis koordiniert als „lenkende Hand“ Angebot und Nachfrage
- Freiheit → für Unternehmer hinsichtlich Produktion und Gewinnerwartungen → für private Haushalte hinsichtlich individueller Nutzen-Maximierung
- Unternehmer, die nicht bedarfsgerecht produzieren und (nachhaltige) Verluste machen, scheiden aus dem Markt aus
- Wettbewerbsprinzip gilt auch für → Arbeitsmarkt und für → Kapitalmarkt
- Staat ist nur „Nachtwächter“; das soll bedeuten
 - kein aktives Eingreifen in Wirtschaftsgeschehen
 - Beschränkung auf Gefahrenabwehr (Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung)
 - Gewährleistung von Privatrechtsordnung mit → weitestgehender Vertragsfreiheit → privatem Eigentum → Erbrecht
 - keine Umverteilung der am Markt erzielten Vermögensverhältnisse

„Freie Marktwirtschaft“	
– Erfahrungen des 19. Jahrhunderts –	
Leistungen	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> Industrialisierung Massenproduktion Infrastrukturleistungen Erschließung neuer Märkte insb. in Übersee Chancen für sozialen Aufstieg des Bürgertums Beseitigung des wirtschaftlichen Vorrangs des Adels 	<ul style="list-style-type: none"> soziale Missstände Konzentration von Vermögen Ausbeutung der Arbeitskraft (Niedriglöhne, Arbeitszeiten) Wirtschaftskrisen / Konjunkturschwankungen

d) Markt

Angebot und **Nachfrage** treffen zusammen; Angebots- und Nachfragemengen beeinflussen die Preise; Nachfrage und Angebot entscheiden über Planungen von Unternehmen, Handel und Verbrauchern - sie sind das **einzige und natürliche Lenkungsmittel** eines freien Wettbewerbs.

Man spricht auch von einem **Selbststeuerungsmodell**. Privatinitiative und Ideenkonkurrenz sollen zu neueren und besseren Problemlösungen führen, zu preiswerteren Produktions- und Vertriebsformen, zur raschen Anpassungsbereitschaft an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse.

Adam Smith spricht insoweit von einer „**unsichtbaren Hand**“, die einen derartigen Zustand der **Gerechtigkeit** und der **Harmonie** herbeiführt. Man könnte es auch so sagen: Das System beruht auf einer Art „Gewaltenteilung zwischen Staat und Wirtschaft“.

Aus staatlicher Sicht: Marktwirtschaft ist typischerweise eine **dezentralisierte Wirtschaft**.

Grenzen der staatlichen Betätigung in einer „liberalen“ Marktwirtschaft:

- **Polizeirecht** im neueren Sinne (eingeschränkter Begriff der „Polizei“)
- Staatliche Lenkung, Planung und Förderung der Wirtschaft (als Summe der denkbaren Interventionen) ist der Förderung der Wirtschaft fremd
- Staat und Wirtschaft (und damit **Staat und Gesellschaft**) sind voneinander **getrennt**, isoliert nebeneinander.

Problem: Ist eine derartige Trennung von „Staat und Gesellschaft“ in Wahrheit vorhanden - oder muss man **kritisch** fragen, ob die **Wirtschaft den Staat**, insbesondere auch in der Demokratie, **beherrscht**.

(Beantwortung dieser Frage / Lösung des Problems im Hinblick auf Personen und Akteure; Soziologie / Politikwissenschaft).

Kritik an der Marktwirtschaft: Hier gilt das Gleiche wie zu der Bewertung des Liberalismus des vorigen Jahrhunderts:

- Die **Theorie** und ihre **Aussagen** sind zu einem Teil widerlegt durch die **Erfahrungen**, die man mit der Anwendung dieses Wirtschaftsmodells gemacht hat.
- Aus diesen Erfahrungen resultieren die Vorschläge im Hinblick auf die nötigen **Interventionmöglichkeiten** des Staates, die im Übrigen auch den geänderten verfassungsrechtlichen Vorstellungen Rechnung tragen sollen.
- Mit anderen Worten: **Modelle in „Reinkultur“** wohl **nicht** erträglich; auf die „Mischung“ kommt es an.

3. Planwirtschaft / Zentralverwaltungswirtschaft

a) Allgemeines; Merkmale

Gleichsam der **Gegenpol zur „freien Marktwirtschaft“** ist die Zentralverwaltungswirtschaft (oder **Planwirtschaft**). Danach organisiert der Staat allein die Wirtschaft.

Der **Staat** (oder die Gesellschaft) ist zugleich **Eigentümer** der Produktionsmittel. Demnach besitzt der Einzelne **keine individuell-persönliche Verantwortung im Wirtschaftsleben**.

Man kann das auch so sehen, dass der **Bürger** im Wesentlichen **Objekt des staatlichen Wirtschaftshandelns** ist und damit kaum auf den Ablauf des Wirtschaftslebens **Einfluss** nehmen kann, es sei denn über die in einer wirklich funktionierenden **Demokratie** vorgesehenen Einwirkungsmöglichkeiten.

Bei der **Zentralverwaltungswirtschaft** sind **Staat und Wirtschaft identisch**. Die Zentralverwaltungswirtschaft hat – von der Theorie her – einige

- **Vorteile:** straffe Organisation, Überschaubarkeit, es wird nichts Überflüssiges produziert.
- **Nachteil:** Die **Wünsche der Verbraucher** sind nachrangig; d.h., „der Staat“ - seine Funktionäre - weiß (wissen), was die Bürger benötigen (= Gegenteil von aufklärerischer Freiheit) Privatinitiative der Produzenten wird ausgeschaltet; Eigenverantwortung für das wirtschaftliche Wohlergehen spielt keine Rolle; deshalb: „Kommandowirtschaft“.

b) Planwirtschaft

- Eine **Zentralverwaltungswirtschaft** wird **i.d.R. auch** eine zentral organisierte **Planwirtschaft** sein.
- **Denkbar** ist freilich **auch** eine staatliche Wirtschaft mit starken planerischen Vorgaben, bei der der Staat nicht zugleich die Durchführung dieser wirtschaftsrelevanten Planungen organisiert und „eigenhändig“ veranstaltet; dann (**Teil-)Autonomie** von (mittelbar staatlichen) Wirtschaftseinheiten.

c) Zentralverwaltungswirtschaft

Die Zentralverwaltungswirtschaft ist der Extremfall der Planwirtschaft (Walter Eucken)

- **Merkmale:** Wirtschaftsordnung, in der alle Wirtschaftsprozesse, nämlich
 - Produktion
 - Investition
 - Allokation
 - Konsumtion
 eines Landes auf der Grundlage gesamtwirtschaftlicher Pläne zentral koordiniert und verbindlich vorgegeben werden
- **Instrumente:**
 - Zentraler Wirtschaftsplan mit Plansoll-Vorgaben für Haushalte und Unternehmen
 - Materialbilanzen für Wirtschaftssektoren (Verwendung von Stoffen/geforderte Güter)
- Anordnung durch staatliche **Planungsbehörde** im Hinblick auf „was“, „wie“ und „für wen“ produziert wird

Staatliche Preisvorgaben
- **Planungshorizonte:** längerfristige Perspektivplanung (10 Jahre), mittelfristige Wirtschaftsplanung (5 Jahre)
- **Probleme**
 - fehlende Anreize hinsichtlich Qualität, technologischer Fortschritt
 - unvollständige Information der Planungsinstanzen
 - keine Abstimmung mit Konsumenten-Wünschen

d) Theoretische Begründung

Theoretische Begründung der **Notwendigkeit** des **zentralverwaltungswirtschaftlichen Modells**: Karl Marx (Das Kapital, 1867 - 1894): Die Lehre von Marx beruht – wie oben gezeigt - auf dem **Unterschied** zwischen dem **Gebrauchswert** und dem **Tauschwert** einer Ware, wobei der Gebrauchswert der „richtige“ Wert ist und der Tauschwert der Wert ist, den man am Markt unter Einsatz von Marktmitteln (angesichts der „Herrschaft über Produktionsmittel“) erwirtschaften kann.

Marx kritisiert, dass mit Hilfe des Privateigentums des Unternehmers und des Händlers (= der Kapitalisten) und des Marktes am Tauschwert verdient wird, obwohl **nur eine Wirtschaft zu Gebrauchswerten human** sei; derjenige, der verdient, ist demnach der „**Ausbeuter**“, während der Arbeiter nur den Tauschwert der Arbeitskraft für das von ihm erarbeitete Produkt erhält, obwohl er nicht nur den im Arbeitslohn vorgeschossenen Wertanteil, sondern auch den „**Mehrwert**“ schafft, der - zusammen mit dem Tauschwert der Arbeitskraft - den Gebrauchswert der Arbeitskraft bildet.

Marx will also vermeiden, dass die arbeitende Klasse einerseits den Mehrwert produziert, andererseits die „**Ausbeuter**“ diesen **Mehrwert abschöpfen**. Sein Vorschlag: **Verstaatlichung der Produktionsmittel**; auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik, Umverteilung des Einkommens durch Gesetzgebung und Verwaltung in einer Weise, dass jeder eine gesicherte Lebenschance erhält.

(Vgl. auch oben zum Stichwort „**Gemeinwirtschaft**“ und ihre Merkmale).

e) Erfahrungen mit der Zentralverwaltungswirtschaft

aa) Die Zeit des Ersten Weltkrieges

s.o. B. I. 6. d): „Kriegswirtschaft 1914 – 1918“

bb) Die Zeit des Dritten Reiches

Trotz **Erhaltung** des **Privateigentums** an den Wirtschaftsgütern wurde die **Marktwirtschaft** in zunehmendem Maße **staatlich gelenkt** und auf das Ziel der **Autarkie** (möglichst in allen wirtschaftlichen Bereichen: von Rohstoffen bis Fertigprodukten) ausgerichtet.

Popularität von **Hitler** bis zum Kriegsbeginn 1939 beruht insbesondere auch auf dem **Abbau der Arbeitslosigkeit**; dieser Erfolg war allerdings bedingt auch durch das Abflauen der Weltwirtschaftskrise und vor allem durch die Wiederaufrüstung.

cc) Die Wirtschaftsordnung der DDR

(1) Eigentumsordnung; Staatswirtschaft

Die **Verfassung der DDR** (vom 7.10.1974) Unterschied zwischen

- **sozialistischem Eigentum** an Produktionsmitteln und Land sowie
- **Privateigentum** an Konsumgütern.

Das sozialistische Eigentum wurde zivilrechtlich und strafrechtlich besonders geschützt. Deutlich wird das in Art. 9 Abs. 1 und 3 DDR-Verf.:

„**Art. 9 Abs. 1:** Die **Volkswirtschaft** der Deutschen Demokratischen Republik beruht auf dem **sozialistischen Eigentum an den Produktionsmitteln**. Sie entwickelt sich gemäß den ökonomischen Gesetzen des Sozialismus auf der Grundlage der sozialistischen Produktionsverhältnisse und der zielstrebigem Verwirklichung der sozialistischen ökonomischen Integration ...

Art. 9 Abs.3: In der Deutschen Demokratischen Republik gilt der **Grundsatz der Leitung und Planung der Volkswirtschaft** sowie aller anderen gesellschaftlichen Bereiche. Die Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik ist **sozialistische Planwirtschaft**. Die zentrale staatliche Leitung und Planung der Grundfragen der gesellschaftlichen Entwicklung ist mit der Eigenverantwortung der örtlichen Staatsorgane und Betriebe sowie der Initiative der Werktätigen verbunden. ...

Art. 9 Abs. 5: Die **Außenwirtschaft** einschließlich des Außenhandels und der Valutawirtschaft ist **staatliches Monopol**.“

Demnach ordnete die **Verfassung** der DDR die **Verbindlichkeit einer ökonomischen Theorie mit Verfassungsrang** an: Art. 9 Abs. 1 Satz 2 unterstellt nämlich, wie sich deutlich aus dem Verfassungstext ergibt, die **Volkswirtschaft** den „**ökonomischen Gesetzen des Sozialismus**“; Art. 9 Abs. 2 bestimmt die Präferenzen bei der Aufstellung und Verwirklichung von Wirtschaftsprogrammen.

Zur **Durchführung dieser** Wirtschaftsprogramme ordnet Art. 9 Abs. 3 Satz 1 den Grundsatz der „**Lenkung und Planung** der Volkswirtschaft“ an.

Art. 9 Abs. 3 Satz 2 bezieht alle **Beteiligten** am ökonomischen Prozess in diese Zielsetzung ein: die „**zentrale staatliche Lenkung**“, die „**örtlichen Staatsorgane und Betriebe**“ sowie die „**Werktätigen**“.

Und **Grundlage** allen wirtschaftlichen Handelns ist das „**sozialistische Eigentum**“, das als „**Volkseigentum**“, „**genossenschaftliches Eigentum**“ und „Eigentum gesellschaftlicher Organisationen“ bestehen kann - so **Art. 10 Abs. 1**.

Die **wichtigsten Wirtschaftsgüter** sind diesen Verantwortungsstufen durch die Verfassung zugeteilt - so Art. 12f.

(2) Privateigentum

Das „**persönliche Eigentum**“ (gewährleistet in Art. 11, 16) nimmt **nur** eine **Randposition ein**:

- „Kleine Handwerks- und andere Gewerbebetriebe“, die „auf überwiegend persönliche Arbeit“ beruhen, sind zugelassen (Art. 14 Abs. 2);
- „privatwirtschaftliche Vereinigungen zur Begründung wirtschaftlicher Macht sind nicht gestattet“ (Art. 14 Abs. 1); „wirtschaftliche Macht“ konnte bereits in der Beschäftigung eines Arbeitnehmers bestehen.

(3) Planung

Das **System der Zentralverwaltungswirtschaft** plant also die ganze Produktion durch staatliche Behörden (Konsum-, Investitions- und Exportanteil). Allerdings sollte sich diese **zentrale Planung auf** die wesentlichen wirtschaftlichen Entscheidungen beschränken.

Demnach blieb an sich **jedem volkseigenen Betrieb (VEB)** eine **gewisse Entscheidungsfreiheit** im Rahmen der **Feinplanung** - wobei fraglich ist, ob eine derartige Autonomie wirklich bestand oder jederzeit durch zentrale Vorgaben konterkariert werden konnte.

Primäre Aufgabe der Betriebe war die **Planerfüllung**; die **Gewinnerzielung** trat daneben deutlich zurück. Gewinne wurden auf den **Prämienfonds** verbucht, aus dem die einzelnen Werk tätigen zusätzliche **Vergütungen** erhielten.

Das Ausmaß der **Zentralisation** hat während der Zeit der DDR immer wieder geschwankt, gleiches gilt für das System zusätzlicher Leistungsanreize.

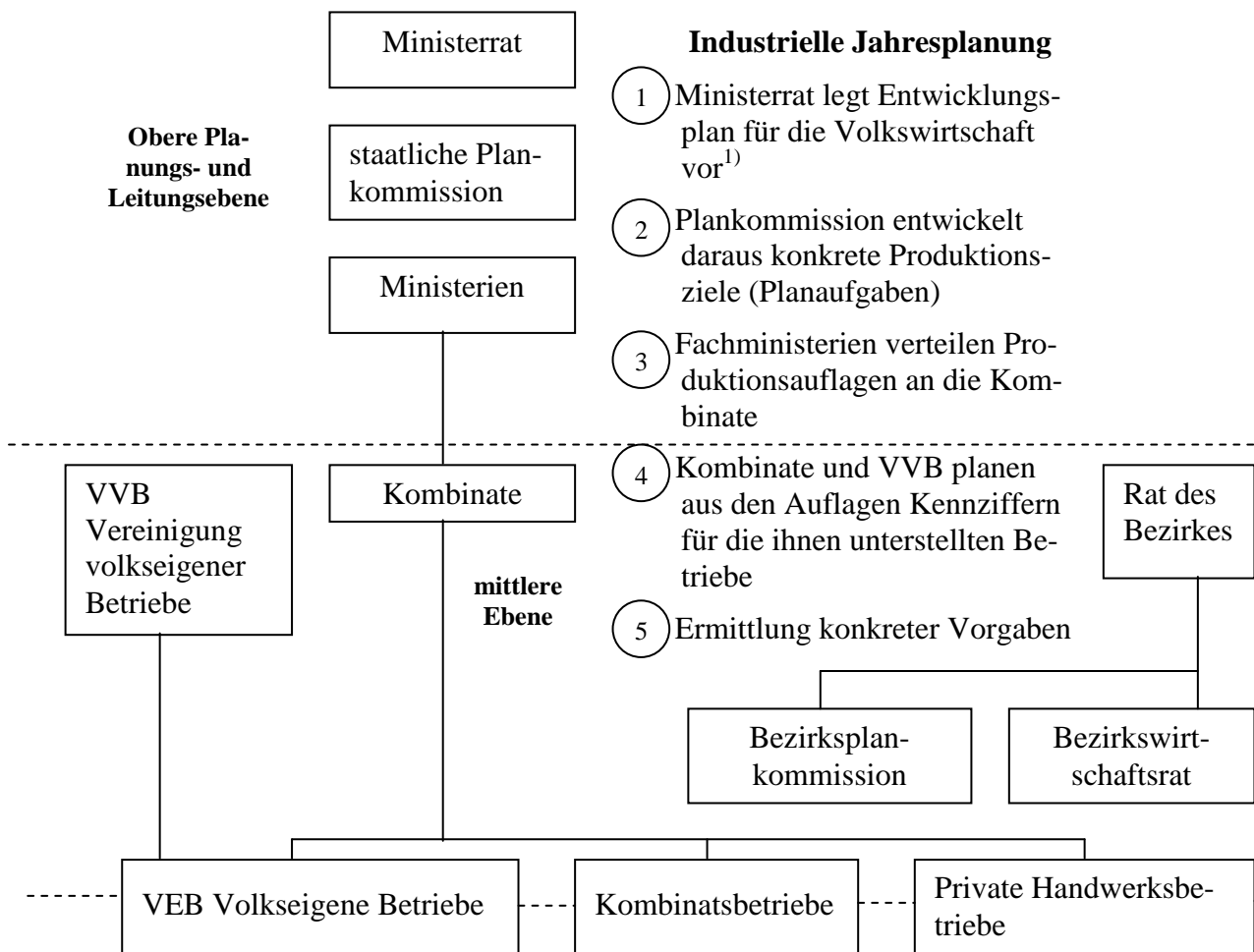
In der **Wirklichkeit** war ein **reger Tauschhandel** zu beobachten, wobei bestimmte Wirtschaftszweige (beispielsweise auch die Landwirtschaft) deutliche Vorteile hatten.

Die **Ergebnisse** dieses Wirtschaftsmodells sind **nicht überzeugend**.

Gleiches gilt im Übrigen für das **gesamte Wirtschaftssystem des Ostblocks**, dessen Erfolglosigkeit nicht allein darauf zurückgeführt werden kann, dass diese Produkte im **Weltmarkt** nicht anzubieten waren. Auch bei „Binnenbetrachtung“ ein uneffizientes System.

Gleichwohl bleibt zu überlegen, welche Elemente Fehlentwicklungen eines mehr marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsmodells vermeiden.

Planwirtschaft – Beispiel DDR
– Institutionen und Verfahren -



Industrielle Jahresplanung

- 1) Ministerrat legt Entwicklungsplan für die Volkswirtschaft vor¹⁾
- 2) Plankommission entwickelt daraus konkrete Produktionsziele (Planaufgaben)
- 3) Fachministerien verteilen Produktionsauflagen an die Kombinate
- 4) Kombinate und VVB planen aus den Auflagen Kennziffern für die ihnen unterstellten Betriebe
- 5) Ermittlung konkreter Vorgaben
- 6) Kombinatbetriebe, VEB
 - Planentschlüsselung; Übernahme der Produktionsvorgaben; Erstellung von Detailplänen
 - Plandiskussion mit Belegschaft
 - Investitionsplanung; Sicherung der Finanzierung; Vertragsabschlüsse aufgrund der Planvorgaben
 - für VEB und Privatbetriebe: weitere Planaufgaben von Bezirk (Regierungs- und Planungsgremien)
- 7) Plan läuft zurück und wird auf den verschiedenen Etappen koordiniert
- 8) Plan wird von Volkskammern als Gesetz beschlossen
- 9) Aufschlüsselung und Konkretisierung der Planaufgaben
- 10) Ausführung der Produktionsziele

¹⁾ nach eigenen Maßgaben/Vorstellungen sowie nach Vorgaben des RGW („Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe“, die zwischen 1949 – 1991 bestehende internationale Wirtschaftsorganisation kommunistischer Staaten)

4. Die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland; die „soziale Marktwirtschaft“

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 18 – 23
Stober, Lb, § 4 III S. 42 – 49

Abwandlungen idealer Wirtschaftstypen

Ideale Marktwirtschaft	
Ordnungspolitische Anarchie	Laisser-faire
staatlicher Ordnungsrahmen für Wirtschaft (insb. zur Sicherung des Wettbewerbs) Bereitstellung öffentlicher Güter (Nicht-Wettbewerbsbereiche)	Liberalismus
Redistributionspolitik (Vermögensumverteilung durch Abgaben und Leistungen)	Soziale Marktwirtschaft
Globalsteuerung auf Marktebene	gelenkte Marktwirtschaft
Steuerung bis auf Branchenebene	Planwirtschaft
(Mikro-)Steuerung auf Unternehmensebene (z.B. Investitionskontrolle)	„gemäßigter Sozialismus“
betriebliche Investitionsfreiheiten	Marktsozialismus
staatliche Produktions-Soll-Vorgaben (nur bis Branchenebene) staatliche Planvorgaben / betriebliche Produktionsfreiheiten	„Prager Frühling“
Dezentralisierung der staatlichen Produktionsplanung	„Neues ökonomisches System“
Freiheit haushaltlicher Einkommenserzielung	Arbeitsplatzfreiheit
Freiheit haushaltlicher Einkommensverwendung	Konsumfreiheit
vollständige Mikrosteuerung	totale „Kommandowirtschaft“
Ideale Zentralverwaltungswirtschaft	

Die Bundesrepublik Deutschland hat nicht eines der denkbaren Wirtschaftsmodelle in „Reinkultur“ übernommen; vielmehr gilt das **Grundgesetz** in seinen Aussagen, die für eine **Wirtschaftsverfassung** herangezogen werden könnten, als **neutral**. Zur sog. wirtschaftspolitischen Neutralität s. auch unten C. I. Zur Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes.

In der über 40-jährigen Geschichte auch des Wirtschaftssystems in der Bundesrepublik Deutschland haben verschiedene **Richtungen** unterschiedliche **Einflüsse** gehabt; man kann **vier Phasen** unterscheiden.

a) 1949 - 1966

Das „**Wirtschaftswunder**“; Merkmale:

- erhebliche Investitionshilfe durch den sog. Marshallplan (offiziell: European Recovery Program – kurz: ERP), mit dem die USA von 1949 – 1953 westeuropäischen Ländern Rohstoffe, Lebensmittel, Waren und Kredite im Wert von ca. 12,4 Mrd. Dollar (entspricht im Jahr 2005 ca. 85 Mrd. Euro) gaben. In Deutschland wurden die Gelder durch die „Kreditanstalt für Wiederaufbau“ (KfW) verwaltet.
- Privatinitiative, in vielem entsprechend den Vorstellungen des **Neoliberalismus**;
- Schaffung einer **Wettbewerbsordnung** mit gleichen Startchancen für alle;
- **Ausschließung** wettbewerbsschädlicher **Kartelle** und Monopole;
- Schaffung des **Bundeskartellamts** als Hüter des Wettbewerbs (staatliche Kontrollbehörde).
- Gängige Bezeichnung dieser Wirtschaftspolitik allerdings nicht unter dem Etikett „Neoliberalismus“, sondern unter dem Begriff „**soziale Marktwirtschaft**“.

„**Sozial**“ - diese Bezeichnung ist gerechtfertigt, weil **wesentliche Bereiche** aus dem liberalen Marktmodell ausgeklammert und **staatlicher Regelung** und Obhut anvertraut wurden, nämlich:

- **Progressivbesteuerung** als Korrektur der unterschiedlichen Einkommens- und Vermögensverteilung
- anschließende **Umverteilung** zugunsten wirtschaftlich schwacher Bevölkerungskreise (staatliche Förderung der Vermögensbildung, Ausbau der Sozialversicherung, Bewältigung der Kriegs- und Kriegsfolgeschäden, Lastenausgleich; Fürsorge/Sozialhilfe).

Angesichts der **stetigen Aufwärtsentwicklung** der Wirtschaft bestand zunächst kein Anlass für eine Änderung der erfolgreichen Konzeption.

b) 1965 - ca. 1974

Die zweite Phase ist gezeichnet durch einen **realen Rückgang des Wirtschaftswachstums** im Jahre 1967; zuvor - im Dezember 1966 - Bildung der „Großen Koalition“ (SPD in der Regierungsverantwortung).

Der damalige Wirtschaftsminister Karl **Schiller** sorgte für ein aktiveres Eingreifen des Staates in die Wirtschaftspolitik; Folge: das **Stabilitätsgesetz** vom 8.6.1967 und entsprechende Änderungen der Verfassung, **Art. 109 GG**.

Näheres s.u. G. II.

Stichworte: **Fiskalpolitik**, d.h. gezielter Einsatz der ökonomischen Macht des Staates (insb. der Nachfragemacht des Staates) für die Zwecke der Wirtschaftspolitik.

Unverkennbar in diesem Abschnitt der **sozialdemokratische Einfluss**:

- Vertrauen in staatliche Planung;
- Verpflichtung, in erster Linie die Interessen der Arbeitnehmer zu schützen;
- Stichworte: Mitbestimmung, Chancengleichheit, Schutz des Arbeitsplatzes; auch Schaffung eines sozialen Mietrechts;
- Ausweitung des Sozialrechts.

c) 1974/75 - 1990

Die **Rezession 1974/75** (vom **Ölpreisschock** ausgelöst) führte zu einer gewissen Ernüchterung. Nach einer kurzfristigen Aufschwungphase 1977/78 folgte eine verschärfende Rezession; hohe **Arbeitslosigkeit**, die im Winter 1982/83 erstmals die 2 Mio.-Grenze überschritt.

Wirtschaftswachstum ging erneut real **zurück**. Staatlich finanzierte **Konjunkturprogramme** blieben ohne durchschlagenden Erfolg. SPD und FDP konnten sich nicht über ein Konzept zur Bewältigung dieser Wirtschaftskrise verständigen; die sozial-liberale Koalition zerbrach im Herbst 1982.

Die nachfolgend gebildete **christlich-liberale Koalition** („Wende“-Regierung) verfolgte erneut eine **liberale Wirtschaftspolitik**: Stärkung der Ertragslage der Unternehmen; Anregung zu neuen Investitionen; Stärkung des privaten Konsums durch Steuersenkungen.

In den nachfolgenden **acht Jahren stetiges Wirtschaftswachstum** von durchschnittlich 2 %; allerdings gelang es **nicht, die Arbeitslosigkeit abzubauen**.

Vielmehr ist zu beobachten – im Übrigen ein weltweites Phänomen –, dass in jeder **Rezessionsphase Arbeitskräfte freigesetzt** worden sind, die in den späteren **Aufschwungsphasen nicht wieder Arbeit** gefunden haben; demnach hat sich der Arbeitslosen-Sockel ständig erhöht.

d) Zeit ab 1990

Die **Wiedervereinigung** der beiden Teile Deutschlands (3. Oktober 1990) brachte neue Probleme. Der Aufbau einer funktionierenden Wirtschaft auf dem Gebiet der DDR verlangte den Einsatz staatlicher Mittel in einem Ausmaß, das heute noch nicht ganz abzusehen ist.

Stichworte hierzu: erhebliche **Ausgaben für die soziale Absicherung** der Bevölkerung in den neuen Bundesländern; Sanierung der Städte; Wohnungsbau; Bewältigung der Umweltlasten.

Schaffung von **Ersatz-Absatzmärkten** angesichts der Tatsache, dass Osteuropa aus zwei Gründen als Absatzmarkt (hoffentlich nur zunächst) wegfällt:

- **Produkte**, die nach dem **Standard Westdeutschlands** gefertigt (und entsprechend teuer) sind, lassen sich nicht in den Ostmärkten absetzen (selbst wenn sie noch beständen).
- Die **Ostmärkte** sind im Übrigen praktisch **zusammengebrochen** (angesichts der dortigen jeweils nationalen Bedingungen, kaum funktionierende Industrie, Massenarbeitslosigkeit).

Besondere **Probleme** bereitete die **Privatisierung** der früheren „volkseigenen Betriebe“. Investoren hierfür konnten z.T. gefunden werden, die aber die Altschulden nicht übernehmen wollten.

Die „**Treuhandanstalt**“ (Anstalt des öffentlichen Rechts, gegründet bereits am 1. März 1990, aufgelöst am 31.12.1994) hatte u.a. auch dieses Problem zu bewältigen. (Vgl. auch Thema „Privatisierung“).

Nachfolgegesellschaften der „Treuhand(anstalt)“:

- Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS)
- Treuhandliegenschaftsgesellschaft (heute: TLG Immobilien GmbH)
- Bodenverwertungs- und –verwaltungsgesellschaft (BVVG)

„Bilanz“ der „Treuhand“: Erlöse – 60 Mrd. DM; Aufwendungen – 300 Mrd. DM.

Die Schulden der Treuhand wurden am 1.1.1995 in den Erblastentilgungsfond eingebracht.

Die notwendigen **Rationalisierungsmaßnahmen** führten zwangsläufig zu noch **größerer Massenarbeitslosigkeit**; die **Verschuldung der öffentlichen Haushalte** hat Rekordniveau erreicht (dabei muss man nicht nur den Bundeshaushalt, sondern auch die „Nebenhaushalte“, insb. den der Treuhandanstalt, berücksichtigen).

Offene Fragen: Zukunft der deutschen Wirtschaft im Zuge einer weltweiten Rezession; schwerste Struktur- und Absatzkrise nach dem 2. Weltkrieg; fraglich, ob Überwindung der Rezession durch tiefgreifende Umstrukturierung der Wirtschaft gelingt; Problem auch: Gesundung der neuen Bundesländer unter wirtschaftlichem Gesichtspunkt; möglicherweise ist die Talsohle der Rezession überwunden - Aufschwung in der Bundesrepublik und im übrigen auch in der EU und das Maß eines solchen Aufschwungs ist offen.

Problem der Arbeitslosigkeit ist nicht gelöst.

C. Verfassungsrechtliche Grundlagen

„Die Wirtschaftsverfassung“ des Grundgesetzes

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 24 – 29, 30 – 70, 71 – 82
Schliesky, 2. Aufl., S. 75 – 101

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Grundrechte (Art. 2 I; 9 III; 12, 14, 15); Art. 20 I, 20a, 74 Nr. 16 und 109 GG

2. Insb.: Kommunale Wirtschaft. Privatisierung

z.B. Art. 61 – 107 Bay. Gemeindeordnung („Gemeindewirtschaft“)

3. Wirtschaft und Grundrechte

a) Allgemeines

- Wirtschaftspolitik und **verfassungsunmittelbare Rechtsstellung des Bürgers** (ohne einfachgesetzliche Regelungen).
- Maßstab sind die **Grundrechte** in ihrer allgemeinen Ausprägung (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG).
- Das **GG** normiert **kein spezielles**, politisch oder volkswirtschaftlich begründetes **Wirtschaftsmodell** (BVerfG).
- Demnach gibt es **kein subjektives Recht auf eine bestimmte Wirtschaftspolitik** oder auf bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen (vgl. *Püttner*, S. 240).
- D.h.: Bei Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte, rechtlich gesicherte Positionen entstehen (Abwehr-)Ansprüche (Rechtspositionen); dann auch entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten.

b) Bedeutung des Art. 14 GG; Beispiele aus der Rechtsprechung des BVerfG

aa) Art. 14 GG - Rechtspositionen

Vgl. BVerfGE 51, S. 193 ff. (210 ff.) - LS (3): „Das schutzfähige **Warenzeichen** ist eine durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistete **Rechtsposition**.“

S. 216 ff.: „Wer durch ein **Warenzeichen** auf **Besonderheiten seiner betrieblichen Erzeugnisse** hinweisen kann, benennt damit nicht lediglich die **Herkunft seines Produktes**; es ist Ausdruck seines **Leistungswillens**. Wenn er sich dadurch ein **Vermögensrecht** schafft, entspricht es dem grundrechtlichen Sinn der Eigentumsgarantie, dieses als geschützt anzusehen. Die Funktion der verfassungsrechtlichen Gewährleistung besteht gerade auch darin, dem Bürger **Rechtssicherheit** hinsichtlich der durch die Rechtsordnung anerkannten Vermögensrechte zu gewähren und das **Vertrauen** in den **Bestand seiner Rechte** zu schützen. Es wäre mit dem rechtsstaatlichen Gehalt der Grundrechte nicht vereinbar, wenn der Staat sich als befugt ansehen würde, ohne weiteres ein Warenzeichen ersatzlos zu entziehen. Er würde sich in Gegensatz bringen zu der **rechtsbewahrenden Funktion**, der die **Eigentumsgarantie** dient.“

LS (2): „Die Möglichkeit der Verwendung geographischer Herkunftsangaben für Lagenamen nach Maßgabe des Weingesetzes 1930 war kein durch Art. 14 Abs. 1 S.1 GG geschütztes Recht“.

S. 210 ff., S. 215: „Ebenso wenig wie der Bürger einer Stadt oder eines Ortes ein subjektives Recht am Stadt- oder Ortsnamen hat, steht dem Winzer am behördlich festgelegten Flurnamen ein Individualrecht des Inhalts zu, dass er die Erhaltung der Bezeichnung verlangen könnte“ ... „Aus dem Verbot, im geschäftlichen Verkehr falsche Herkunftsangaben zu benutzen, folgt lediglich mittelbar und nur als Rechtsreflex der Schutz der Herkunftsangabe selbst.“

Bezugnahme von BVerfGE 51, S. 193 ff. in E 78, S. 58 ff., 70, 71

bb) Problematik des „engerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes“

BVerfGE 1, S. 264, 277 f. - Gewerbebetrieb

„Es ist innerlich berechtigt, die **Sach- und Rechtsgesamtheit**, als die sich der **Gewerbebetrieb** darstellt, dem reinen Sacheigentum gleichzustellen. Denn es entspricht den heute allgemein herrschenden gesellschaftlichen Auffassungen, dass, was der einzelne sich durch eigene **Leistung** und eigenen **Kapitalaufwand erworben** hat, im besonderen Sinne als sein Eigentum anzuerkennen und gegenüber Eingriffen als schutzwürdig anzusehen“.

BVerfGE 13, S. 225, S. 229 - Eigentumsgarantie umfasst nur Substanz der Sach- und Rechtsgesamtheit des Gewerbebetriebes.

„Rechtsprechung wie Rechtslehre nehmen an, dass der eingerichtete und ausgeübte **Gewerbebetrieb** den **Eigentumsschutz des Art. 14** genieße. Ein solcher Eigentumsschutz kann sich jedoch nur auf den Gewerbebetrieb als **Sach- und Rechtsgesamtheit** beziehen, so dass grundsätzlich nur ein **Eingriff in die Substanz** dieser Rechts- und Sachgesamtheit Art. 14 GG verletzen könne. Regelungen, die nicht in die Substanz des Betriebes eingreifen, sondern lediglich **Auflagen für die Ausübung des Gewerbes** machen, sind ähnlich wie Vorschriften, die die Nutzung von Eigentum betreffen, in der Regel nur als **Bestimmung von Inhalt und Grenzen** des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zu werten.“

BVerfGE 51, S. 193 ff., S. 221 f. - Verfassungsrechtlicher Schutz des Gewerbebetriebes zweifelhaft

„Ob die Auffassung, die **Eigentumsgarantie** erstrecke sich auch auf den **Gewerbebetrieb mit all seinen Ausstrahlungen**, auf Betriebsgrundstücke, Geschäftsverbindungen, den Kundenstamm und alles, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert eines Betriebes ausmache, einer eingehenden verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten würde, kann **zweifelhaft** sein. Es ist die Frage, ob der Gewerbebetrieb als solcher die konstituierenden Merkmale des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs aufweist. Eigentumsrechtlich gesehen ist das **Unternehmen die tatsächliche - nicht die rechtliche - Zusammenfassung** der zu einem Vermögen gehörenden Sachen und Rechte, die an sich schon vor verfassungswidrigen Eingriffen geschützt sind. Nach allgemeiner Auffassung werden dagegen bloße **Chancen** und tatsächliche **Gegebenheiten** nicht dem geschützten Bestand zugerechnet. Obgleich wohl ein zusätzlicher verfassungsrechtlicher Schutz des Gewerbebetriebes als solcher geboten ist, bedarf jedoch im vorliegenden Fall ... keine abschließenden Entscheidungen.“

BVerfGE 45, S. 142, 172 - Kein Schutz günstiger Gegebenheiten und Chancen

„Außerhalb des von der Eigentumsgarantie umfaßten Gewerbebetriebs in seiner konkreten Gestaltung verbleiben ... die Gegebenheiten und Chancen, innerhalb derer der Unternehmer seine Tätigkeit entfaltet“ ... „beruhen solche, dem Unternehmer wirtschaftlich günstige Gegebenheiten und Chancen auf einer bestimmten Rechtslage und wird diese Rechtslage zum Nachteil der wirtschaftlichen Nachrichten eines Unternehmers geändert, so bedeutet das eine Neuordnung der sozialen Bedingungen, innerhalb deren der Unternehmer seine Tätigkeit ausüben kann. Vor Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ist dies solange bedenkenlos frei, als dadurch der Kern des Eigentumsrechts nicht angetastet wird“.

„Die **Rechtsansprüche auf Intervention** gem. Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 120/67/EWG gehörten“ deshalb „**nicht** zum eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Beschwerdeführerinnen“.

Vgl. auch BVerfGE 81, S. 208 ff., 227 f. – Absatzchancen

BVerfGE 58, S. 300 ff., 345 - Kein Anspruch auf wirtschaftlich vorteilhafteste Nutzung

„Aus der verfassungsrechtlichen Garantie des **Grundeigentums** lässt sich **nicht** ein Anspruch auf Einräumung gerade derjenigen **Nutzungsmöglichkeiten** herleiten, die dem Eigentümer den **größtmöglichen wirtschaftlichen Vorteil** verspricht.“

BVerfGE 77, S. 84 ff., 118

„Aus **Art. 14 Abs. 1 GG** (folgt) kein übergreifender Schutz ökonomisch sinnvoller und rentabler **Eigentumsnutzung** und hierfür bedeutsamer unternehmerischer Dispositionsbefugnisse“.

Die Frage des Eigentumsschutzes hinsichtlich des „eingerrichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes“ ist weiterhin offen gehalten worden in

BVerfGE 105, 252, 278 – „**Unternehmensruf**“ ist keine von Art. 14 GG geschützte Eigentumsposition

cc) **Eigentumsgarantie und subjektive öffentliche Rechte**

BVerfGE 18, 392 ff., 397 - **Ausschlaggebende Kriterien**

Kriterium dafür, ob ein Vermögenswert subjektives öffentliches Recht Eigentum im Sinne des Art. 14 GG darstellt, „ist, ob der das subjektive **öffentliche Recht** begründende Tatbestand seinem Inhaber eine **Rechtsposition** verschafft, die derjenigen **des Eigentümers** so **nahe** kommt, dass Art. 14 GG Anwendung finden muß. Die des Grundrechtsschutzes fähige Rechtsposition muß also so stark sein, dass ihre ersatzlose **Entziehung** dem **rechtsstaatlichen Gehalt des Grundgesetzes** widersprechen würde (vgl. BVerfGE 16, 94, 112). **Entscheidend** ist für die Bewertung eines Rechts als Eigentum, inwieweit es sich als **Äquivalent eigener Leistungen** erweist oder auf staatlicher Gewährung beruht (BVerfGE 14, 288, 294). Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz ist jedenfalls solchen öffentlich-rechtlichen Ansprüchen zu versagen, bei denen zu der einseitigen Gewährung des Staates keine den Eigentumsschutz rechtfertigende Leistung des einzelnen hinzutritt (BVerfGE 16, 94, 113; vgl. 1, 264, 278)“.

BVerfGE 45, 142, 170 f. – Ermächtigung zum Erlass rückwirkender Verordnungen (Beschränkung der Intervention für Weichweizen und Gerste nach Art. 7 VO Nr. 120/67/EWG)

S. 170: „Es bedarf hier nicht allgemein der Entscheidung, inwieweit darüber hinaus **subjektive, vermögenswerte Rechtsstellungen**, die dem privaten einzelnen **kraft öffentlichen Rechts** zustehen, in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG einbezogen sind. Wenn die Rechtsordnung ... Regelungen trifft, durch die **wirtschaftliche Lagen und Verhaltensweisen** verrechtlicht werden, (ab hier S. 171) die **ohne eine rechtliche Regelung** der betroffenen Art innerhalb der allgemeinen Rechtsordnung bloße **Erwerbchancen** darstellen, ist **größte Zurückhaltung** geboten, die dadurch begründeten öffentlich-rechtlichen Rechtsstellungen in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG einzubeziehen. Eine solche Einbeziehung kann dann in Betracht kommen, wenn schon bislang in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fallenden Rechtsstellungen inhaltlich umgestaltet werden, oder wenn eine durch die Neuregelung geschaffene Rechtsstellung sich speziell als Ausgleich für eine zugleich auferlegte, neuartige Vermögenswerte Verpflichtung oder Belastung darstellt.“

BVerfGE 88, 384, 401

„**Staatliche Zuwendungen** können nur dann den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG beanspruchen, wenn sie eine Rechtsstellung begründen, die der des Eigentums entspricht. Das hängt davon ab, ob sich eine derartige Rechtsstellung als **Äquivalent eigener Leistungen** erweist oder ausschließlich auf staatlicher Gewährung beruht. Tritt zu der Gewährung **keine eigene Leistung** hinzu, an die der Eigentumsschutz anknüpfen kann, wird die staatliche Zuwendung nicht von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG erfasst (vgl. BVerfGE 72, 175 [193]).“

D. Wirtschaftsverwaltung, Wirtschaftsverfassung und überstaatliches Recht

I. Europarecht

1. Europarechtliche Grundfreiheiten

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 83 – 113

Art. 23 – 31, 39 – 60 EGV

2. Europäisches Wettbewerbsrecht

a) **Art. 81 – 86 EGV – Wettbewerbsregeln**

b) **Art. 87 – 89 EGV – Staatliche Beihilfen**

c) **Art. 90 – 93 EGV – Steuerliche Vorschriften**

3. Wirtschafts- und Währungspolitik

Art. 98 – 124 EGV

4. Beschäftigungspolitik

Art. 125 – 130 EGV

5. Gemeinsame Handelspolitik

Art. 131 – 134 EGV

6. Zusammenarbeit im Zollwesen

Art. 135 EGV

7. Europäische Organisationen

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 223 – 229

II. Weltwirtschaftsrecht

Lit.: Arndt, Rdnr. 339 – 351

Stichworte: **GATT / WTO**

1. Formen und Methoden regionaler Wirtschaftsintegration

1. Stufe – Freihandelszone

Vgl. Legaldefinition in Art. XXIV Abs. 8 lit. b) GATT'47 (diese Bestimmung gilt auch unter dem GATT'94).

Zwischen den **Mitgliedstaaten** einer Freihandelszone findet ein Warenverkehr statt, der weitgehend oder vollständig von Zöllen oder sonstigen handelsbeschränkenden Maßnahmen befreit ist.

Gegenüber **Drittländern** behält jedoch jeder Mitgliedsstaat seine eigenen Zölle bei. Waren dieser Herkunft nehmen nicht am Freihandel teil.

Beispiele: Europäische Freihandelszone (EFTA), die nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA), die lateinamerikanische Freihandelszone (LAFTA), ASEAN Free Trade Area, Caribbean Community and Common Market.

2. Stufe - Zollunion

Das Merkmal der Freihandelszone, der zollfreie Warenverkehr im Innern, wird hier um einen **gemeinsamen einheitlichen Außenzolltarif** ergänzt.

Auch die aus Drittländern importierten Waren genießen daher zollfreien Verkehr innerhalb der Zollunion.

3. Stufe - Gemeinsamer Markt.

Zur Zollunion tritt hier der auch von diskriminierenden Beschränkungen jeder Art befreite Warenverkehr sowie der **freie Verkehr** von Dienstleistungen, Arbeitskräften und Kapital hinzu.

Beispiel eines (funktionierenden) gemeinsamen Marktes ist die **europäische Gemeinschaft**. Aus Art. 9 Abs. 1 EWGV ließ sich entnehmen, dass die Zollunion die Grundlage der Gemeinschaft, also des gemeinsamen Marktes bildet.

4. Stufe - Wirtschafts- Währungs- und politische Union

Das ist die **intensivste** Form der **Integration**. Sie weist neben dem Merkmal eines gemeinsamen Marktes ein hohes Harmonisierungsniveau in einzelnen Politikbereichen auf, das sich auch in der Festlegung verbindlicher Grundsätze für die Führung der **nationalen Wirtschaftspolitiken** sowie in der Einführung einer **gemeinsamen Währung** manifestiert.

Bisher **einziges Beispiel** für die vierte Integrationsebene: **Europäische Union**, die als gestufte internationale Organisation mit der EG über einen einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum verfügt mit der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZBJI) um eine politische Komponente ergänzt wird.

Freihandelszonen und **Zollunionen** lassen sich als Ausprägungen „negativer“ Integration verstehen; denn sie werden allein durch die gegenseitige Abschaffung von Handelsbarrieren realisiert.

Die Errichtung eines **gemeinsamen Marktes** und einer wirtschaftlichen und politischen **Union** erfordern hingegen „positive“ Integrationsschritte in Form einer differenzierten institutionellen Struktur und der Annahme gemeinsamer Politiken in den vielfältigen Integrationsbereichen.

2. Materielles Recht

Das „General Agreement on Tariffs and Trade“ (**GATT**): das **Grundgesetz des internationalen Welthandels**

- **z.B. Art. 1 GATT**: sog. Meistbegünstigungsklausel; danach ist jeder Vertragspartner verpflichtet, diejenigen **Einfuhr liberalisierungen**, die er **einem** Land gewährt hat, auch unverzüglich **sämtlichen** (sonstigen) Vertragspartnern zu gewähren.
- **Ausnahmen** denkbar; dabei allerdings **Diskriminierungsverbot** und Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** beachten.

3. Organisation

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 330 – 339

- GATT – ein Handelssekretariat
- WTO (Nachfolgeorganisation des GATT)
- Klare Organisationsstruktur
- Ministerkonferenz (Repräsentationsorgan)
- Allgemeiner Rat (Exekutivorgan)
- Sekretariat (administrative Zuständigkeiten)
- **neu**: Streitbeilegungsverfahren, das in der heutigen Form in der „Uruguay-Runde“ (1986 – 1994) erzielt wurde.

E. Einzelne Gebiete des Wirtschaftsverwaltungsrechts

I. Allgemeines Gewerberecht

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 195 – 257
Schliesky, Vierter Teil, Erster Abschnitt, S. 185 - 221
Stober, Lb, §§ 45, 46, S. 243 ff., 254 ff.
Stober, Hdb, §§ 101 - 104, S. 1032 ff.
Stober, Aufsatzreihe „Zur Entwicklung des Gewerberechts ...“ (in der NJW)

1. Rechtsgrundlagen

- Gewerbeordnung (Gesetz)
i.d.F. der Bek. v. 22.2.1999, BGBl. III / FNA 7100-1
- Rechtsverordnungen
z.B. § 34 Abs. 2, § 34a Abs. 2, § 34b Abs. 8 GewO
- Satzungen („statuarische Bestimmungen“, „Ortsstatuten“); nur noch gem. § 119a Abs. 2 GewO
- Grundgesetz: insb. Art. 12, Art. 14, Art. 2 Abs. 1; Art. 74 Nr. 11 (i.V.m. Art. 72)
- EU-Recht

2. Entwicklung und Ziele der GewO

a) Entwicklung der Gewerbefreiheit

Vgl. oben B. I. 5. c).

Lit.: *Frotscher*, Rdnr. 148, 149
Schliesky, S. 185, 186

b) Ziele der Gewerbeordnung

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 237
Schliesky, S. 186

- Gefahrenabwehr als Hauptaufgabe der Wirtschaftsverwaltung
- Gefahrenquellen
 - Person des Gewerbetreibenden (Un-,„Zuverlässigkeit“)
 - gewerbliche „Anlagen“ als potentielle Gefahrenherde

3. Gewerbefreiheit. Anwendungsbereiche der Gewerbeordnung

a) Begriff des Gewerbes

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 202 – 219

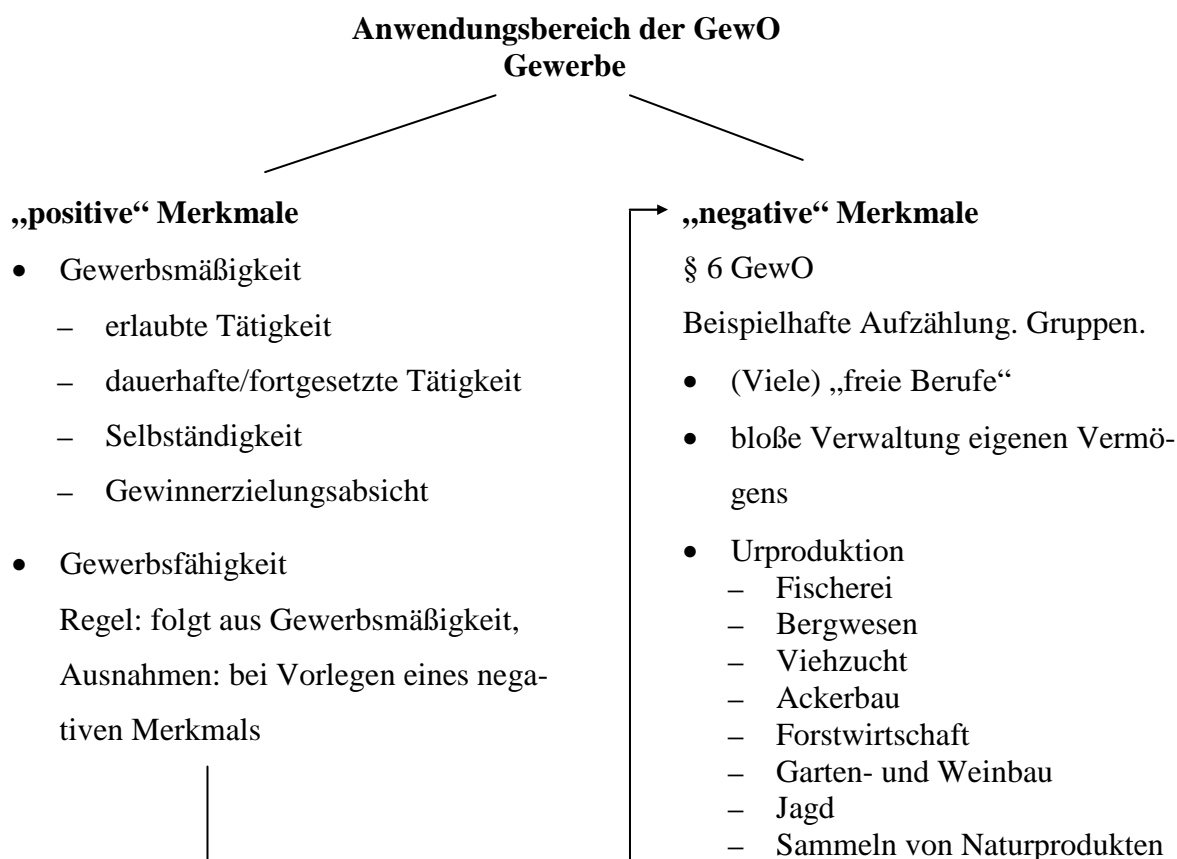
Frotscher, Rdnr. 156 – 170

Schliesky, S. 189 – 196

Schulze-Fielitz, Entwicklungstendenzen des allgemeinen Gewerberechts im Spiegel der Rechtsprechung, NVwZ 1993, S. 1157 ff.

- **Keine Legaldefinition**
- **Definition** teils unter Rückgriff auf GewO, teils durch Rechtsprechung

BVerwG NJW 1977, S. 772 (= DÖV 1977, S. 403 = JuS 1977, S. 414 Nr. 15 = GewArch 1976, S. 293) – Campingplatz



b) Näheres zu den positiven Begriffsmerkmalen

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 202 – 213

- **erlaubte Tätigkeit**

Problem der „sozial unwertigen“ Tätigkeiten

BVerwG DÖV 1974, S. 675 - Dirnenwohnheim (im Rahmen des § 180a Abs. 2 StGB)

BVerwGE 64, S. 274 ff. - Peep-Show

BVerwGE 64, S. 280 ff. - Öffentliche Vorführung von Geschlechtsverkehr

- **selbständige Tätigkeit**

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 211, 212

- fortgesetzt und nicht nur gelegentlich (= **dauerhaft**)

VGH München NJW 1978, S. 2052 - (einmaliger) Verkauf von Karten für Fußballspiel (zu erhöhtem Preis) bejaht, str.

- auf **Gewinnerzielung** gerichtet

Arndt, Rdnr. 209, 210

c) Näheres zu den Ausnahmen („negative Begriffsmerkmale“) vgl. § 6 GewO

- Urproduktion
- sog. freie Berufe
- Verwaltung eigenen Vermögens

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 214 – 217

Frotscher, Rdnr. 167, 168

- **Rechtsprechung**

zur „Urproduktion“

VG Schleswig, SchlHA 1998, 296 – s.a. *Schliesky*, S. 178 – Hofladen auf Biolandhof

zu „Freien Berufen“

VGH Kassel NVwZ-RR/994, 324 – s.a. *Schliesky*, S. 179 – Unternehmensberatung als Gewerbe?

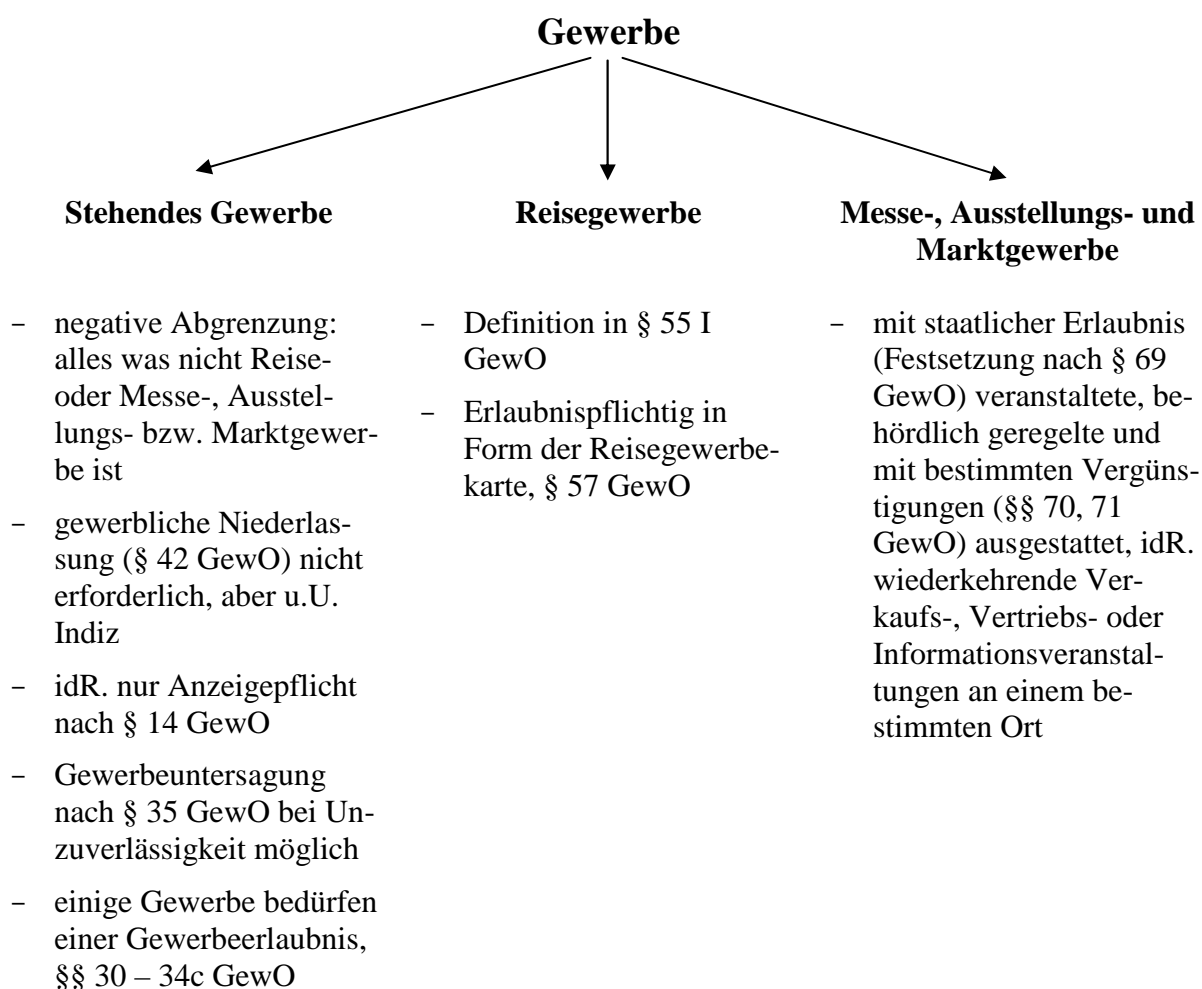
zur „Verwaltung eigenen Vermögens“

BVerwG GewArch 1993, S. 196, 197 f. – s.a. *Schliesky*, S. 179 – Vermietung von Ferienwohnungen

d) Berechtigte

Lit.: Arndt, Rdnr. 218, 219

- Art. 12 GG – „Gewerbefreiheit“ für Deutsche
- § 1 GewO – Relevanz für Ausländer

e) Erscheinungsformen von Gewerbe

„Stehendes Gewerbe“

s. Titel II der GewO - §§ 14 – 52

- **keine Legaldefinition**, aber legislative Hinweise
- gewerbsmäßig und gewerbsfähige Tätigkeiten, die weder **Marktgewerbe noch Reisege-
werbe** sind
- typisches Merkmal: **gewerbliche Niederlassung** (vgl. § 42 Abs. 2 GewO)
- allerdings ist **Ausübung** des Gewerbes außerhalb der Räume der gewerblichen Niederlas-
sung zulässig (vgl. § 42 Abs. 1 GewO)

„Reisegewerbe“

s. Titel III der GewO - §§ 55 – 71b

Legaldefinition § 55 Abs. 1 GewO

„Messe-, Ausstellungs- und Marktgewerbe“

s. Title IV der GewO - §§ 64 – 71b

Legaldefinitionen

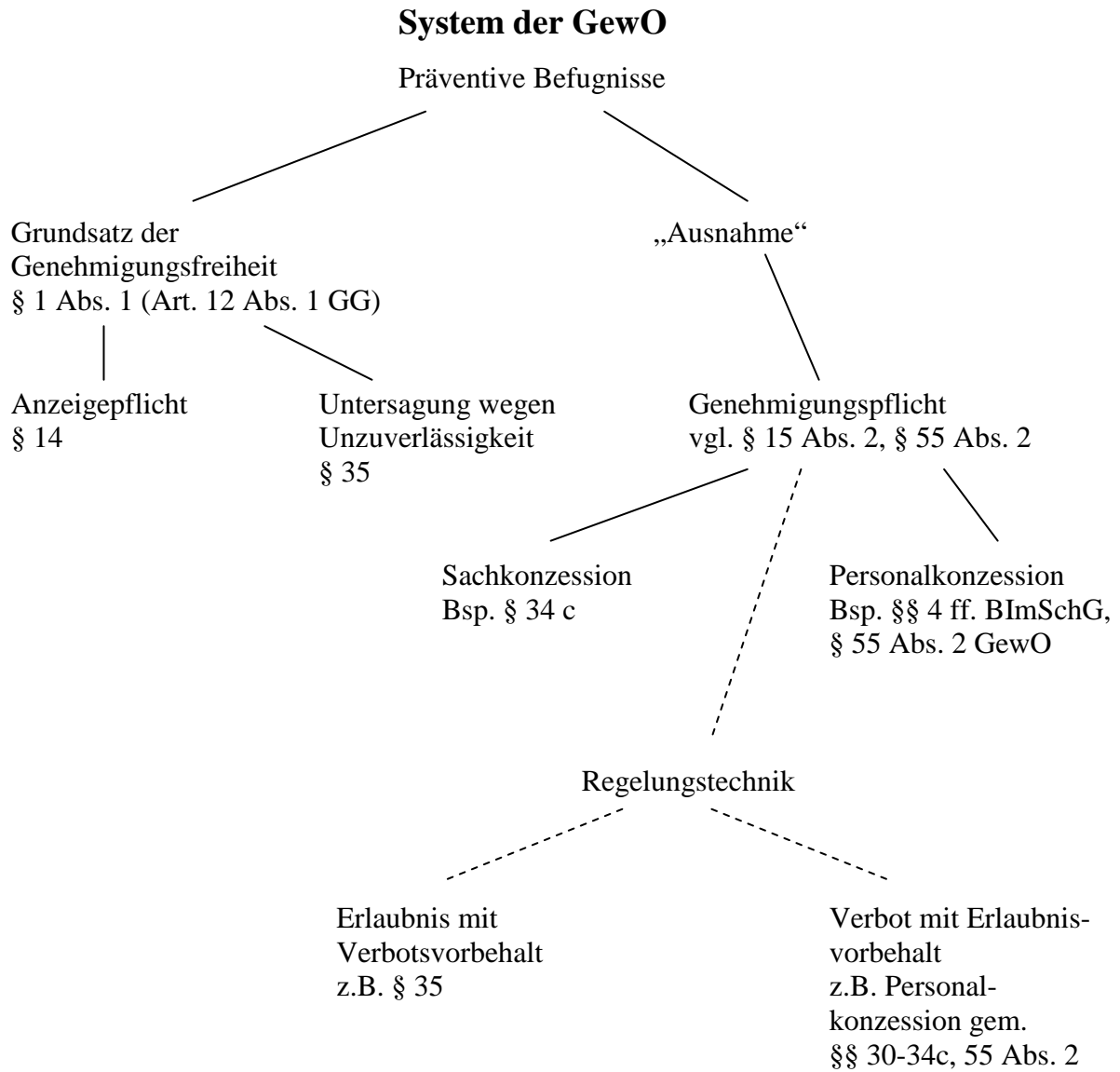
Messe - § 64 Abs. 1 GewO

Ausstellung - § 65 GewO

Märkte - §§ 66 – 68 GewO

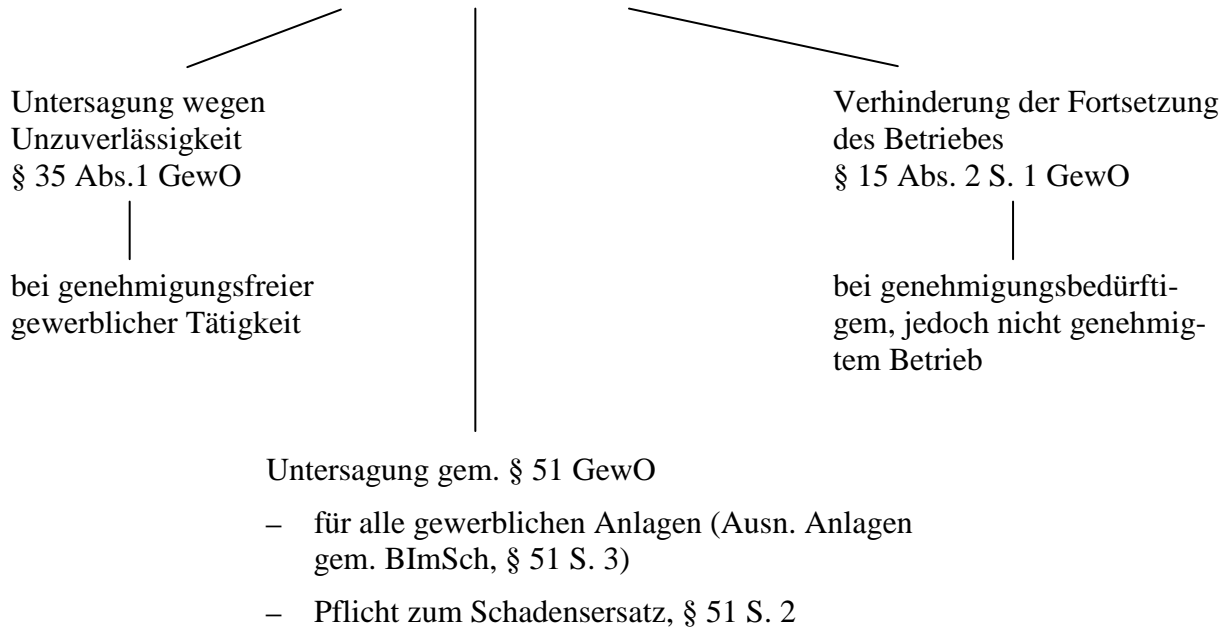
f) Regelungstechniken

- Präventive Befugnisse
 - Anzeigepflicht
 - Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt
 - Verbot mit Erlaubnisvorbehalt
- Repressive Befugnisse
 - Eingriffsermächtigungen



(Repressive) Befugnisse der Gewerbeaufsicht

• im Hinblick auf stehende Gewerbe



• im Hinblick auf Reisegewerbe

- **Untersagung** bei Unzuverlässigkeit, § 59 i.V.m. § 57 GewO
- **Einstellen der Tätigkeit**, § 60c Abs. 1 GewO
- **Verhinderungssperre**, § 60d GewO (im Hinblick auf verbotene Tätigkeiten, § 56 GewO)

4. Regelungen für das „stehende Gewerbe“

§§ 14 – 52 GewO

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 211 – 247
Frotscher, Rdnr. 171 – 207

a) Anzeigepflicht / Erlaubnis

- § 14 GewO
Zweck der Anzeige: Abs. 1 S. 3
Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Abs. 1a, Abs. 5 – 9
Datenschutz: Abs. 1 S. 4, Abs. 10, 11
- § 15 Abs. 1 („Gewerbeschein“) GewO
- § 15 Abs. 2 GewO – Betrieb ohne Zulassung
- (Besonders) „Überwachungsbedürftige Gewerbe“ gem. § 38 GewO; unverzügliche Prüfung auf Zuverlässigkeit
- Bewehrung der Anzeigepflicht durch § 146 Abs. 2 GewO

b) Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt

„Zulassung“: Gewerberechtliche Genehmigung i.w.S.

Oberbegriff

§ 15 Abs. 2 S. 1 GewO

- Erlaubnis
- Genehmigung (i.e.S.)
- Konzession
- Bewilligung
- Beispiele (für stehende Gewerbe): Hinweise in § 29, Einzelfälle in §§ 30 – 34c GewO
früher auch §§ 16 – 28 GewO, abgelöst durch BImSchG, AtomG

Verhinderung der Fortsetzung des Betriebes ohne Genehmigung

- § 15 Abs. 2 S. 1 GewO
- gilt nicht für Gewerbe, die lediglich der Anzeigepflicht unterliegen

Aufhebung der Genehmigung

- Spezielle Regelungen
 - § 33d Abs. 4, Abs. 5 GewO
 - § 25 PBefG
 - § 21 BImSchG
 - § 35 Abs. 2 KWG
 - § 15 GastG
- Allgemeine Regelungen
 - §§ 48, 49 VwVfG

Erlöschen einer Genehmigung

- § 49 Abs. 2 GewO mit Hinweis auf:
 - § 30 GewO – Privatkrankenanstalten
 - § 33a GewO – Schaustellung von Personen
 - § 33i GewO – Spielhallen und ähnliche Unternehmen

Gewerbeuntersagung

§ 35 GewO – Gewerbeuntersagung

Lit.: Arndt, Rdnr. 225 – 231, 239

- Gebundener Verwaltungsakt, der an **persönliche Eigenschaften/Merkmale** anknüpft. Zahlreiche Probleme und umfangreiche Rechtsprechung zu einzelnen Begriffen und Problemgruppen
- Diese Regelung gilt für die erlaubnisfreie, lediglich anzeigungspflichtige Tätigkeit (unstr., Argument z.B. aus § 35 Abs. 8 GewO)
- Davon zu unterscheiden sind
 - Rücknahme oder Widerruf einer Erlaubnis (z.B. gem. Art./§ 48, 49 VwVfG, § 15 GastG)
 - Maßnahmen gem. § 15 Abs. 2 GewO, § 16 Abs. 3 HwO
- § 35 GewO gilt nur für stehendes Gewerbe
- BVerwGE 65, S. 12 f. - „Gewerbetreibender“ (Hintermann und **Strohmann**)

Lit.: Arndt, Rdnr. 227
Schliesky, S. 189

- Gewerberechtliche „Zuverlässigkeit“

- „Kernbegriff“ der Gewerbeüberwachung

- unbestimmter Rechtsbegriff; „wertausfüllungsbedürftig“; gerichtlich voll überprüfbar (h.M.; angesichts der Bedeutung des Art. 12 Abs. 1 GG)
 - Prognoseentscheidung auf der Grundlage von Tatsachen und Bewertungen („Wahrscheinlichkeit“) der künftigen, nicht ordnungsgemäßen Gewerbeausübung
 - **Fallgruppen**, in denen Tatsachen auf **Unzuverlässigkeit** schließen lassen
 - (1) Begehung von (bestimmten) Straftaten und Ordnungswidrigkeiten
 - (2) Nichterfüllung steuerrechtlicher Verpflichtungen
 - (3) Nichterfüllung sozialrechtlicher Verpflichtungen
 - (4) Wirtschaftliche Leistungsunfähigkeit; Zusammenhang mit (2) und (3)

Zusammenhang mit § 12 GewO: „Sperrung“ von Vorschriften der GewO bei „ungeordneten Vermögensverhältnissen“ während eines Insolvenzverfahrens; diese Regelung verhindert auch Geltendmachung von Gründen der Unzuverlässigkeit, die im inneren Zusammenhang mit dieser Situation stehen (z.B. Unterschlagung, Betrügereien, Hinterziehung von Steuern und Beiträgen zur Sozialversicherung), weil Gewerbebetrieb zumindest vorläufig erhalten bleiben soll.
 - (5) Mangelhafte Eignung für das ausgeübte Gewerbe, soweit bestimmte Fähigkeiten unbedingt notwendig sind

Restriktive Anwendung dieses Merkmals, um faktische Forderung nach dem (nicht erforderlichen) Sachkundenachweis zu verhindern.
 - Maßgeblicher Zeitpunkt zur Beurteilung der Unzuverlässigkeit: Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung, nicht (wie sonst im Verwaltungsgerichtsprozess) der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung (str.; in diesem Zusammenhang Hinweis auf § 35 Abs. 6 GewO; s.u. „Prozessuale Probleme“).

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 263
Frotscher, Rdnr. 18 – 182; 183 – 185
Schliesky, S. 201 – 209

- „Erforderlichkeit“ der Untersagung

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 228
Frotscher, Rdnr. 186

- **Ermessen? Drittschutz für Verbraucher und Konkurrenten**

- § 35 Abs. 1 S. 2 GewO
 - „kann“
 - § 35 Abs. 1 S. 1 GewO: „Schutz der Allgemeinheit“ (also nicht einzelner „Dritter“)

Lit.: *Schliesky*, S. 206

- Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit i.e.S.**
BVerwG NVwZ 1991, S. 408 - Bußgelder, Verwarnungen, verstärkte Überwachungsmaßnahmen vor Teil- oder Volluntersagung
- Insb. **Schließung des Betriebes**
früher § 35 Abs. 5 GewO (a.F.)
heute § 35 Abs. 1 GewO ausreichende Ermächtigungsgrundlage, die überdies mit Europarecht vereinbar ist:
BVerwG NVwZ 1994, S. 374

Lit.: *Schliesky*, S. 207, 208

- **Gewerbeuntersagung gem. § 51 GewO „wegen überwiegender Nachteile und Gefahren“**

Lit.: *Schliesky*, S. 208, 209

- neben Untersagung wegen „Unzuverlässigkeit“ gem. § 35 Abs. 1 GewO möglich
- wegen „überwiegender“ Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl
- Schadensersatz gem. § 51 S. 2 GewO
- sachbezogene Maßnahme; gesetzlich geregelter Fall einer Inanspruchnahme des Nichtstörers im „**Notstand**“
- für alle gewerblichen Anlagen, Ausn.: S. 3

- **Prozessuale Probleme**

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 232 - 238

- Anfechtungsklage gegen Untersagungsverfügung
- Problem: Zeitpunkt für Beurteilung der Unzuverlässigkeit
allgemein: Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, jedoch nicht bei „Dauerverwaltungsakten“ (wie auch Untersagungsverfügung)
BVerwG: Zwar DauerVA, aber trotzdem Zeitpunkt der Behördenentscheidung, mit Hinweis auf § 35 Abs. 6 GewO (BVerwGE 65, S. 1 ff.).
Str., insbesondere im Hinblick auf Art. 12 GG (vgl. *Arndt*, Rdnr. 233 m.w.N.).

- c) **Wiedergestattung der Gewerbeausübung**

§ 35 Abs. 6 GewO

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 235

d) Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Lit.: Arndt, Rdnr. 240 - 247

Personalkonzession (§§ 30 - 34c GewO)

Problem: Genehmigungsfähigkeit von Peep-Shows

ablehnend: BVerwG (std. Rspr.) E 64, S. 274; GewArch 1986, S. 229; 1990, S. 212

nicht beanstandet durch BVerfG NJW 1987, S. 3246

a.A.: OVG Hamburg NVwZ 1984, S. 841

VG Oldenburg GewArch 1985, S. 124

VG Neustadt NVwZ 1993, S. 98

Olshausen NJW 1982, S. 2221

e) Insb.: Privatkrankenanstalten

§ 30 GewO

- (Länder-)Krankenhausgesetze, z.B. BayKrG (Z/Tr 390)
- (Bundes-)Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG - „Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze“)
 - § 8 KHG: Anspruch auf Förderung nur nach Aufnahme in Krankenhausplan eines Landes (oder bei Investitionen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 KHG in das Investitionsprogramm)
 - § 17 KHG: Grundsätze für die Pflegesatzregelung (i.V.m. § 141 Abs. 2 SGB V - Grundsatz der Beitragsstabilität); Erfüllung des Verwaltungsauftrages
 - § 19 KHG: Empfehlungen

5. Regelungen für das Reisegewerbe

Lit.: Arndt, Rdnr. 249 – 253
Schliesky, S. 214 – 216

- Modifizierter Gewerbebegriff: **Selbständigkeit** des Gewerbetreibenden ist nicht Voraussetzung für die Anwendbarkeit der §§ 55 ff. GewO
- (gesetzgeberisches) **Misstrauen** gegenüber umherziehenden Gewerbetreibenden, sichtbar an der „Regelungstechnik“
- **Regelungstechnik**
 - Regel: Generelle Erlaubnispflicht, § 55 Abs. 2 GewO; Anzeige reicht also nicht aus
 - demnach „Verbot mit **Erlaubnisvorbehalt**“; die „**Erlaubnis**“ im Reisegewerbe wird durch die **Reisegewerbekarte** erteilt
 - **Anspruch** auf Erlaubnis = Reisegewerbekarte bei **Zuverlässigkeit** im Hinblick auf die beabsichtigte Tätigkeit, vgl. § 57 i.V.m. 55 Abs. 2 GewO
 - **Ausnahme 1**
Erlaubnisfreie Tätigkeiten
Aufzählung in § 55a GewO
z.B. Privilegierung bestimmter Bereiche der **Urproduktion**, § 55a Abs. 1 Nr. 2 GewO
Möglichkeit der **Untersagung** gem. § 59 i.V.m. § 57 GewO bei Unzuverlässigkeit
 - **Ausnahme 2**
Verbot der Ausübung bestimmter Tätigkeiten
Aufzählung in § 56 GewO
Möglichkeit einer **Verhinderungsverfügung** gem. § 60d GewO
Möglichkeit von **Ausnahmen von dem Verbot** gem. § 56 Abs. 2 GewO
- **Insb.:** Die **Reisegewerbekarte**
 - deutliche Einschränkung des Grundsatzes der Gewerbefreiheit, § 1 GewO, und des Art. 12 Abs. 1 GG
 - Rechtfertigung: Schutz der Allgemeinheit vor unreellen Geschäftsmethoden und vor-eiligen Vertragsabschlüssen
vgl. in diesem Zusammenhang auch
 - höchstpersönlich und nicht übertragbar (arg. aus § 57 GewO)
 - ersetzt keine anderen Erlaubnisse; keine Konzentrationswirkung
 - **Entziehung** gem. §§ 49, 49 VwVfG

- **Verhinderung der (weiteren) Ausübung** gem. § 60d GewO entspricht der Einstellungsverfügung gem. § 15 Abs. 2 GewO
- **Besondere Veranstaltungsformen des Reisegewerbes**
 - **Wanderlager**, § 56a Abs. 2 GewO
z.B. die typischen Kaffeefahrten
 - besondere Anzeigepflicht**, § 56a Abs. 2 GewO
BayOblG NVwZ – RR 2001, 310 f.
Möglichkeit der **Untersagung**, § 56a Abs. 3 GewO
ggf. Erlass einer **Verhinderungsverfügung**
OVG Koblenz NVwZ-RR 1997, S. 704 ff. – Sonderverkauf mit Großhandelsversteigerung für Orientteppiche
 - **Volksfeste**, § 60b GewO
teils Tätigkeiten des Reisegewerbes, **teils** Markt-Tätigkeiten
Reisegewerbekartenpflicht unberührt, Regelungen über Messen, Ausstellungen und Märkte gelten entsprechend, § 60b Abs. 2 1.Hs GewO
VGH Mannheim NVwZ-RR 1997, 702 ff. – Tupperparty (ausführlich *Schliesky*, S. 216 – 218)

6. Regelungen für Messen, Ausstellungen und Märkte

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 254 – 257
Schliesky, S. 218 – 221

- Prinzip der „**Marktfreiheit**“
- Marktfreiheit bedeutet „**Teilnahmefreiheit**“ (d.h., §§ 14 – 61a GewO nicht anwendbar)
Ausnahme: § 55 Abs. 2 GewO
- Problem: Auswahlentscheidung zwischen mehreren Bewerbern
 - § 70 Abs. 2 GewO: „sachlich gerechtfertigter Grund“
 - Reihenfolge der Anmeldung? (BayVGH)
Bekanntheit und Bewährung? (BayVGH, OVG Lüneburg)
Ortsansässigkeit? (OVG Bremen)
- **Privatveranstaltungen** (z.B. Flohmärkte und Autobörsen) genießen **nicht** die in § 69 GewO gewährten Vergünstigungen

7. Organisationsrecht

Bayerische Verordnung zur Durchführung der Gewerbeordnung (**GewV**), Z/Tr 315

- Zuständigkeiten
 - sachliche - § 1 GewV (z.B. Regierung; Kreisverwaltungsbehörde; Gemeinde, Polizei)
 - örtliche - § 2 GewV (Gemeinde; Kreisverwaltungsbehörde)
- außerdem: Buchführungspflichten für den Handel mit Gebrauchsgütern - § 3 GewV
- Unbedenklichkeitsbescheinigung nach § 60a Abs. 2 S. 3 GewO – § 4 GewV (Landeskriminalamt, betr. § 33d Abs. 1 S. 1 GewO – Veranstaltungen)
- Ordnungswidrigkeiten
§ 5 GewV

II. Gewerberechtliche Nebengesetze - Überblick

Lit.: Arndt, Rdnr. 258 – 263

- **Handwerksordnung**, s.u. G, III.
- **Gaststättengesetz**, s.u. G, IV
- Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel – **Einzelhandelsgesetz (EzHdlG)**
BVerfGE 19, S. 330 – Sachkundenachweis

LS: „Es ist mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar, für die Aufnahme des Einzelhandels mit Waren aller Art (mit Ausnahme der im § 3 Abs. 3 S. 2 EzHdlG genannten Waren) den Nachweis der Sachkunde zu verlangen“

Das EzHdlG regelt **nicht nur** die **Berufsausübung**, sondern den Zugang zum Beruf; das Erfordernis der **Sachkunde** ist eine **subjektive Zulassungsvoraussetzung** im Sinn der Rechtsprechung des BVerfG.

- **Industrie- und Handelskammer-Gesetz (IHK-G)**

(„Gesetz zu vorläufiger Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern“ v. 18.12.1956, BGBl. III / FNA 701-1)

§ 1 **IHK-G** - Aufgaben und Befugnisse

- Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Gewerbetreibenden, soweit nicht die Zuständigkeit der Organisationen des Handwerks gegeben ist
- Förderung der gewerblichen Wirtschaft
- Abwägende und ausgleichende Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe
- Unterstützung und Beratung von Behörden durch Vorschläge, Gutachten und Berichte
- Wirken für Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmannes

§ 2 IHK-G – Pflichtmitgliedschaft

Natürliche Personen, Handelsgesellschaften, andere nicht rechtsfähige Personenmehrheiten und juristische Personen des Privat- und Öffentlichen Rechts die im Bezirk der Industrie- und Handelskammer entweder eine gewerbliche Niederlassung oder eine Betriebsstätte oder eine Verkaufsstelle unterhalten und die zur Gewerbesteuer veranlagt sind (Kammerzugehörige)

§ 3 IHK-G – Rechtsnatur. Deckung der Kosten. Erhebung von Beiträgen und Gebühren

Organisation

§ 4 IHK-G – Vollversammlung. Aufgaben und Befugnisse

§ 5 IHK-G – Wahl zur Vollversammlung

§ 6 IHK-G – Präsident. Präsidium

§ 7 IHK-G – Hauptgeschäftsführer. Gesetzliche Vertretung

§ 8 IHK-G – Ausschüsse

§ 11 IHK-G – Staatsaufsicht über Industrie- und Handelskammern

Der deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

Der DIHK ist die Spitzenorganisation der **81 Industrie- und Handelskammern** und betreut alle Unternehmen im Inland (ausgenommen Handwerksbetriebe, freie Berufe, landwirtschaftliche Betriebe)

Er ist somit „Sprachrohr“ für etwa 3 Millionen Unternehmen, vom mittelständischen Inhaber –Unternehmer bis zum internationalen Konzern. Weiterhin fühlt er sich als Repräsentant der gesamten gewerblichen Wirtschaft in Deutschland (weitere Informationen: www.dihk.de)

Außenhandelskammern

In über 80 Ländern weltweit finden sich Büros der Außenhandelskammern (vgl. www.ahk.de), die vor allem für mittelständische Unternehmen Hilfestellung für eine Tätigkeit auf einem ausländischen Markt geben.

Die deutschen Außenhandelskammern sind Ansprechpartner der IHK's und der Verbände; sie bieten Unternehmen aller Branchen ihre Dienstleistungen an.

Eingebunden in die Außenwirtschaftsförderung sind (neben dem DIHK und den IHK's) auch das **Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit** (BMWA), das auch die finanzielle Beteiligung der Bundesregierung für die Wirtschaftsförderaufgaben der AHK's einbringt, weiterhin die Bundesagentur für Außenwirtschaft des BMWA (bfae), das auswärtige Amt, Wirtschaftsverbände, Länder, Vereine sowie die Wirtschaftsförderer der Bundesländer.

Näheres auf dem Außenwirtschaftsportal iXPES.

Dort finden sich u.a. auch Hinweise auf die zahlreichen gemeinsamen deutsch/ausländischen Industrie- und Handelskammern.

- **Personenbeförderungsgesetz** (Sart. 950)
- **Güterkraftverkehrsgesetz** (Sart. 952)
- **Ladenschlussgesetz** (LadSchlG, Sart. 805)
BVerwG DVBl. 1992, S. 303 ff. – zu § 23 LadSchlG; Ausnahmebewilligung für Bekleidungs-
geschäft im Stuttgarter Hauptbahnhof; Klagebefugnis von Wettbewerbern

Lit.: Arndt, Rdnr. 298 – 301

III. Handwerksrecht

Lit.: Arndt, Rdnr. 264 – 285
Badura, (10. Aufl.) Rdnr. 135 - 139
Frotscher, § 14, S. 173 - 187
Jarass (3. Aufl. 1997) § 16, S. 287 – 304 („Handwerk und Gaststätten“)
Schliesky, Vierter Teil, Zweiter Abschnitt, 2. Aufl., S. 221 – 234 (m.w.N., S. 234)
Stober, Lb, § 48, S. 281
Stober, Hdb, § 106

1. Rechtsgrundlagen

- Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 72 GG
- **Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung)**
v. 17.9.1953 i.d.F. der Bekanntmachung v. 24.9.1998 (FNA 7110-1)
- **Aktuelle Änderungen**
Gesetz zur Änderung der HandwO und zur Förderung von Kleinunternehmen
v. 24.12.2003 (BGBl. I S. 2933)
 - Einfügung von § 1 Abs. 2 HandwO
Legaldefinition der „nicht-wesentlichen Tätigkeiten“
“Positivierung“ der Rspr. Zur Abgrenzung vom „Kern-Handwerk“ zum „Minderhandwerk“
 - Einfügung von § 90 Abs. 3 und 4 HandwO

3. Gesetz zur Änderung der HandwO und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften

v. 24.12.2003 (BGBl. I S. 2934)

- Kürzung der Positivliste der Anlage A (41 statt bisher 99 zulassungspflichtige Handwerke)
- Schaffung einer neuen Kategorie der „zulassungsfreien Handwerke“
- Gliederung der Liste B in Abschnitt 1 („zulassungsfreie Handwerke“) und Abschnitt 2 („handwerksähnliche Gewerbe“)
- Einfügung von § 51a HandwO („fakultative Meisterprüfung“)
- Auswirkungen der „fakultativen Meisterprüfung“ auf „fachliche Eignung“ i.S.d. § 21 HandwO, vgl. die neuen Abs. 5 - 7
- Einfügung von § 7b HandwO (Ausübungsberechtigung für „Alt-Gesellen“)
- Neufassung von § 7 Abs. 2 HandwO
- Aufhebung des sog. Inhaberprinzips: gem. § 7 Abs. 1 HandwO (n.F.) können auch natürliche Personen oder Personengesellschaften selbständige Handwerksbetriebe gründen, ohne selbst die handwerkliche Befähigung nachweisen zu müssen; lediglich der Betriebsleiter muss den Meisterbrief oder eine Ausnahmegenehmigung besitzen.

- **Rechtsverordnungen**

- z.B. § 1 Abs. 2, 3 HandwO
- z.B. § 18 Abs. 2, 3 HandwO
- z.B. § 7 Abs. 1 S. 2 HandwO
- z.B. § 25 HandwO
- z.B. § 45 HandwO

- **Satzungen** (der Selbstverwaltungskörperschaften im Handwerksrecht)

- z.B. § 55 (Satzung), § 57 (Nebensatzung) HandwO
- z.B. § 105; § 106 Abs. 1 Nr. 8 - 10 HandwO (statutarische Normen)

- **EU-Recht**

vgl. § 7 Abs. 2 HandwO

u.a. Gleichstellung von Diplomen, die in einem EU-Mitgliedstaat erworben sind, mit Abschlussprüfungen an einer deutschen Hochschule (S. 4)

vgl. § 9 HandwO

Ausnahmebewilligung für Angehörige der EWG-Mitgliedstaaten

2. Überblick. Allgemeines

Die HandwO gilt für das **Handwerk** als **stehendes Gewerbe**. Sie enthält neben Vorschriften zum **Handwerksbegriff**, zur Eintragung in die **Handwerksrolle** und zur **Organisation** des Handwerks (§§ 52 – 116) Vorschriften für die Ablegung der **Meisterprüfung** (§§ 46 – 51) und für die **Berufsausbildung** im Handwerk (§§ 21 – 44b).

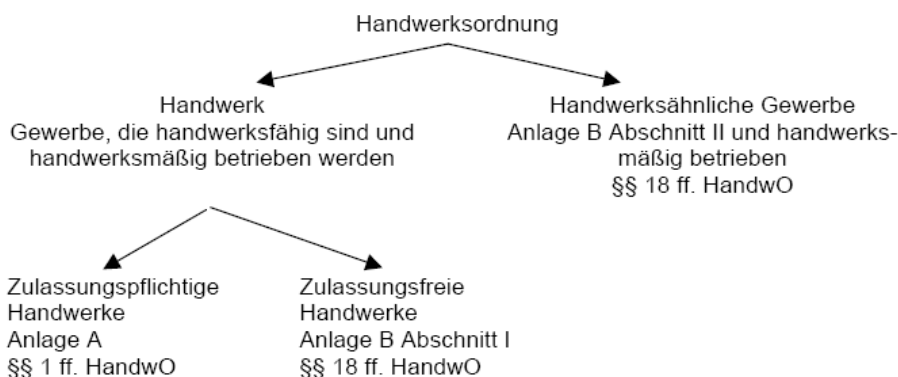
Nicht unter die **HandwO** fallen zunächst nicht-gewerbliche Tätigkeiten.

Da die HandwO nur das stehende Handwerk erfasst, fallen handwerkliche Bestätigungen im Umherziehen (**Reisehandwerker**, z.B. Messerschleifer, Reiseschuhmacher) ebenfalls **nicht** unter die HandwO, sondern unter die GewO; für sie gelten die Regelungen der GewO über das Reisegewerbe.

Für **gewerbliche Betriebe** von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (insb. **Bund, Länder, Gemeinden**) gilt die HandwO (§ 3 Nr. 1), auch für damit verbundene Nebenbetriebe (§ 2 Nr. 2).

Auch für **sonstige handwerkliche Nebenbetriebe** gilt die HandwO grundsätzlich (§ 2 Nr. 3). Soweit die HandwO keine Regelungen enthält, kommen grundsätzlich die **allgemeinen Vorschriften der GewO** zur Anwendung, z.B. über die Gewerbeuntersagung (§ 35 GewO), die Anzeigepflicht (§ 16 HandwO i.V. mit § 14 GewO), die Stellvertretung (§ 45 GewO).

Grundlagen Handwerksrecht



Ziele

- Gefahrenabwehr (ergänzend ist die GewerbeO heranzuziehen)
- Sicherung des Leistungsstandes des Handwerks („Qualitätssicherung“)
- „Schutz und Förderung“ dieses Gewerbebezweigs im gewerblichen Mittelstand
vgl. BVerwGE 13, S. 97, 108
- Sicherung der Ausbildungsfunktion des Handwerks für die gesamte gewerbliche Wirtschaft und für die Industrie

BVerwGE 13, S. 97 „Handwerks-Urteil“ – zugleich zur Zulässigkeit des „großen Befähigungsnachweises“ als Voraussetzung zur Zulassung zum Handwerk

- Im Einzelnen lassen sich die Aufgaben der Handwerksordnung aus den Aufgabenzuweisungsnormen für die
 - Innungen (vgl. § 54 HandwO), die
 - Kreishandwerkerschaften (vgl. § 87 HandwO) sowie die
 - Handwerkskammern (vgl. § 91 HandwO) erschließen

Handwerksordnung

Anwendungsbereich

„positive“ Regelungen

- Handwerksbetrieb § 1 Abs.2
 - Gewerbebetrieb
 - handwerksmäßige Tätigkeit
 - handwerksfähige Tätigkeit in vollem Umfang eines Gewebes gem. Anlage A oder Ausübung von wesentlichen Tätigkeiten dieses Gewerbes („Kernbereich“)
- Selbständige Tätigkeit¹⁾ § 1 Abs. 1
„Selbständiger Handwerker“
 - natürliche Person
 - juristische Person
- gewerbliche Betriebe von Jur. Personen des Öff. Rechts § 2 Nr. 1
- und deren handwerklichen Nebenbetrieben, § 2 Nr. 2, § 3
- (sonstige) handwerkliche Nebenbetriebe, § 2 Nr. 3, § 3

„negative“ Regelungen

- Urproduktion
(kein Gewerbe!)
- Zulassungsfreie und handwerksähnliches Gewerbe § 18, Anlage B, § 20
- Ausnahmen
 - Hilfsbetrieb § 3 Abs. 1, Abs. 3 unselbständiger (Handwerks-) Betrieb
Vorhandensein eines Hauptbetriebs
weitere Voraussetzungen
 - Nebenbetriebe von unerheblichem Umfang, § 3 Abs. 1, Abs. 2

¹⁾ Rechtmäßigkeitsvoraussetzung: Eintragung in Handwerksrolle (§ 7, §§ 45 ff. HandwO)

3. Anwendungsbereich der Handwerksordnung

a) Handwerk. Handwerksbetrieb

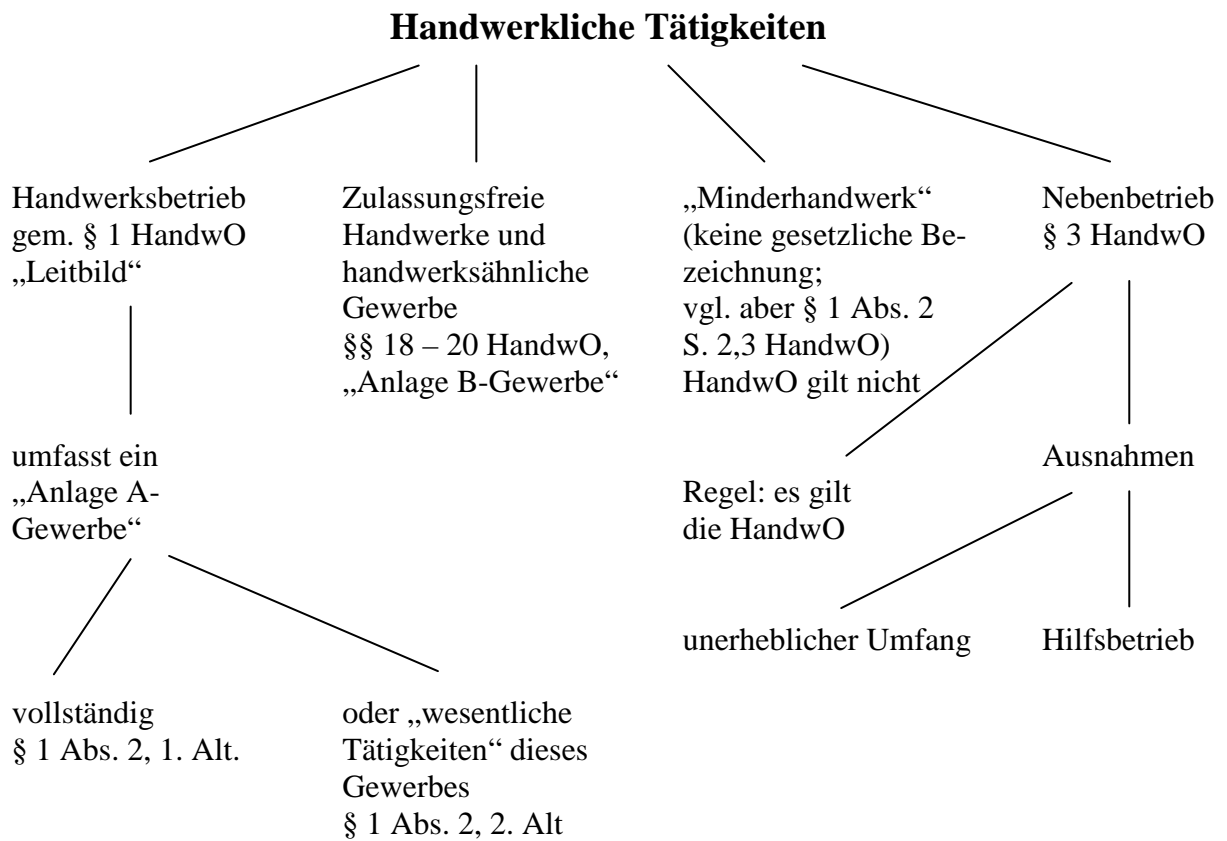
Voraussetzung dafür, dass ein Handwerk i.S. der HandwO vorliegt, ist:

1. dass die Tätigkeit **handwerksfähig** ist, d.h. zumindest einen wesentlichen Teilbereich einer der in der Anlage A zur HandwO aufgeführten Handwerke erfasst, und
 2. dass das Gewerbe **handwerksmäßig** und **nicht industriemäßig** betrieben wird.
- Kriterien für die **Handwerksmäßigkeit** sind insb.:
 - a) Arbeit für einen **individuellen**, lokalisierten **Bedarf** auf Bestellung und nicht primär für einen anonymen Markt;
 - b) Dominieren von **Handarbeit**;
 - c) Erfordernis der Kenntnisse und Fähigkeiten, wie sie in der **handwerklichen Ausbildung** vermittelt und durch die Meisterprüfung festgestellt werden;
 - d) weitgehende **persönliche Mitarbeit des Handwerksmeisters**, der auch auf die Tätigkeit seiner Mitarbeiter unmittelbar Einfluss nimmt;
 - e) beschränkte Größe und **kleinerer Kapitalaufwand** als in Industriebetrieben.
 - Entscheidend ist jeweils der **Gesamteindruck** (BVerwGE 25, 72; E 58, S. 217, 223 ff.)
 - **Beispiele:**

Ein **Bauunternehmen** mit ca. 180 Arbeitnehmern ist im Zweifel kein Handwerksbetrieb, da der Unternehmensleiter keinen maßgeblichen Einfluss mehr auf die praktische Arbeit im Einzelfall nehmen kann (BVerwGE 20, 267);

ebenso nicht der Betrieb einer „**Express-Schuhbar**“ mit lediglich angelernten Kräften, kein Handwerk (BVerwGE 25, 66).

b) „Minderhandwerk“. Nebenbetriebe. Hilfsbetriebe.



Minderhandwerk

Tatbestand

Tätigkeit umfasst zwar **handwerkliche** Tätigkeiten, jedoch **keine „wesentlichen Tätigkeiten“** eines Anlage-A-Gewerbebetriebes (Umkehrschluss aus § 1 Abs. 2 HandwO).

Neu: Abgrenzungskriterien in § 2 Abs. 2 S. 2 und 3 HandwO

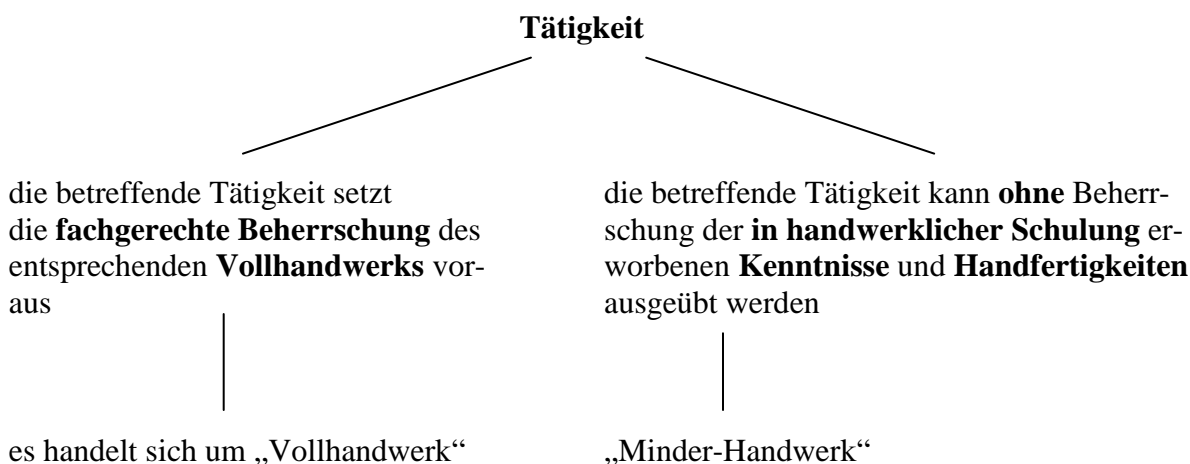
Rechtsfolgen

- Die **HandwO** findet keine Anwendung
- Es gilt die **Gewerbeordnung**, da es sich um gewerbliche Tätigkeit handelt, die jedoch **von qualitativ untergeordneter Bedeutung** ist

Abgrenzungskriterien

- BVerfGE 58, S. 217, 221; BGH 11 GewArch 1989, S. 269 ff.

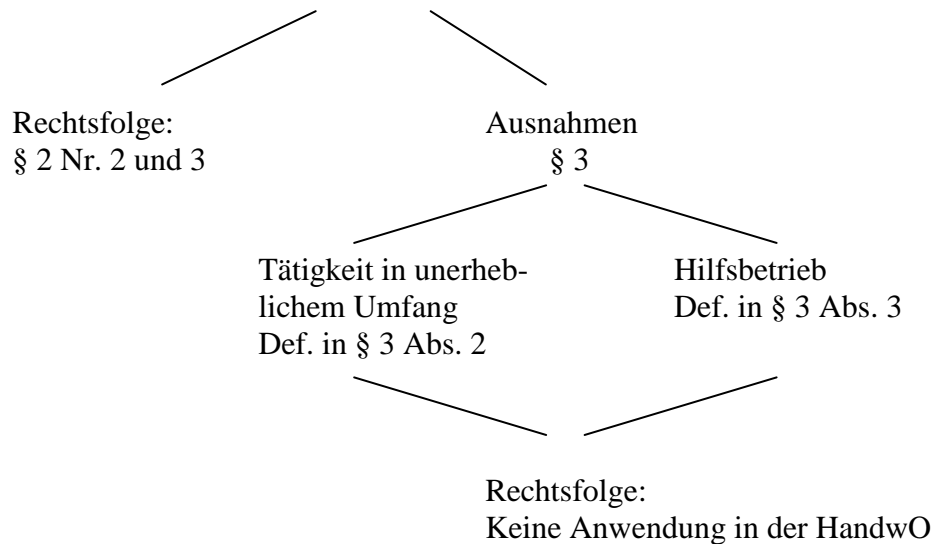
Maßgebend für die Abgrenzung der „vollhandwerklichen“ zur „minderhandwerklichen“ Tätigkeit und ihrer Zuordnung:



- Neu: § 2 Abs. 2 S. 2 und 3 HandwO „Positivierung“ der Rechtsprechung
Beispielhafte Kriterien, die alternativ anzuwenden sind.

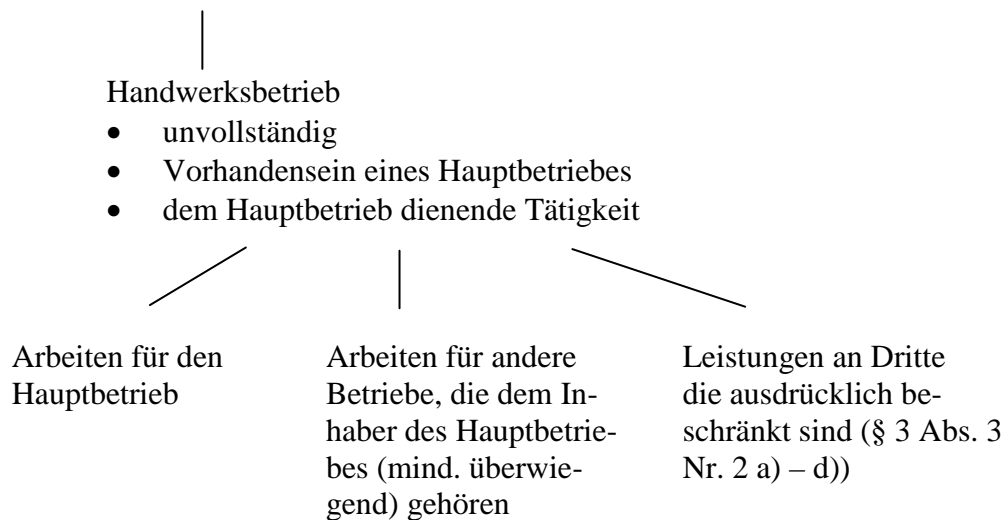
Nebenbetrieb

- Tatbestandsmäßige Voraussetzungen
§ 3 Abs. 1 HandwO
 - handwerksmäßige Herstellung von Waren, für Absatz an Dritte bestimmt oder
 - Handwerksmäßige Leistungen für Dritte bewirkt



Hilfsbetrieb

- Keine Anwendung der HandwO, § 3 Abs. 1
- Voraussetzungen, § 3 Abs. 3



c) **Rechtsprechung**

BVerwG U. v. 25.2.1992 – IC 27/89 (München), NVwZ-RR 1992, S. 547 – Rollläden

LS: Montage und Reparatur industriell vorgefertigter Rollläden gehören grundsätzlich zum **Kernbereich** des Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerks. Beschränkt sich der Gewerbetreibende jedoch auf einen Typ von Montage- und Reparaturarbeiten, für dessen einwandfreie Ausführung **keine qualifizierten Kenntnisse und Fertigkeiten erforderlich** sind, sondern eine Anlernzeit von einigen Monaten ausreicht, so liegt **kein Handwerksbetrieb** i.S. des § 1 II HandwO vor.

Sachverhalt: Der Kl. handelt seit 1966/67 mit **Rollläden**, baut diese auch ein und repariert sie. Nachdem er diese Tätigkeiten **zunächst im Reisegewerbe** ausgeübt hatte, meldete er im Jahre 1978 das Gewerbe „Rollladen-Vertrieb“ mit einer Betriebsstätte in I. an. Im März 1983 beantragte die beigel. Handwerkskammer bei dem Bkl., dem Kl. die Ausübung des Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerks zu untersagen. Dabei stützte sie sich auf die Ergebnisse einer polizeilichen Betriebskontrolle sowie strafprozessualer Durchsuchungs- und Beschlagnahmemaßnahmen.

Mit Bescheid vom 27. 4. 1983 **untersagte der Bkl.** dem Kl. **die Ausübung des Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerks**. Zur Begründung führte er im wesentlichen aus, der Kl. habe die von ihm verkauften Rollläden in den meisten Fällen auch montiert; er übe somit das Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerk in nicht nur unerheblichem Umfang aus, ohne in die Handwerksrolle eingetragen zu sein. **Widerspruch, Klage und Berufung** des Kl. blieben **erfolglos**.

Die **Revision** des Kl. führte zur Aufhebung und **Zurückverweisung**.

Aus den Gründen: „Nach § 16 III 1 HandwO kann die zuständige Behörde, wenn der selbständige **Betrieb eines Handwerks entgegen** den Vorschriften der **Handwerksordnung** ausgeübt wird, von Amts wegen oder auf Antrag der Handwerkskammer die Fortsetzung des Betriebes untersagen.

Die angefochtene **Untersagungsverfügung** ist entgegen der Auffassung des Kl. **nicht** schon wegen **Unbestimmtheit** oder Verletzung des **Übermaßverbotes** rechtswidrig. Gegenstand der Anfechtungsklage ist der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat (§ 79 I Nr. 1 VwGO). Wie das BerGer. rechtlich unbedenklich dargelegt hat, ist dem Kl. der konkrete Montage- und Reparaturbetrieb, so wie er ihn an seinem Wohn- und Betriebsort in I. führt, als Handwerksbetrieb untersagt worden. Der Bkl. hat dem Kl. nicht etwa generell die Ausübung des Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerks verboten, wozu die Vorschrift des § 16 III 1 HandwO nicht ermächtigte. Auch ist dem Kl. nicht das Betreiben seines Handelsgeschäfts mit Rollläden und Rollladenkästen untersagt worden, was ebenfalls die Ermächtigung des § 16 III 1 HandwO überschreite.

Der **Betrieb eines Handwerks** wird entgegen den Vorschriften der Handwerksordnung ausgeübt, wenn er **ohne** die gem. § 1 I HandwO erforderliche **Eintragung** in die Handwerksrolle betrieben wird. Ein Handwerksbetrieb setzt nach § 1 II HandwO voraus, dass wesentliche **Tätigkeiten** eines in der Anlage A des Gesetzes aufgeführten Gewerbes **handwerksmäßig** verrichtet werden. Dies ist der Fall, wenn es sich um Tätigkeiten handelt, die nicht nur fachlich zu dem betreffenden Handwerk gehören, sondern gerade den Kernbereich dieses Handwerks ausmachen und ihm sein essentielles Gepräge verleihen. Arbeitsvorgänge, die aus der Sicht des vollhandwerklich arbeitenden Betriebes als untergeordnet erscheinen, also lediglich einen Randbereich des betreffenden Handwerks erfassen, können demnach die Annahme eines handwerklichen Betriebes nicht rechtfertigen. Dies trifft namentlich auf **Arbeitsvorgänge** zu, die - ihre einwandfreie Ausführung vorausgesetzt - wegen ihres **geringen Schwierigkeitsgrades** keine qualifizierten Kenntnisse und Fertigkeiten erfordern (BVerwGE 87, 191 (194) = NVwZ-RR 1991, 347; BVerwG, NVwZ-RR 1992, 472 = GewArch 1992, 107).

Die vom Kl. ausgeführten **Montage- und Reparaturarbeiten** an Rollläden gehören fachlich zum **Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerk**. Dies ergab sich insbesondere aus dem **Erllass** des Bundesministers für Wirtschaft über die Anerkennung des Berufsbildes für das Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerk vom 21. 8. 1957 (BadWürttMBI S. 442), aus der Verordnung über die Berufsausbildung zum Rollladen- und Jalousiebauer/zur Rollladen- und Jalousiebauerin (**Rollladen- und Jalousiebauer-Ausbildungsverordnung** - RollJalAusbV) vom 19. 3. 1984 (BGBl I, 419) sowie aus der Verordnung über das Berufsbild und über die Prüfungsanforderungen im praktischen und fachtheoretischen Teil der Meisterprüfung für das Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerk (**Rollladen- und Jalousiebauermeisterverordnung** - RollJalMstrV) vom 18. 9. 1989 (BGBl I, 1746). Nach der **Rechtsprechung des BVerwG** können die in derartigen Erlassen und Verordnungen veröffentlichten **Berufsbilder** für die Frage der

fachlichen Zugehörigkeit einer Tätigkeit zu einem handwerksfähigen Gewerbe mit herangezogen werden. Sie enthalten nämlich erläuternde Einzelheiten über das Arbeitsgebiet und die zu dessen Bewältigung benötigten Fertigkeiten und Kenntnisse (BVerwGE 25, 66 (67); 87, 191 (193) = NVwZ-RR 1991, 347; BVerwG, NVwZ-RR 1992, 472 = GewArch 1992, 107). Der erwähnte **Berufsbild-Erlass** weist als Arbeitsgebiet u. a. den Einbau, die Anbringung und die Reparatur von Rollläden aus und nennt als erforderliche Fertigkeiten und Kenntnisse neben anderen das Maßnehmen, das Zusammensetzen nach den verschiedenen Verbindungsarten, das Montieren von Getrieben und Rollläden. Nach § 3 RollJalAusv sind Gegenstand der Berufsausbildung u.a. die Fertigkeiten und Kenntnisse „betriebsfertiges Einbauen und Überprüfen der Anlagen“ (Nr. 13) und „Beheben von Störungen und Warten von Anlagen“ (Nr. 14). Dem entspricht auch das Berufsbild der nach Erlass des Berufungsurteils am 1. 1. 1990 (§ 9 I RollJalMstrV) in Kraft getretenen Rollladen- und Jalousiebauermeisterverordnung. Es begegnet keinen Bedenken, die Bestimmungen dieser Verordnung der Entscheidung mit zugrunde zu legen (BVerwG, NVwZ-RR 1992, 472 = GewArch 1992, 107). Gem. § 1 I Nrn. 1, 5 RollJalMstrV sind die Montage und die Instandsetzung von Rollläden und deren Antrieben dem Berufsbild des Handwerks zuzurechnen.

Neben dem **Entwerfen und Herstellen von Rollläden** und ähnlichen Bauteilen gehören diese Tätigkeiten, insbesondere die **Montage**, grundsätzlich auch zum **Kernbereich** und **nicht** zu den **untergeordneten Randtätigkeiten** des Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerks. Dies wird durch § 3 I RollJalMstrV belegt, der als Meisterprüfungsarbeit das Herstellen und das Montieren von Rollläden und ähnlichen Bauteilen verlangt; wäre das Montieren grundsätzlich eine unwesentliche, wenig qualifizierte Tätigkeit, so wäre sie für den Nachweis einer meisterlichen Beherrschung des Handwerks ungeeignet (vgl. BVerwG, Buchholz 451.45 § 1 HwO Nr. 20 = NVwZ 1987, 220). Infolge der in den letzten Jahrzehnten stark gewachsenen **industriellen Produktion von Fertigrollläden und Rollladenkästen** hat sich ohnehin der Tätigkeitsbereich des Rollladen- und Jalousiebauers - ähnlich wie in anderen Handwerksberufen - zunehmend in den Montagebereich verlagert; dadurch hat sich das berufliche Tätigkeitsbild entsprechend verändert. Auch dies bestätigt, dass es sich bei den Montagetätigkeiten nicht generell um solche handelt, die aus der Sicht des vollhandwerklich arbeitenden Rollladen- und Jalousiebaubetriebes als untergeordnet erscheinen und schon deshalb nicht unter die Handwerksordnung fallen.

Dagegen ist nicht auszuschließen, dass sich der Kl. auf einen Typ von **Montage- und Reparaturarbeiten** beschränkt, für dessen einwandfreie Ausführung **keine qualifizierten handwerklichen Kenntnisse und Fertigkeiten**, sondern lediglich eine Anlernzeit von einigen Monaten nötig ist. Den Feststellungen des BerGer. über die Tätigkeit des Kl. ist zu entnehmen, dass die beschriebenen Arbeitsgänge bei nahezu allen vom Kl. durchgeführten Einbauten anfallen. Sie lassen sich in die "Bestellung" und die "Montage" der Rollläden unterteilen. Die handwerksbezogenen Tätigkeiten, die sich auf die "Bestellung" beziehen, erschöpfen sich darin, dass der Kl. auf der Baustelle die Maueröffnungen ausmisst. Die Angabe der Messdaten und der vom Kunden insbesondere hinsichtlich Art und Farbe der Rollläden geäußerten Wünsche genügt dem Hersteller, um die vom Kl. aufgegebenen Bestellung auszuführen. Die Auslieferung zur Baustelle erfolgt durch den Kl. Das **Schwergewicht der handwerklichen Betätigung** liegt bei der Montage der Rollläden, die in 70 % aller Bestellungen erfolgt. Der Kl. führt die **Montage** der Rollläden durch, indem er die Führungsschienen, sofern diese nicht bereits vorhanden sind, anschraubt, den Rollladenpanzer in den bauseitig bereits vorhandenen und mit einem Lager versehenen Rollladenkasten einhängt und befestigt, den Ziehgurt festmacht, den Gurtwickler anschraubt, gelegentlich das Gurtgehäuse eingipst und den von einem Tischler in seinem - des Kl. - Auftrag nach Maß vorgefertigten Rollladendeckel anpasst, zuschneidet und anschraubt. Außerdem führt er alle **Reparaturen** aus, die sich in dem Rahmen seiner Montagetätigkeit halten, und baut auf Wunsch der Kunden Einbruchhemmungen und Motorenantriebe nach den Einbauanweisungen der Hersteller ein. Diese Arbeiten des Kl. lassen sich als in kurzer Zeit erlernbare Tätigkeiten werten, die keiner handwerklichen Schulung bedürfen. Sie beschränken sich auf das Ausmessen und eine in wenigen einfachen Arbeitsgängen durchzuführende Montage. Da es sich bei den vom Kl. zu montierenden Rollläden und bei den dafür erforderlichen Rollladenkästen weitgehend um die **gleichen Produkte** handelt, kann insoweit nur eine **kurze Anlernzeit** erforderlich sein. Das Anbringen des Rollladendeckels durch Zurechtschneiden und Anschrauben erfordert ebenfalls keine handwerkliche Schulung, sondern kann bei einigem Geschick auch von einem nicht handwerklich ausgebildeten Heimwerker ausgeführt werden. Der Einbau der Einbruchhemmungen und der Antriebe erfolgt nach den Bauanleitungen der Hersteller und erfordert nur das Zusammenstecken, Zusammenschrauben und Anschrauben der Einzelteile sowie das Bohren von Bohrlöchern und unter Umständen das Kürzen z. B. von Stangen durch Sägen. Diese Tätigkeiten zusammen werden von einem durchschnittlich begabten Berufsanfänger innerhalb von zwei bis drei Monaten zu erlernen sein. Die tatsächlichen Feststellungen des BerGer. über die Tätigkeit des Kl. ergeben danach nicht, dass qualifizierte handwerkliche Kenntnisse und Fertigkeiten erforderlich wären.

Das BerGer. vertritt **demgegenüber** die **Auffassung**, die geschilderte Arbeitsweise des Kl. sei nicht einwandfrei und eine einwandfreie Ausführung der Arbeiten setze **Kenntnisse und Fertigkeiten** voraus, die

nur in **längerer handwerklicher Schulung** zu erwerben seien. Ob diese Wertung zutrifft, kann der erkennende Senat aufgrund der vom BerGer. festgestellten Tatsachen nicht abschließend beurteilen. Das BerGer. stellt fest, dass sich die **Beratungstätigkeit** des Kl. hinsichtlich der Wärmedämmung auf den Hinweis beschränke, ein Panzer aus Kunststoff biete größeren Wärmeschutz als ein Panzer aus Aluminium; dass der Kl. die Rollladendeckel ohne Beachtung der in der Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden (Wärmeschutzverordnung - WärmeschutzV) vom 24. 2. 1982 (BGBl I, 209) festgelegten Werte anfertigen lasse und anbringe; dass er Kältebrücken bei stumpf angebrachten Deckeln und unebenen Wänden nicht berücksichtige; dass er sich beim Einbauen von Einbruchhemmungen und Elektroantrieben an die Anweisungen und Vorgaben der Fabrik halte und insgesamt nicht in der Lage ist, "den in der Montage- und Reparaturpraxis auftretenden **örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten**, die der industrielle Hersteller zwangsläufig außer acht lässt, Rechnung zu tragen". Diese **Feststellungen allein rechtfertigen jedoch nicht die Schlussfolgerung** des BerGer., die vom Kl. angebotenen Leistungen könnten einwandfrei und gefahrlos nicht ohne Beherrschung in handwerklicher Schulung erworbener Kenntnisse und Fähigkeiten ausgeführt werden: Soweit das BerGer. dem Kl. entgegenhält, seine Beratungstätigkeit in bezug auf die Wärmedämmung sei unzureichend, bedarf es weiterer Feststellungen darüber, welche zusätzlichen Hinweise der Kl. geben müsste und welche Kenntnisse hierfür nötig sind. Auch hinsichtlich der Rollladendeckel, der Einbruchhemmungen und Elektroantriebe fehlt es an Feststellungen dazu, wie eine handwerksgerechte Montage durchzuführen wäre und weshalb dafür eine handwerkliche Schulung erforderlich sein soll. Der Umstand, dass der Kl. die Rollladendeckel ohne Berücksichtigung der Wärmeschutzverordnung anfertigen lässt, ist für die hier vorzunehmende Beurteilung nicht hinreichend aussagekräftig; denn möglicherweise können etwaige, vom Kl. vernachlässigte Anforderungen der Wärmeschutzverordnung (vgl. §§ 2 I, 3 II) schon mit einer einfachen fachgerechten Dichtung und einer zusätzlichen Dämmschicht erfüllt werden. Was schließlich die Feststellung des BerGer. betrifft, der Kl. sei außerstande, besonderen örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, so muss noch aufgeklärt werden, welche Besonderheiten dies sein sollen, welche Tätigkeiten insoweit geboten sind und welche Anforderungen solche Tätigkeiten in fachlicher Hinsicht stellen. Allen diesen Fragen wird, erforderlichenfalls durch Einholung eines Sachverständigengutachtens, nachzugehen sein.

Die **Zurückverweisung der Sache** erübrigte sich allerdings, wenn der Kl. seine Montage- und Reparaturarbeiten - unterstellt, es handelte sich dabei um die handwerksmäßige Ausführung wesentlicher Tätigkeiten des Rollladen- und Jalousiebauer-Handwerks - im Rahmen eines handwerklichen Nebenbetriebs und nur in unerheblichem Umfang (§ 3 I, II HandwO) oder nur in Form eines **Hilfsbetriebs** (§ 3 III HandwO) verrichtete. In diesem Fall wäre der Klage stattzugeben. Die **Voraussetzungen des § 3 III HandwO liegen jedoch nicht vor**. Ob die des § 3 I, II HandwO erfüllt sind, lässt sich auf der Grundlage der Feststellungen des Berufungsurteils nicht entscheiden. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen: Ein **Hilfsbetrieb** i.S. des § 3 III HandwO ist ein unselbständiger, der wirtschaftlichen Zweckbestimmung des Hauptbetriebes dienender Handwerksbetrieb, der entweder Arbeiten für den Hauptbetrieb ausführt (Nr. 1) oder Leistungen an Dritte bewirkt (Nr. 2), die u.a. als handwerkliche Arbeiten untergeordneter Art zur gebrauchsfertigen Überlassung üblich sind (lit. a). Die Montagetätigkeit des Kl. wird nicht für dessen Rollladenhandel als etwaigen Hauptbetrieb, sondern unter Vereinbarung eines Gesamtpreises für Lieferung und Einbau als selbständige Leistung für den Kunden erbracht. Die fragliche Tätigkeit ist auch nicht zur gebrauchsfertigen Überlassung üblich (§ 3 III Nr. 2 lit. a HandwO); denn die Rollläden sind als Bauteile bereits gebrauchsfertig. Aus diesen Gründen hat das **BVerwG** auch nicht den insoweit vergleichbaren **Einbau von Normfenstern** als Hilfsbetrieb zum Handel mit Normfenstern angesehen (BVerwGE 67, 273 (274 f.) = NVwZ 1984, 179; BVerwG, Buchholz 451.45 § 1 HwO Nr. 19).

Ein **handwerklicher Nebenbetrieb** i. S. des § 3 I HandwO setzt eine **gewisse Eigenständigkeit** gegenüber einem anderen Betrieb oder Betriebsteil voraus, der der Hauptbetrieb sein muss. Sind wie im vorliegenden Fall eine Handelstätigkeit sowie eine handwerksmäßige Betätigung in einem Ein-Mann-Betrieb verbunden und hat die handwerksmäßige Betätigung ausschließlich die im Handelsgeschäft veräußerten Waren sowie Materialien zum Gegenstand, liegt es nicht nahe, einen solchen Betrieb in einen handelsmäßigen und einen handwerksmäßigen Betriebsteil aufzuspalten. Ob die Betriebsteile eine gewisse Eigenständigkeit aufweisen (vgl. BVerwGE 67, 273 (278 f.) = NVwZ 1984, 179), hängt von den **Umständen des konkreten Falles** ab, die das BerGer. - von seinem Standpunkt zu Recht - nicht im einzelnen festgestellt hat. Im Berufungsurteil wird die Anwendbarkeit des § 3 I HandwO mit der Begründung verneint, der handwerkliche Betrieb sei hier Hauptbetrieb, da 70 % aller Aufträge des Kl. Lieferung und Einbau von Rollläden umfassten. Es bedarf keiner Vertiefung, ob diese Begründung tragfähig ist (vgl. dazu BVerwGE 67, 273 (279) = NVwZ 1984, 179). Selbst wenn man beim Betrieb des Kl. zwei Teile von einer gewissen Eigenständigkeit annimmt, fehlt es jedenfalls an Feststellungen, die den Schluss erlauben, die Montagetätigkeit stelle einen Nebenbetrieb unerheblichen Umfangs dar.“

4. Meisterprüfung. Meistertitel. Handwerksrolle

a) Regelungszusammenhang

Zulässigkeit eines Handwerksbetriebes

- § 1 Abs.1 – Eintragung in **Handwerksrolle**
- § 7 – Regel: Anspruch auf Eintragung nach bestandener **Meisterprüfung** (Abs. 1) oder in gleichbewerteten Fällen (Abs. 2)
- § 8 – Ausnahme: Anspruch auf **Ausnahmebewilligung**
- § 9 – **Ausnahmebewilligung** für Angehörige der EWG-Mitgliedstaaten
- §§ 51, 45 – 50a – Meisterprüfung
- §§ 51a, 51b – neu: („fakultative“) Meisterprüfung
„Meisterprüfung“ in einem zulassungsfreien Handwerk oder einem handwerksähnlichen Gewerbe

Insbesondere: Eintragung in Handwerksrolle

- **Bedeutung**
Ohne Eintragung darf grundsätzlich kein zulassungspflichtiges Handwerk ausgeübt werden, § 1 I 1 HandwO
Folge: Zwangsmitgliedschaft in Handwerkskammer mit Beitragspflicht §§ 90, 113 HandwO
- **Handwerksrolle**
nach § 7 HandwO Eintragung in Handwerksrolle = mit öffentlichem Glauben ausgestattetes Register, die von den Handwerkskammern zu führen ist.
Betrieb eines Handwerksgebietes der Anlage A ist grundsätzlich zulassungsbedürftig entgegen § 1 GewO: Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ,d.h. auch: bei Vorliegen der Eintragungsvoraussetzungen Anspruch auf Eintragung; Eintragung dient allein vorbeugender Kontrolle
- **Problem: Vereinbarkeit mit Art. 12 I GG**
da an sich Grundsatz der Gewerbefreiheit, vgl. dazu BVerfGE 13, 97 ff.
 - **Schutzbereich des Art. 12 I GG** eröffnet, da Beruf jede erlaubte Tätigkeit, die auf gewisse Dauer ausgeübt wird und der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient; Art. 12 I GG umfasst sowohl Berufsausübung als auch –wahlrechte
 - **Eingriff:** Regelung hinsichtlich der Berufsausübung oder –wahl? Hier ist Berufswahl betroffen; subjektive Zulassungsvoraussetzung, da an persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten anknüpfend
 - **Rechtfertigung:**
 - (1) Regelungsvorbehalt, Art. 12 I 2 GG über den Wortlaut hinaus auch auf Berufswahl anwendbar; Arg. Einheitliches Grundrecht, da die Abgrenzung im Einzelfall schwierig ist Vorbehalt auch hins. Berufswahl („Drei-Stufen-Theorie“ des BVerfG)

(2) Übermaßverbot

- (a) legitimes **Ziel**: Beachte Drei-Stufen-Theorie: „subj. Berufswahlregelung“ ist zum Schutze wichtiger Gemeinschaftsgüter zulässig:

früher: Erhaltung und Pflege eines hohen Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks; Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft – schutzwürdig sind auch solche Gemeinschaftswerte, die erst aus den besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Zielen des Gesetzgebers ergeben;

hier: Erwägungen des Gesetzgebers halten sich im Rahmen einer vom GG möglichen, allein vom gesetzgeberischen Ermessen bestimmten Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik;

diese Erwägungen stehen weder mit Grundprinzipien noch mit besonderen Wertentscheidungen der Verfassung in Widerspruch

Ergebnis: legitimes Ziel

heute: Schutz von Leben und Gesundheit Dritter, z.T. auch noch Sicherstellung der hohen Ausbildungsbereitschaft und –leistung im Handwerk – auch das sind legitime Ziele

- (b) **geeignet**, das mit der Beeinträchtigung verfolgte Ziel zu erreichen; insoweit: Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers

Zweifel bestehen allerdings an den ausgewählten Handwerken des Anhang A und daran, dass zu den wesentlichen Tätigkeiten einiger nichtzulassungspflichtiger Handwerke auch gefahrgeneigte Tätigkeiten aus zulassungspflichtigen Handwerken gehören; vgl. *Stober*, GewArch 2003, 393, 395; *Müller*, NVwZ 2004, 403, 408

- (c) **erforderlich**: kein milderes Mittel, das ebenso effektiv ist

früher: Ausübungsregeln oder freies wirtschaftliches Kräftespiel sichern nicht gegen das Eindringen unqualifizierter Kräfte in den Beruf; bis zum Ausscheiden können für Kundschaft und den Stand bereits schwere Schäden eingetreten sein.

Ordnungsgemäße Ausübung des Handwerks setzt Kenntnisse und Fertigkeiten voraus; Festlegung der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten und die Art und Weise des Erwerbs durch Gesetzgeber ist lediglich Formalisierung und Konkretisierung der aus der Natur der Sache folgenden Qualifikationsvoraussetzungen.

Zuordnung zu Anhang A anhand „Gefahrgeneigtheit“, Gefahrgeneigtheit besteht bei solchen Handwerken, deren fachgerechte Ausübung zur Vermeidung von Gefahren für Gesundheit oder Leben Dritter idR besonders gründliche handwerkliche Ausbildung erfordert, einfacher Möglichkeit zur Sicherung des überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes besteht nicht.

(d) **angemessen**

Regelung, die nur verlangt, dass Betroffener Besitz der notwendigen Fähigkeiten und Fertigkeiten nachweist, ist der besonderen Situation dieser Berufe angepasst; darin liegende Freiheitsbeschränkung wird kaum noch als solche spürbar, hat jedenfalls gegenüber dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsinteressen vergleichsweise geringes Gewicht.

„Großer Befähigungsnachweis“ und Eintragungspflicht müssen sich auf Tätigkeiten beschränken, die den Kern des jeweiligen Handwerks ausmachen – Minderhandwerk, Reisegewerbe, Hilfsbetriebe, Nebenbetriebe unerheblichen Umfangs fallen nicht ins Handwerksrecht.

Eintragungspflicht und Voraussetzung des Großen Befähigungsnachweises verstoßen nach der Rechtsprechung des BVerfG (zu altem HandwR) nicht gegen GG (a.A. vertretbar).

- Nach § 1 I 1 HandwO setzt der Betrieb eines zulassungspflichtigen Handwerks die Eintragung voraus (konstitutive Wirkung)
- **zweistufiges Genehmigungsverfahren:**
 - Mitteilung über die Absicht der Eintragung, § 11 1. HS
Rechtsnatur der Mitteilung? VA-Qualität nach Art. 35 S.1 VwVfG?
Fraglich, ob Regelungsgehalt: Mitteilung dient nicht lediglich der Information des Betroffenen, dies wäre im Hinblick auf einen Antrag überflüssig; zudem enthält die Mitteilung die abschließende **Feststellung der Eintragungsbedürftigkeit** durch die Handwerkskammer; somit liegt eine Regelung mit Außenwirkung vor (*R. Schmidt-Czybulka*, Öff. WiR § 2 Tz. 80; *Achterberg/Püttner-Ehlers*, Bes VerwR I, Kap.1 /2 Rn. 282, *Honig*, HandwO § 12 Rdnr. 3 f.)
 - **Eintragung** selbst, § 10 HandwO
Rechtsnatur? VA mit Dauerwirkung, da erst durch die Eintragung selbst die Rechtswirkungen tatsächlich entstehen: Genehmigungsfunktion, § 1 I 1 HandwO, und Zwangmitgliedschaft in der Handwerkskammer, § 90 II, 1 I 1 HandwO ≈ „Vollzug“ der Mitteilung mit **konstitutiver Wirkung**.
 - **EuGH EuZW 2000, 763**
Problem: Abschottung des deutschen „Handwerks-Marktes“ vor Ausländern; denkbare Kollisionen mit **Grundfreiheiten** des **EGV**.
Deutsche Erfordernisse der Eintragung in die Handwerksrolle ist mit der Dienstleistungsfreiheit nicht vereinbar, da Verfahren geeignet ist, Ausübung des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr zu verzögern oder zu erschweren, nachdem die Voraussetzungen für die Aufnahme der betreffenden Tätigkeit bereits (für Ausnahmegenehmigung nach § 9 HandwO) geprüft worden sind und festgestellt wurde, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Außerdem dürfte das Erfordernis der Eintragung in die Handwerksrolle – gesetzt den Fall, es ist gerechtfertigt – weder grundsätzliche Verwaltungskosten noch die obligatorische Zahlung von Beiträgen an die Handwerkskammer nach sich ziehen.
Nun strittig: überhaupt keine Eintragung oder – um Publizität des Registers zu wahren – zumindest Eintragung von Amts wegen ohne Kosten und Mitgliedschaft, soweit nur einmalige Aktion,
Eintragung ist wohl übertrieben.

Löschung

Wie Eintragung ist auch Löschung zweistufiges Verwaltungsverfahren:

- **Löschungsankündigung nach § 13 III HandwO**

Rechtsnatur: VA nach h.M., da nicht lediglich die Ankündigung eines VA

Begründung: Der durch die Löschung eines Gewerbetreibenden in der Handwerksrolle vollzogene Eingriff steht aufgrund der Mitteilung so unmittelbar bevor und wird insbesondere auch im Allgemeinen ohne erneute Prüfung allein aufgrund der Mitteilung vorgenommen, wenn der Betroffene sie hinnimmt.

Somit Regelung eines Einzelfalls, da mit der Mitteilung bereits festgestellt wird, dass die Eintragungsvoraussetzungen nicht (mehr) vorliegen (vgl. M/D §§ 13 Rn. 13, 12 Rn. 4 m.w.N.)

- **Löschung**

- **Rechtsnatur der Löschung:**

VA-Qualität; deshalb ist auch die Benachrichtigung über die vollzogene Löschung mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen (BVerwG GewArch 83, 139; VGH Ma GewArch 92, 66 f, vgl. *Honig*, HandwO, § 13 Rndr. 16), inbes. da Vergleich mit Verwaltungsvollstreckung (M/D § 12 Rn. 7 m.w.N., strittig) und da erst die Löschung selbst konstitutive Wirkung entfaltet (Mitgliedschaft in Handwerkskammer nach §§ 90 II, 1 I 1 HandwO) entfällt).

Bekanntgabe nach Art. 41 I VwVfG in der Mitteilung der erfolgten Löschung zu sehen.

- **Problem:**

Wenn die Löschung der „Vollzug“ der Mitteilung ist, kann nach Unanfechtbarkeit der Mitteilung deren Rechtswidrigkeit gegen den Vollzugsakt der Löschung nicht mehr eingewandt werden; das ist vergleichbar dem Verhältnis von GrundVA zur Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung, vgl. Art. 21 S. 2 Bay VwZVG.

Einwendungen, die schon gegen die Löschungsmitteilung hätten geltend gemacht werden können, können gegen die Löschung selbst nicht mehr vorgebracht werden.

Einwände, die sich aus einer dann ergebenden Änderung der Sach- oder Rechtslage ergeben, können „nach allgemeiner Ansicht“ noch vorgebracht werden (VGH Ba-Wü, GewArch 92, 66f.).

Dieses Ergebnis ergibt sich aus dem Sinn der Mitteilung, die eventuelle rechtliche Auseinandersetzungen um eine beabsichtigte Löschung dem eigentlichen Löschungsakt vorschalten will.

b) **Insb. EU/EG-Recht**

- „Gleichstellung“ über **Anerkennungs-Recht**: § 7 Abs. 2 S. 2
- Gleichstellung über europarechtliche **Grundfreiheiten**: § 9 Abs. 1 (n.F.), ergänzt durch Abs. 2 (neu)

5. Überwachung

§ 16 HandwO

a) Anzeigepflichten

- Vorlagepflicht gegenüber der „zuständigen Behörde“ (§ 16 Abs. 1) zugleich mit Anzeige gem. § 14 GewO
- Anzeigepflicht gegenüber Handwerkskammer (§ 16 Abs. 2)

b) Eingriffsbefugnisse

- Befugnis vor Untersagung (§ 16 Abs. 3)
 - von Amts wegen
 - auf Antrag der Handwerkskammer (mit Klagebefugnis)
- „**formelle Illegalität**“ reicht für Untersagungsverfügung nicht aus, vor allem weil die Eintragung in die Handwerksrolle von Amts wegen zu erfolgen hat (vgl. § 10 Abs. 1 HandwO)
- Zusätzlich muss somit „**materielle Illegalität**“ vorliegen
- Die **Ausübung** eines **untersagten Gewerbes** kann durch die (zusätzliche) **Verhinderungsverfügung** gem. **§ 16 Abs.4 HandwO** unterbunden werden

c) Problem: Zulässigkeit einer Untersagung gem. § 35 Abs. 1 GewO

- h.M.: § 35 GewO gilt neben § 16 Abs. 3 HandwO.
D.h.: HandwO ist keine abschließende Regelung
Begründung:
HandwO regelt nicht die sachliche Ausübung des Handwerks
 - Entstehungsgeschichte (HandwO als Teil der GewO)
 - § 35 Abs. 8 GewO
 - Persönliche Unzuverlässigkeit in der HandwO nicht geregelt, obwohl auch insoweit Bedürfnis für effektive Gefahrenabwehr
 - Somit: Privilegierung der Handwerker nicht gerechtfertigt
- Im Rahmen des § 35 Abs. 1 GewO ist angesichts der zwingend erforderlichen Meisterprüfung wohl kein Anwendungsbereich für die Fallgruppe „mangelnde Eignung für das ausgeübte Gewerbe“, vgl. *Schliesky*, 4. Teil, 2. Abschn., B. IV. (2. Aufl., S. 232 ff.).

d) **Zuständige Behörden**

HwO-ZustVHwO (Z/Tr 344)

- **Übertragung** bestimmter **Zuständigkeiten** auf die Handwerkskammern, § 1 HwO-ZustV
- **Untersagung** gem. § 16 Abs. 3 S. 1 HandwO durch Kreisverwaltungsbehörde, § 2 HwO-ZustV
- **Einziehung von Beiträgen** (vgl. § 113 HandwO) durch Gemeinden (§ 113 Abs. 3 HandwO) oder Handwerkskammern (§ 3 HwO-ZustV)

6. **Organisation des Handwerks**

a) **Handwerksinnungen**

§§ 52 - 78, 79 - 85 HandwO

insb. Gesellenausschuss, §§ 68 – 71a HandwO

insb. Innungsverbände, §§ 79 – 85 HandwO

b) **Kreishandwerkerschaft**

- §§ 86 – 89 HandwO

c) **Handwerkskammern**

- §§ 90 – 116 HandwO
- Selbstverwaltungsmodell mit Zunftcharakter, s.o. B.I 2., insb. e)

d) **Aufsichtsbefugnisse**

- **Staatsaufsicht**

- über Handwerkskammern
§ 115 HandwO
- im Hinblick auf Innungen
§ 80, § 85 Abs. 2 S. 2 HandwO

- **Aufsicht der Handwerkskammer über Innungen**

- §§ 75 - 78 HandwO
- §§ 56, 57 Abs. 1 (früher: Genehmigung durch höhere Verwaltungsbehörde) HandwO

IV. Gaststättenrecht

Lit.: *Dübbers/Jo*, NVwZ 2006, S. 301
Pörtl, GewArch 2005, S. 353
Schliesky, S. 234 – 241

1. Rechtsgrundlagen.

Gaststättengesetz (GastG) i.d.F. der Bek.v.20.11.1998, BGBl. III, FNA 7130 –1

Ergänzende Anwendung der GewO: § 31 GastG

Verordnung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (Gaststättenverordnung – GastV, Bay RS 7130-1-W, Z/Tr 265)

„Gesetz über Realgewerbeberechtigungen und den Ausschank eigener Erzeugnisse“
(Bay RS 7100-1-W), Z/Tr 319

2. Ziele des GastG

- Ursprünglich: Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs (GastG 1930); vgl. heute
 - (noch) § 19 GastG
 - § 20 GastG
 - § 6 GastG
 - § 2 Abs. 2 Nr. 3 GastG
 - § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG
 - § 20, insb. Nr. 2 GastG
 - § 23 Abs. 1, 2 GastG
 - § 26 GastGdazu: § 7 (Erlaubnisfreier Betrieb) GastV i.V.m. Art. 2 G über Realgewerbeberechtigungen und den Ausschank eigener Erzeugnisse

3. Anwendungsbereiche

§ 1 – Gaststättengewerbe

Lit.: *Schliesky*, S. 235, 236

§ 23 – Vereine und Gesellschaften

§ 25 – Kantinen. Bahnhofsgaststätten

§ 26 – Erlaubnisfreier Ausschank selbsterzeugter Getränke in Bayern (und Rheinland-Pfalz), s.o. 2., a.E.

4. Erlaubnispflicht und Versagung

Lit.: *Schliesky*, S. 236 – 239
Stober, Jur 1983, s. 845 ff.

a) (Präventives) Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

§ 2 Abs. 1 – Regel

§ 2 Abs. 2, 3 – Ausnahmen

b) Inhalt der Erlaubnis

- § 3
- § 18 – Sperrzeitverordnung (§§ 8 – 11 GastV)
- § 23 Abs. 2 BImSchG

c) Versagungsgründe

§ 4 Abs. 1

- Unzuverlässigkeit
- gefährliche „interne“ betriebliche Gegebenheiten
- schädliche Wirkungen „nach außen“
- keine lebensmittelrechtlichen Kenntnisse

d) Nebenbestimmungen

- § 3 Abs. 2; § 5 (nicht im Sinne von § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG zu verstehen)
- § 5 Abs. 1 auch gegenüber erlaubnisfreiem Gaststättengewerbe (§ 5 Abs. 2)

e) Aufhebung der Gaststättenerlaubnis

- § 15
 - insb. bei Verstößen gegen § 4 oder/und § 5; insoweit abschließende Regelung
 - auch im Hinblick auf §§ 9, 10, 21

- Rücknahme
Kein Ermessen (anders §§ 48 Abs. 1 VwVfG)
- In anderen Fällen als denen des § 4 ist § 48 VwVfG (ergänzend) anwendbar
- Widerruf
 - § 15 Abs. 2,3 – abschließende Regelung
BVerwGE 81, 74, 78
BVerwG NVwZ-RR 1994, 580
kein Ermessen hinsichtlich § 4 Abs. 1 S. 1
 - Ermessen in (sonstigen) Fällen des Abs. 3
- Stets: Beachtung der Grundsätze des Übermaßverbots (bei jeglicher Rücknahme oder jeglichen Widerrufs)
 - insb.: Prüfung der Erforderlichkeit des mildereren Mittels, z.B. Maßnahmen gem. § 5, 18, 21
 - somit auch in Fällen des § 15 Abs. 1, 2
so BVerwGE 49, 106, 168
 - und BVerwG NVwZ-RR 1977, 222
 - also: obwohl kein Ermessen, ist Aufhebung nicht absolut zwingend

f) Rechtsprechung

OVG Koblenz GewArch 1980, 305 –Ehemalige Prostituierte beantragt Erlaubnis für Schankwirtschaft

VG Berlin NJW 2001, 983 ff.

VGM München NVwZ 2002, 1393 ff.

VGM München GewArch 2001, 162 f.

g) Insb. Drittschutz

BVerwG GewArch 1989, 100

F. Außenwirtschaftsrecht

Lit.: Arndt, Rdnr. 336 – 364

Stober, Lb, § 54, S. 327 ff.

Stober, Hdb., § 22 IV, S. 354 ff.

1. Rechtsgrundlagen

a) Nationales Außenwirtschaftsrecht

aa) Außenwirtschaftsgesetz (AWG)

Bekanntmachung der Neufassung des AWG v. 26. Juni 2006, BGBl. I, S. 1386 (= SaBl. 2006 Nr. 28 S. 1243).

Verordnungen; zwischenstaatliche Vereinbarungen, die innerstaatlich in Kraft gesetzt sind;
europäisches Gemeinschaftsrecht

Regelungen des Außenwirtschaftsverkehrs (Waren-, Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- und sonstiger Wirtschaftsverkehr mit fremden Wirtschaftsgebieten) sowie Verkehr mit Auslandswerten und Gold zwischen Gebietsansässigen

Zu den einschlägigen Rechtsvorschriften siehe oben.

Die Regelungen des **Außenwirtschaftsgesetzes** sind **gegenüber** zwischenstaatlichen **Vereinbarungen** sowie Rechtsvorschriften der Organe zwischenstaatlicher Einrichtungen, denen die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte übertragen hat und gegenüber den (innerstaatlich unmittelbar geltenden) Vorschriften des europäischen Gemeinschaftsrechts **subsidiär** (§ 1 Abs. 2 AWG).

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang das Ergebnis von Studien (aus unseren Tagen), die sich mit den **Folgekosten von Handelsbarrieren** befassen: Wenn Regierungen versuchen, Arbeitsplätze in nicht wettbewerbsfähigen Industrien mit Hilfe von Handelsbarrieren zu erhalten, geht dies - nach einschlägigen Studien - auf Kosten der Arbeitsplätze in den effizienten Exportsektoren. Aus diesen Studien geht hervor, dass die Erhaltung eines Arbeitsplatzes durch Importbeschränkungen jährlich drei- bis achtmal soviel kostet wie der Lohn dieses Arbeitsplatzinhabers

Zitat: Renato Ruggiero (Chef der Welthandelsorganisation WTO; ein „Kämpfer gegen Protektionismus“).

bb) Kriegswaffenkontrollgesetz

„Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen)

– Art. 823

§ 3 KrWaffG – u.a. Einfuhr von Kriegswaffen

§ 4 KrWaffG – Beförderung außerhalb des Bundesgebietes

§ 4a KrWaffG – Auslandsgeschäfte

§ 5 KrWaffG – Befreiungen (vom Genehmigungsvorbehalt des § 2 bis 4a)

b) GATT und WTO

dazu *Arndt*, Rdnr. 330 ff. sowie oben D. II. Weltwirtschaftsrecht

c) Vorgaben des Europarechts

dazu *Arndt*, Rdnr. 340 ff. sowie unten 5. Europarecht

2. Grundsätze des AWG

Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs, § 1 Abs. 1 S.1

Einschränkungen: vgl. entsprechenden Hinweis in § 1 Abs. 1 S.2

§ 2: Art und Ausmaß von Beschränkungen und Handlungspflichten

Ermächtigungsgrundlage für Rechtsverordnungen, § 2 AWG

Genehmigungsvorbehalt, § 3 AWG

Möglichkeit des Verbotes bestimmter außenwirtschaftlicher Betätigungen, § 2 Abs. 1 Nr. 2 AWG

Regelungen der Eingriffe durch außenwirtschaftlich relevante Maßnahmen des Staates in vorhandene Verträge, § 2 Abs. 2 AWG

Geltung des **Übermaßverbots**, vgl. § 2 Abs. 3 AWG

Geltung des Prinzips der **Verhältnismäßigkeit** (i.e.S.) bei Erteilung von Genehmigungen, § 3 AWG

Allgemeine Beschränkungsmöglichkeiten sieht das AWG in folgenden Fällen vor:

- Erfüllung zwischenstaatlicher Vereinbarungen (§5 AWG)
- Abwehr schädigender Einwirkungen aus fremden Wirtschaftsgebieten (§ 6 AWG)
- Schutz der Sicherheit und der ausfertigen Interessen (§ 7 AWG)

In den Vorschriften über den „Warenverkehr“ (Dritter Abschnitt des AWG, §§ 8 ff.) werden **besondere Beschränkungsmöglichkeiten** im Hinblick auf den Warenverkehr ermöglicht.

Entsprechendes gilt für den Dienstleistungsverkehr (Vierter Abschnitt, §§ 15-21 AWG).

Rechtsgeschäfte und Handlungen, die die Deutsche Bundesbank im Rahmen ihres Geschäftskreises vornimmt oder die ihr gegenüber vorgenommen werden, fallen nicht unter dieses Gesetz (§ 25 AWG).

3. Rechtsprechung zum AWG

a) Früheres Recht

§ 6a AWG (betr. Abwehr schädigender Geld- und Kapitalzuflüsse aus fremden Wirtschaftsgebieten) ist inzwischen aufgehoben worden.

BVerwGE 69, 366 – Bardepot-Entscheidung

Sachverhalt: Die Kl. - eine Bank - wurde durch Bescheid, der letztlich auf einer unwirksamen Rechtsgrundlage (VO) beruhte, zur Einrichtung eines zinslosen Bardepots (ca. 20 Mio. DM) verpflichtet. Sie fordert nun die Erstattung der Zinsen (ca. 90 000 DM) für die zur Einrichtung des Bardepots erforderliche Kreditaufnahme.

Rechtsgrundlagen: Außenwirtschaftsgesetz (AWG) § 6a Abs. 1 S.1; Außenwirtschaftsverordnung, § 69a Abs. 1-3; 32. VO zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, § 3 S.2

Gründe: (Zusammenfassung)

1. Das Gericht bestätigt die Existenz des auf die Beseitigung der Folgen rechtswidrigen Verwaltungshandelns gerichteten FBAs.
2. Grundlage der FBA ist die Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht gem. Art. 20 Abs. 3 GG.
3. Der FBA dient der Beseitigung der rechtswidrigen Folgen aller Arten von Amtshandlungen, nicht nur des VA Vollzugs.
4. Der FBA ist grundsätzlich nur auf **Naturalrestitution** gerichtet; auf Geld nur dann, wenn die Beeinträchtigung in Geldverlust bestand.
5. Der FBA ist nur **Beeinträchtigungsbeseitigungsanspruch**, es werden nicht alle (mittelbaren) Folgen erfasst.
6. Der Umfang des FBA ist eine Frage der Kausalität/Anrechenbarkeit.
7. Der Schutzzweck des Art. 20 III GG gebietet, für mittelbare Folgen einer Amtshandlung, die (auch) auf eine eigene Entschließung des Betroffenen beruhen, die haftungsausfüllende Kausalität beim FBA zu verneinen.
8. Der Geltendmachung derartiger Schäden dient der Schadensersatzanspruch aus § 839 BGB, Art. 34 GG.

Ergebnis: Im vorliegenden Fall **wegen eigener Entschließung** der Kl. **kein FBA**.

Lit. (zum Folgenbeseitigungsanspruch):

- Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 1999, § 29 I-III;
Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 293 ff.
Fiedler, Der FBA - die „kleine Münze“ des Staatshaftungsrechts?, NVwZ 1986, S. 969 ff.

b) Zum geltenden Recht

§ 7 AWG – „Schutz der Sicherheit und der auswärtigen Interessen“; Beschränkung von Rechtsgeschäften und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr

BVerfGE 91, 148, 162 – Die Ermächtigungsnormen des AWG sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

Ebenso: BVerwG DVBl. 1992, 1161

Problematisch hinsichtlich der **Bestimmtheit** von § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AWG

sowie hinsichtlich des **Parlamentsvorbehalts** bei „ökonomischer Kriegserklärung“ gem. § 7 Abs. 1 Nr. 2 AWG i.V.m. § 2 Abs. 1, 2 AWG.

4. Staatliche Förderung der Außenwirtschaft**a) Institutionen**

- Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes
- Auslandshandelskammern (AHK), Delegierte und Repräsentanten der Deutschen Wirtschaft
- Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai)

b) Instrumente

- Messen und Ausstellungen im Ausland (Exportmarketing); Verkaufs- und Präsentationsinstrumente
- Risikoabsicherung und Finanzierungshilfen

Insgesamt breit gefächertes Instrumentarium von Verträgen, Garantien und Bürgschaften

- Investitionsgarantien
Schutz von Direktinvestitionen im Ausland vor politischen Risiken
- Exportkreditgarantien
vgl. oben A. II. 2. e) aa)

Absicherung von Exportgeschäften gegen (wirtschaftliche) Käufer- und (politische) Länderrisiken

5. Europarecht

vgl. oben D. I. „Europarecht“

VO (EG) Nr. 1334/2000 des Rates vom 22. Juni 2000 über eine **Gemeinschaftsregelung** für die Kontrolle der **Ausfuhr** von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck (ABl L 159 v. 30.6.2000, Berichtigung: ABl L 176 v. 15.7.2000)

- Güter mit doppeltem Verwendungszweck einschließlich Software und Technologien sollen bei ihrer Ausfuhr aus der Gemeinschaft einer effizienten Ausfuhrkontrolle unterzogen werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die **Europäische Union und die Mitgliedstaaten** ihre **internationalen Verpflichtungen** im Bereich der **Nichtverbreitung von Kernmaterial** einhalten. Diese effiziente Kontrolle bei der Ausfuhr aus der Gemeinschaft ermöglicht die Gewährleistung des freien Verkehrs von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck in der Gemeinschaft.
- Diese Verordnung legt eine Gemeinschaftsregelung für die **Kontrolle der Ausfuhr** von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck fest. Als Güter mit doppeltem Verwendungszweck gelten alle Güter, Datenverarbeitungsprogramme und Technologien, die **sowohl zivilen als auch militärischen Zwecken** zugeführt werden können.

Diese Verordnung gilt **nicht** für die Erbringung von **Dienstleistungen** oder die Weitergabe von Technologien, wenn diese Erbringung oder Übertragung **mit einem Grenzübertritt natürlicher Personen verbunden** ist.

- Die Ausfuhr der Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die in der Liste des Anhang I aufgeführt sind, ist genehmigungspflichtig. Diese Genehmigung gilt in der gesamten Gemeinschaft.

Die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, die nicht in Anhang I aufgeführt sind, ist genehmigungspflichtig, wenn der **Ausführer von** den zuständigen **Behörden des Mitgliedstaats**, in dem er niedergelassen ist, davon **unterrichtet** worden ist, dass diese Güter ganz oder teilweise bestimmt sind oder bestimmt sein können:

- für die Entwicklung, die Herstellung, den Umschlag, die Handhabung, die Wartung, Lagerung, Ortung, Identifizierung oder Verbreitung **chemischer, biologischer oder nuklearer Waffen**;
- zur Entwicklung, Herstellung, Wartung oder Lagerung von **Flugkörpern**, die als **Träger derartiger Waffen** dienen können.

In Anhang II wird eine **Allgemeine Ausfuhrgenehmigung** der Gemeinschaft für bestimmte Ausfuhren in die in **Teil 3** dieses Anhangs genannten **Länder** (Australien, Kanada, USA, Ungarn, Japan, Norwegen, Neuseeland, Polen, Tschechische Republik und Schweiz) festgelegt.

Für **alle anderen genehmigungspflichtigen Ausfuhren** wird die Genehmigung von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats erteilt, in dem der Ausführer niedergelassen ist.

- Die **Mitgliedstaaten** übermitteln der **Kommission** eine Liste der Behörden, die für die Erteilung der Genehmigungen zuständig sind. Die Liste der Behörden wird im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Reihe C, veröffentlicht.
- Wenn eine Ausfuhr den wesentlichen **Sicherheitsinteressen eines Mitgliedstaats** schaden könnte, kann dieser einen **anderen Mitgliedstaat** ersuchen, keine Ausfuhrgenehmigung zu erteilen oder, wenn eine derartige Genehmigung bereits erteilt worden ist, diese aufzuheben, auszusetzen, abzuändern oder zu widerrufen. In diesem Fall werden unverzüglich Konsultationen zwischen den beiden Mitgliedstaat aufgenommen.
- Bei der Entscheidung, ob eine Ausfuhrgenehmigung erteilt wird, berücksichtigen die Mitgliedstaaten ihre **Verpflichtungen**, die sich **aus den internationalen Nichtverbreitungsregelungen**, den **Standpunkten** der Europäischen Union, der OSZE oder der Vereinten Nationen sowie aus dem **Verhaltenskodex** der Europäischen Union für Waffenausfuhren und den **Überlegungen** über die beabsichtigte Endverwendung und die Gefahr einer Umlenkung ergeben.
- Ein Mitgliedstaat kann für einen **Übergangszeitraum** die Ausfuhr aus seinem Hoheitsgebiet **aussetzen**, wenn er Grund zu der Annahme hat, dass bei Erteilung der Genehmigung sachdienliche Informationen nicht berücksichtigt wurden oder sich die Lage seit Erteilung der Genehmigung wesentlich verändert hat.
- Die **Ausführer** sind verpflichtet, **Register über ihre Ausfuhren** zu führen, in denen die Bezeichnung und Menge der Güter sowie Name und Anschrift des Ausführers und des Empfängers enthalten sein müssen.

Es wird eine **Koordinierungsgruppe** eingesetzt, in der ein Vertreter der **Kommission** den **Vorsitz** führt und in die jeder **Mitgliedstaat** einen **Vertreter** entsendet. Diese Koordinierungsgruppe prüft alle Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Verordnung.

- Das Verzeichnis der in Anhang I dieser Verordnung enthaltenen Güter wurde im Amtsblatt C 241 vom 23.08.2000 veröffentlicht.

G. Möglichkeiten der sog. globalen Steuerung der Wirtschaft

- Lit.: *Arndt*, Rdnr. 142 – 159
Badura, Rdnr. 9, 22
Jarass, § 13 (Konjunktursteuerung)
Oberrath, S. 38 – 40
Püttner, S. 106 – 111, Teil 3 (Globalsteuerung), S. 229 – 274
Schmidt, Komp § 4 (Wirtschaftspolitik) S. 93 – 108
Schmidt, Bd. I § 7 I 3 (Das konjunkturpolitische Instrumentarium)
Stober, Lb, § 4 IV, S. 46, 47, § 10 (Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht), S. 90 – 95;
 § 14 (Verfassungsrechtliche Stellung der Bundesbank), S. 103 – 105, § 30 III (Mittelbare Mittel der Wirtschaftslenkung), S. 185 – 188
Stober, Handb., § 4 IV (Globalgesteuerte Marktwirtschaft), S. 88 – 92, § 13 (Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht), S. 257 – 274, § 17 (Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundesbank und der EG-Bank), S. 297 – 302, § 52 IV 1. b), S. 659

I. Begriffe der Globalsteuerung

1. „Globalsteuerung“

Staatliche Einflussnahme auf die Makro-Relationen der nationalen Wirtschaft über entsprechende zweckmäßige Politik:

- Haushaltspolitik (Fiskalpolitik, Fiskalismus)
- Steuerpolitik
- Geldpolitik (Monetarismus)

Dabei wird von einer gleichzeitigen **Selbstregulierung** des **Mikrobereichs** ausgegangen.

Staatliche Globalsteuerung geht also davon aus, dass der **Konjunkturverlauf** einer Volkswirtschaft durch staatliche Instrumente der Geldpolitik und der Fiskalpolitik **beeinflusst** werden kann.

Geldpolitik - sie wird im Wesentlichen von der Notenbank betrieben.

Fiskalpolitik - sie wird von allen Gebietskörperschaften mit eigenem Haushalt betrieben, wobei jede für sich verpflichtet wird, daneben aber auch eine Koordination des Einnahme- und Ausgabeverhaltens der Gebietskörperschaften angestrebt wird.

Beispiele: Investitionen im Hochbau und im Tiefbau (in diesem Bereich hat der Staat allerdings praktisch wohl ein Nachfrage-Monopol)

Auf den ersten Blick ersichtlich: Nachfragebeeinflussung kann durch Geldpolitik nur indirekt erreicht werden, während die Fiskalpolitik mit dem variierbaren Steuerrecht sowie einem

(zumindest theoretisch) variierbaren Ausgabegebaren einen unmittelbaren Zugriff auf die Nachfrage ermöglicht.

„**Globalsteuerung**“ ist **nicht** zu verwechseln mit **Globalisierung** und damit zusammenhängenden Begriffen; die Globalisierung betrifft in der Tat weltweite Phänomene und Probleme.

Vgl. auch H. „Außenwirtschaft“.

2. Fiskalismus

Fiskalismus (lateinisch *fiscalis*: zur Staatskasse gehörig), Begriff aus der **Finanzpolitik** und der **Volkswirtschaftslehre**. In seiner **ursprünglichen Bedeutung** bezeichnet Fiskalismus eine einseitig auf die Beschaffung finanzieller Mittel ausgerichtete Finanzpolitik des Staates. Er orientiert sich nur an dem öffentlichen Bedarf und dessen Deckung und misst dementsprechend alle finanzpolitischen und steuerpolitischen Maßnahmen allein an ihrem **Ertrag für die Staatskasse**. Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser Maßnahmen werden dabei ebenso vernachlässigt wie die Frage nach ihrer Wirtschaftlichkeit im Hinblick auf Aufbringung, Verwaltung und Verwendung der Mittel.

Im **heutigen Sprachgebrauch** wird Fiskalismus in der Regel als Bezeichnung für den **Keynesianismus** verwendet, dessen finanzpolitische Umsetzung die so genannte Fiskalpolitik bildet. Diese betrachtet **finanzpolitische Maßnahmen** wie Steuersenkung oder Erhöhung der Staatsausgaben als wesentliches **Instrumentarium** der staatlichen Einflussnahme auf **Konjunktur** und **Wirtschaftswachstum**. In diesem Sinne wird der Begriff Fiskalismus als **Gegensatz** zum **Monetarismus** verstanden, der die staatliche Steuerung der Wirtschaft auf die Beeinflussung und Regulierung der Geldmenge beschränkt wissen will und in der Fiskalpolitik kein geeignetes Mittel zur Sicherung der Vollbeschäftigung sieht.

3. Monetarismus

Monetarismus, Variante einer Wirtschaftslehre der frühen Nationalökonomie, die in den fünfziger Jahren von Milton **Friedmann** entwickelt wurde. Die Monetaristen fordern, dass der Staat die **Geldmenge regulieren** solle, um ein langfristiges **Wirtschaftswachstum** ohne **Inflation** zu sichern. Andere staatliche Steuerungsversuche lehnen sie ab.

Sie befinden sich damit im **Gegensatz** zum **Keynesianismus**, der in der Fiskalpolitik ein Mittel sieht, um Vollbeschäftigung zu sichern. Die Monetaristen stellen die Fiskalpolitik in Frage, da sie die **Preisstabilität** außer Acht lässt. Sie vertreten die Meinung, dass die Geldmenge jährlich mit einer ganz bestimmten Rate zunehmen müsse. Nur so könne ein Marktgleichgewicht, also ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage erreicht werden. Seit Mitte der siebziger Jahre hat der Monetarismus Eingang in die praktische Wirtschaftspolitik gefunden, z. B. ab 1979 in Großbritannien unter Margaret Thatcher.

4. Bisherige Praxis der Globalsteuerung

a) Keynes'sche Politik

Die Keynes'sche Wirtschaftspolitik wurde u.a. von **Großbritannien** in den **vierziger Jahren** in die Tat umgesetzt und bis Ende der siebziger Jahre fortgeführt. Die Regierung prognostizierte die wahrscheinliche **Nachfragehöhe in der Wirtschaft** während der nächsten Jahre. Wenn sie zu gering erschien (wie 1952, 1958 und 1971), erhöhte die Regierung die **Staatsausgaben** oder senkte die **Steuern** oder **Zinssätze**. Wenn sie zu hoch erschien (wie 1941, 1955 und 1973), handelte die Regierung genau entgegengesetzt, um eine Inflation zu vermeiden.

Die Auswirkungen auf den **Haushalt** wurden als zweitrangig betrachtet. **Ziel** war es, die **Gesamtnachfrage wachsen** zu lassen im Einklang mit der Produktionskapazität der Wirtschaft, so dass die Nachfrage hoch genug war, um **Vollbeschäftigung** zu garantieren, aber **nicht** so hoch, dass die **Inflation** anwachsen konnte.

Eine ähnliche Politik verfolgten die meisten anderen Industrienationen: In den **Vereinigten Staaten** bediente sich Präsident **John F. Kennedy** der Keynes'schen Wirtschaftsgrundsätze, um die amerikanische Wirtschaft aus der **Rezession** der frühen **sechziger Jahre** zu führen.

Im **Deutschland** der sechziger Jahre gelang es dem damaligen Wirtschaftsminister **Karl Schiller** mit einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik den Lebensstandard der Bevölkerung entscheidend anzuheben. Von den **Gewerkschaften** wird solch eine Politik auch **heute** noch befürwortet.

b) Inflation und Monetarismus

Anfang der siebziger Jahre setzte sich in Wirtschaftskreisen mehr und mehr der Monetarismus als Lehrmeinung gegen den Keynesianismus durch. In den meisten **Industrienationen**, die ihre Wirtschaftspolitik nach Keynes ausgerichtet hatten, wurden seit Ende der sechziger Jahre **Vollbeschäftigung** und steigender **Lebensstandard** von hohen **Inflationsraten** begleitet. Das Preisniveau konnte nicht stabil gehalten werden. Die **Monetaristen** lehnten daher alle staatlichen Eingriffe ab. Sie vertrauten auf die Selbstheilungskräfte des Marktes und auf eine **Geldmengenzpolitik**, bei der die Geldmenge jedes Jahr mit einer ganz bestimmten Rate zu nehmen müsse. Dies führe zu einem **Gleichgewicht des Marktes**.

Der Nobelpreisträger **John Kenneth Galbraith** hielt diesen **neoliberalen Positionen** 1996 anlässlich des 50. Todestages von Keynes 1996 entgegen: „Wir haben uns der Verantwortung, die aus gegenseitiger Abhängigkeit entsteht, seit dem Ende des frühen Keynesianismus und dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods, vielleicht sogar seit der Veröffentlichung des Marshallplans, nicht mehr gestellt. Wir haben **Regierungsverantwortung** an die **Kräfte des Marktes** abgegeben, insbesondere an die globalen Kapitalmärkte und die Institutionen, die sich auf diesen als global players betätigen. Jedoch, Marktkräfte können Regierungen in deren Funktion zu Regieren nicht ersetzen, weder innerhalb nationaler Grenzen, noch in zwischenstaatlichen Beziehungen.“

II. Fiskalpolitik; die Grundlagen des Stabilitätsgesetzes

Die staatliche Fiskalpolitik als Instrument der globalen Wirtschaftssteuerung ist einfachgesetzlich geregelt im

- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft („Stabilitätsgesetz“ - Sartorius 720); die zugehörige
- verfassungsrechtliche Grundlage findet sich in Art. 109 GG. Diese Regelungen sind gleichzeitig verabschiedet und in Kraft gesetzt worden – (Stabilitätsgesetz vom 8. Juni 1967).

Diese Regelungen machen den Versuch, die in der Volkswirtschaft gewonnenen Erkenntnisse von den tatsächlichen Steuerungsmöglichkeiten der Konjunktur in Rechtsnormen umzusetzen.

Maßgeblich entwickelt worden sind diese Vorstellungen in der Volkswirtschaft von **J.M. Keynes**. Dieser hatte im Anschluss an die Weltwirtschaftskrise die Notwendigkeit staatlichen Handelns für die Fälle begründet und gefordert, in denen die Marktwirtschaft versagt, was insbesondere durch Arbeitslosigkeit zum Ausdruck kommt.

Zur **Person**: Keynes, John Maynard, Lord K. of Tilton (1883-1946), britischer **Nationalökonom**, Diplomat, Politiker und Publizist, der als **einflussreichster Wirtschaftswissenschaftler** des 20. Jahrhunderts gilt. Keynes wurde am 5. Juni 1883 in Cambridge geboren. Er besuchte das Eton College und studierte an der Universität Cambridge, wo er später auch eine Professur innehatte.

Er fungierte als Delegationsführer des britischen Schatzamtes bei der Friedenskonferenz in Paris (1919) und machte sich als **Kritiker des Versailler Vertrags** einen Namen. Da er sich mit seinen Vorstellungen nicht durchsetzen konnte, trat er von seinem Amt zurück. In seinem **Werk** *The Economic Consequences of the Peace* (1919, **Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrags**) sagte er voraus, dass die hohen **Reparationszahlungen in Deutschland** zu einer Zunahme von **Nationalismus** und **Militarismus** führen würden.

In *A Treatise on Money* (1930, *Vom Gelde*) befasste er sich mit Fragen der **Geldtheorie**. Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise entstand sein Hauptwerk *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936, **Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes**). Darin befasste er sich mit der **Depression**, der Phase des Tiefstands im Konjunkturzyklus, und insbesondere mit der damit verbundenen **Arbeitslosigkeit**. Er war davon überzeugt, dass die **so genannten Selbstheilungskräfte der Wirtschaft nicht** funktionieren könnten. Nur der Staat könne durch seine Fiskalpolitik, d. h. Steuersenkungen, höhere Staatsausgaben und Sozialleistungen, die Arbeitslosigkeit beseitigen. **Sparen verlängere die Stagnation**, da weniger konsumiert und daher von den Wirtschaftsunternehmen weniger investiert würde. Der **Staat** müsse **Nachfrage erzeugen**, um die fehlende Nachfrage durch die privaten Haushalte auszugleichen. Nur so könne ein **höherer Beschäftigungsstand** erreicht werden.

1944 war Keynes Delegationsführer bei der Finanz- und Währungskonferenz der Vereinten Nationen, der **Konferenz von Bretton Woods**. Dort befürwortete er die Gründung der **Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung** und des **Internationalen Währungsfonds**. Keynes verstarb am 21. April 1946 in Fittlehampton, einem Ort in der englischen Grafschaft Sussex.

Keynes' Ideen haben die Wirtschaftspolitik vieler Regierungen seit dem 2. Weltkrieg grundlegend beeinflusst; so den **New Deal** des US-amerikanischen Präsidenten **Roosevelt**. Der **Keynesianismus**, das ist die Lehre Keynes sowie deren Weiterentwicklung durch andere Wirtschaftstheoretiker, bestimmte die Wirtschaftspolitik der Industrienationen über drei Jahrzehnte, von **1945 bis 1975, maßgeblich**.

1. Die Aussagen der „antizyklischen Fiskalpolitik“ von Keynes

Mit Keynesianismus wird die Wirtschaftstheorie bezeichnet, die von dem britischen Nationalökonom **John Maynard Keynes** entwickelt und von seinen Anhängern weiterentwickelt wurde. Keynes' wichtigstes Werk, **Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (1936)**, erschien während einer lang anhaltenden Wirtschaftsflaute, kann als grundlegender Angriff auf die damals herrschende Wirtschaftstheorie angesehen werden. Keynes verlangte nach einer anderen Wirtschaftspolitik des Staates.

Die **klassische Wirtschaftstheorie** ging davon aus, dass die **Wirtschaft automatisch** zu **Vollbeschäftigung** tendiere. So könnten beispielsweise neue Technologien in einigen Industrien Arbeitsplätze überflüssig machen, aber dadurch entstünden auch neue Arbeitsplätze in anderen Industrien. Jede **Phase der Arbeitslosigkeit** sei nur **vorübergehend** und werde bald durch die Wirkung der **Marktkräfte** und insbesondere durch die Flexibilität der Löhne beseitigt. Menschen blieben nur arbeitslos, wenn sie überhöhte Löhne verlangten. Zu einem niedrigeren Lohn würden sie in jedem Fall eine Arbeit finden. Dieser **gleichgewichtsorientierten Vollbeschäftigungstheorie** setzte **Keynes** seine **Theorie von Unterbeschäftigungsgleichgewichten** gegenüber.

Keynes brach also mit der Vorstellung, dass eine **Marktwirtschaft** von sich aus immer zur Vollbeschäftigung tendiere und die „**Selbsteilungskräfte**“ der **Wirtschaft** eine **Rezession beenden** würden. Bei Vollbeschäftigung könnten Unternehmen sich aus unterschiedlichen Gründen dafür entscheiden, weniger in **neue Maschinen** zu investieren. Jene **Arbeiter**, die Maschinen herstellen, würden ihre **Arbeit verlieren**. Sie würden über **weniger Geld** verfügen, das sie für Verbrauchsgüter ausgeben können. Arbeiter, die Verbrauchsgüter herstellen, würden so ebenfalls ihre Beschäftigung verlieren. Dieser **Vervielfältigungseffekt** führt die **Wirtschaft auf ein niedrigeres Niveau** hinsichtlich der **Beschäftigung**, der **Einkommen** und der **Produktion**.

Es gibt laut Keynes keine automatischen Kräfte in der Wirtschaft, die diesen Zustand beenden könnten. Nur die **Globalsteuerung durch staatliche Eingriffe** wie Steuersenkung oder Erhöhung der Staatsausgaben könnte der Wirtschaft die **Vollbeschäftigung** zurückbringen: Die Regierung müsse eine mangelnde **private Nachfrage** durch eine **öffentliche Nachfrage ausgleichen**, indem sie z. B. Straßen baut. Dabei müsse sie **auch** ein **Haushaltsdefizit** in Kauf nehmen (deficit spending). Schließlich würden die staatlichen Hilfen die Arbeitnehmer wieder in die Lage versetzen, selbst Wirtschaftsgüter nachzufragen. Die Unternehmen würden dann wieder mehr produzieren, mehr Steuern zahlen und mehr Arbeitskräfte einstellen. Das werde die **Nachfrage** wieder **erhöhen** und die **Rezession beenden**.

Nach der Lehre von Keynes soll also eine als wirtschaftspolitisch nicht hinreichend erkannte **Nachfrage** nach Gütern und Dienstleistungen durch private Investoren und Konsumenten **substituiert** werden, und zwar **durch staatliche Maßnahmen**. Dabei sollen die **gewaltigen**

Ausgabenströme der staatlichen und der kommunalen **Haushalte** genutzt werden, um diese Kompensierung oder Substituierung zu ermöglichen.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist also eine wirtschaftspolitische **Verantwortlichkeit des Staates**, die Möglichkeit der „Gegensteuerung“ und - ganz konkret - die Bewältigung der Arbeitslosigkeits-Problematik, die sich Ende der 20er Jahre weltweit stellte.

Diese Problematik ist auch heute aktuell.

Zur Methode:

Ziel dieser „fiskalisch“ orientierten Wirtschaftspolitik ist es, durch gezielten Einsatz des Einnahme- und Ausgabeverhaltens im Staatshaushalt gesamtwirtschaftliche Konjunkturschwankungen (nicht also solche von einzelnen Wirtschaftsbereichen, also keine sektorale Beeinflussung) antizyklisch auszugleichen:

- Im Konjunkturabschwung soll die staatliche Nachfrage fehlende Nachfrage von Privaten ausgleichen);
- in einer expansiven Phase (Aufschwung) hingegen ist die Nachfrage der öffentlichen Hand weitgehend zu drosseln. Der Staat, also Bund, Länder und Gemeinden müssen dann „sparen“, d.h. vorhandene und an sich verfügbare Finanzmittel zurücklegen, um in einer Abschwung-Phase eine (zusätzliche) Verschuldung zu vermeiden.

2. Entwicklung dieser volkswirtschaftlichen Erkenntnisse

Das Konzept von Keynes hat zunächst nur staatliche Aktivitäten vorgesehen, die in Phasen der Rezession zu einer Wiederbelebung der Wirtschaft führen sollten: Staat soll private - nicht vorhandene - Nachfrage substituieren durch eigene, staatliche Nachfrage (praktisch also als staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen).

Dieses **Konzept** ist dann **später erweitert** worden zu einem Instrumentarium, das sowohl in Rezessions- als auch in **Boom-Phasen** tauglich ist. Das heißt also, dass dieser Ansatz erst nach und nach zu einem „kompletten“ antizyklischen Verhaltensprogramm entwickelt worden ist.

Zu beachten ist auch folgendes: Derartige Politik wird vom **Staat** insoweit „**eigenhändig**“ bewirkt - also nicht durch unmittelbare Einflussnahme auf andere Wirtschaftssubjekte -, als der Staat seine eigenen Haushalte, seine eigene Einnahme- und Ausgabenpolitik als nachfragesteuernde Instrumente einsetzt.

Lit.: v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, E. (Konjunkturpolitik mit fiskalpolitischen Mitteln: Das Stabilitätsgesetz), S. 142 - 188

3. Konjunktur und verwandte Begriffe

a) Konjunktur

Konjunktur, in entwickelten kapitalistischen Marktwirtschaften das **Zusammenwirken** von ökonomischen Vorgängen, das Richtung und Intensität der **Geschäftslage** innerhalb einer **Volkswirtschaft** oder eines **Sektors** derselben bestimmt; im engeren Sinn auch Bezeichnung für eine Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs.

b) Konjunkturzyklus

Ziel der verschiedenen konjunkturtheoretischen Ansätze in den Wirtschaftswissenschaften ist es, das Zustandekommen der zyklischen Bewegungen der Konjunktur zu beschreiben und erklären. Die neuere **volkswirtschaftliche Theorie** setzt einen **langfristigen Wachstumstrend als gegeben**, um den es zyklisch zu konjunkturellen Schwankungen kommt. Nur so ist es ihr möglich, trotz des stetigen Anwachsens des Produktionspotentials in den westlichen Industrienationen, das Auf und Ab der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung auch weiterhin als Konjunkturzyklus zu interpretieren.

Mit einem Konjunkturzyklus wird der **Zeitabschnitt** zwischen dem Beginn der ersten Konjunkturphase und dem Ende der letzten bezeichnet. Unter Konjunkturphasen hat man dabei markante Abschnitte innerhalb des Zyklus' zu verstehen, der von einem oberen, auch Krise genannten, und einem unteren Wendepunkt begrenzt wird. Die Dauer eines konjunkturellen Zyklus' wird je nach theoretischer Ausrichtung mit vier bis zehn Jahren veranschlagt. Am bekanntesten zur Erklärung des Zyklusphänomens ist das (Vier-Phasen-Schema von Joseph Alois Schumpeter [1883 – 1950]).

Der auch noch in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts am weitesten verbreitete Ansatz geht von vier Konjunkturphasen und zwei Wendepunkten innerhalb eines Konjunkturzyklus' aus. Der ersten Phase, dem **unteren Wendepunkt**, folgt demnach eine Phase der **Expansion**, die durch eine bessere Kapazitätsauslastung, steigende Löhne, anwachsendes Volkseinkommen, zunehmende Investitionstätigkeit und erhöhten Konsum der privaten Haushalte bestimmt wird (Phase der Erholung, des Aufschwungs, der Wiederbelebung).

Die nachfolgende Boom-Phase (Prosperität, Hochkonjunktur) führt zu einer vollen Auslastung der Produktionskapazitäten, Arbeitskräfte werden knapp, die Löhne steigen stark an, so dass es zu starken Preissteigerungen, erhöhtem Inflationsrisiko und einem starken Anwachsen des Zinsniveaus, allgemein zu einer Überhitzung der Konjunktur, kommt. Mit dem Erreichen des **oberen Wendepunkts** überschreitet die Produktion dann ihren Höhepunkt und geht allmählich zurück.

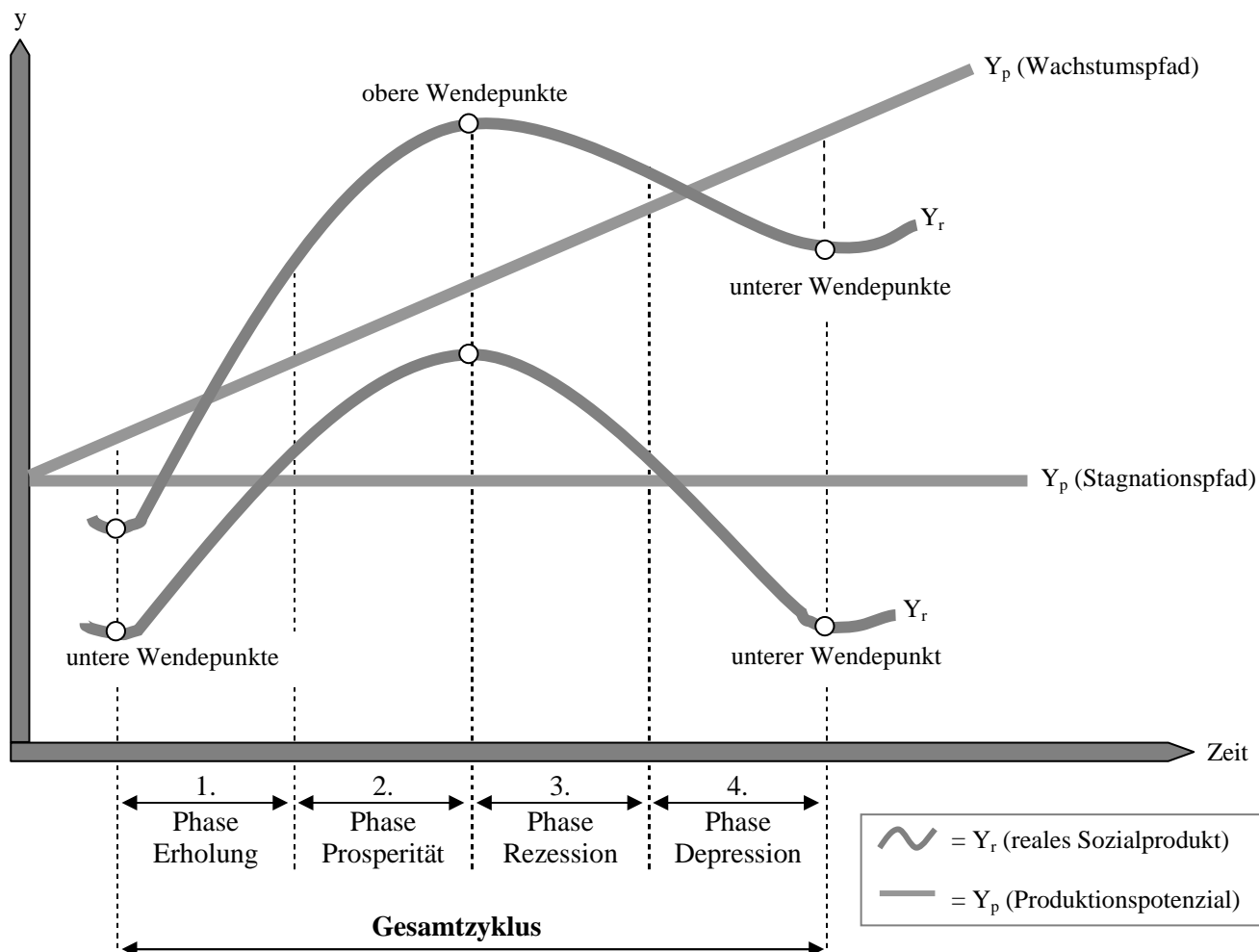
Die negative wirtschaftliche Entwicklung in der **Rezessionsphase** (Abschwungphase) ist dadurch geprägt, dass Investitionen aus der Boom-Phase, die durch Kredite mit überhöhten Zinsen finanziert worden waren, bei nun herrschender Preisstabilität und angesichts des wieder gesunkenen Zinsniveaus, nicht mehr rentabel sind.

Die **Depressionsphase** (Kontraktion, Krise) zeichnet sich durch hohe Arbeitslosigkeit, äußerst geringe Kapazitätsauslastung sowie durch eine hohe Liquidität der Banken aus, die

ebenso wie die Unternehmen kaum Investitionen tätigen. Mit dem Erreichen des unteren Wendepunkts beginnt dann ein neuer Konjunkturzyklus.

Die **Interpretation der Phasen** verliert allerdings an Eindeutigkeit – was auch in der zwischenzeitlichen Veränderung der Begriffe zum Ausdruck kommt -, wenn im Zeitablauf **kein konstantes Produktionspotential** (Stagnationspfad), **sondern** ein steigendes Produktionspotential (**Wachstumspfad**) vorliegt. Die Konjunktur ist dann (formal) mit den gleichen Kriterien fassbar, kann aber (materiell) unterschiedlich interpretiert werden.

Phasen des Konjunkturzyklus



Am bekanntesten zur Erklärung des Zyklusphänomens ist das Vier-Phasen-Schema von Joseph Alois Schumpeter (1883-1950); neben oberem und unterem Wendepunkt werden vier Konjunkturphasen unterschieden:

- 1) **Erholung (heute Aufschwung, Wiederbelebung, Expansion):** In dieser Phase steigt nach einem Tiefpunkt die Produktion wieder an; der Auslastungsgrad der Kapazitäten (des Produktionspotenzials) erhöht sich.
- 2) **Prosperität (heute Boom, Hochkonjunktur):** Der Grad der Normalauslastung ist erreicht; der weitere Produktionsanstieg führt zunehmend zu einer Überbeanspruchung der Kapazitäten mit Inflationsrisiken.
- 3) **Rezession (heute Abschwung):** Die Produktion hat den Höhepunkt überschritten und geht wieder zurück; der Auslastungsgrad der Kapazitäten sinkt.
- 4) **Depression (heute Kontraktion, Krise):** Ist die Normalauslastung der Kapazitäten wieder erreicht, führt ein weiterer Produktionsrückgang zu Unterauslastung der Kapazitäten (Arbeitslosigkeit). Steigt die Produktion wieder an, setzt ein neuer Konjunkturzyklus ein.

Die Interpretation dieser Phasen verliert allerdings ihre Eindeutigkeit – was auch in der zwischenzeitlichen Veränderung der Begriffe zum Ausdruck kommt – wenn im Zeitablauf kein konstantes Produktionspotenzial (Stagnationspfad), sondern ein steigendes Produktionspotenzial (Wachstumspfad) vorliegt. Der Konjunkturzyklus ist dann (formal) mit den gleichen Kriterien fassbar, kann aber (materiell) alternativ interpretiert werden.

4. Die Regelungen (Überblick)

§ 1 StabG nennt als oberstes Ziel staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“; Gleiches sagt auch bereits Art. 109 Abs. 2 GG, der mit dieser Zielsetzung die Eigenständigkeit der Haushalte, insbesondere der Länder, einschränkt.

a) Das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“

Im **Grundgesetz** ist ein Maßstab für das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ nicht genannt. Konkretisiert wird es in § 1 StabG:

- Stabilität des Preisniveaus
- hoher Beschäftigungsstand
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht
- bei stetigem und angemessenem Wachstum der Wirtschaft

Damit ist also ein **Gesamtziel** operational definiert durch **vier** einzelne **Teil-Ziele**, die in ihrer Gesamtheit auch als „**magisches Viereck**“ bezeichnet werden.

Diese **Probleme** dieses Maßstabsgerüsts sind zweifacher Art:

- Unsicherheiten hinsichtlich der **Definitionen** bei den **Einzelzielen**; alles unbestimmte Rechtsbegriffe; jeweils Problem, wann staatliches Eingreifen indiziert ist (dazu unten Näheres).
- Außerdem: Problem des **Verhältnisses dieser Zielsetzung** zueinander. Es handelt sich hierbei um zum Teil in einem Spannungsverhältnis zueinander stehenden Zielen (beispielsweise Verhältnis von Stabilität des Preisniveaus - also keine Inflation - zum Teilziel hoher Beschäftigungsstand, der durch eine Inflation gefördert werden könnte)

b) Einzelheiten zu den Teilzielen

- Stabilität des Preisniveaus:

Das bedeutet **nicht Stabilität einzelner Preise**; sondern Preissenkungen in einem Wirtschaftssektor können grundsätzlich durch Preissenkungen in einem anderen Wirtschaftssektor ausgeglichen werden.

- Hoher Beschäftigungsstand:

Das bedeutet nicht „**Vollbeschäftigung**“. Die Berechtigung dieses Ziels erfolgt aus der Tatsache, dass hohe **Arbeitslosigkeit** das gesamtgesellschaftliche System aus verschiedenen Aspekten gefährden kann (Innenpolitik; Ordnungspolitik; Sozialpolitik, z.B. Finanzierbarkeit der Arbeitsförderung)

- Außenwirtschaftliches Gleichgewicht:

Liegt bei **ausgeglichener Zahlungsbilanz** vor. Der internationale Verflechtung der Wirtschaft ist am besten gedient, wenn Zahlungsströme vom Inland ins Ausland und umgekehrt etwa gleich hoch sind. Außenwirtschaftliche Überschüsse sind prinzipiell ebenso schädlich wie hohe außenwirtschaftliche Defizite - Behinderung der reibungslosen Einordnung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Gefahr auch durch „importierte Inflation“.

- Angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum:

Vielleicht das problematischste Teilziel, das wiederum zwei Komponenten enthält: Stetigkeit sowie Angemessenheit

- „Stetigkeit“ - das wiederholt eher das Gesamtziel des Stabilitätsgesetzes, nämlich die **Vermeidung von Schwankungen**.
- „Angemessenheit“ - damit wird eine **Zunahme der Wirtschaftskraft** gefordert.

c) Probleme der Messung

aa) Allgemeines

Messung des Wirtschaftswachstums und der Wirtschaftskraft durch das reale **Bruttosozialprodukt**.

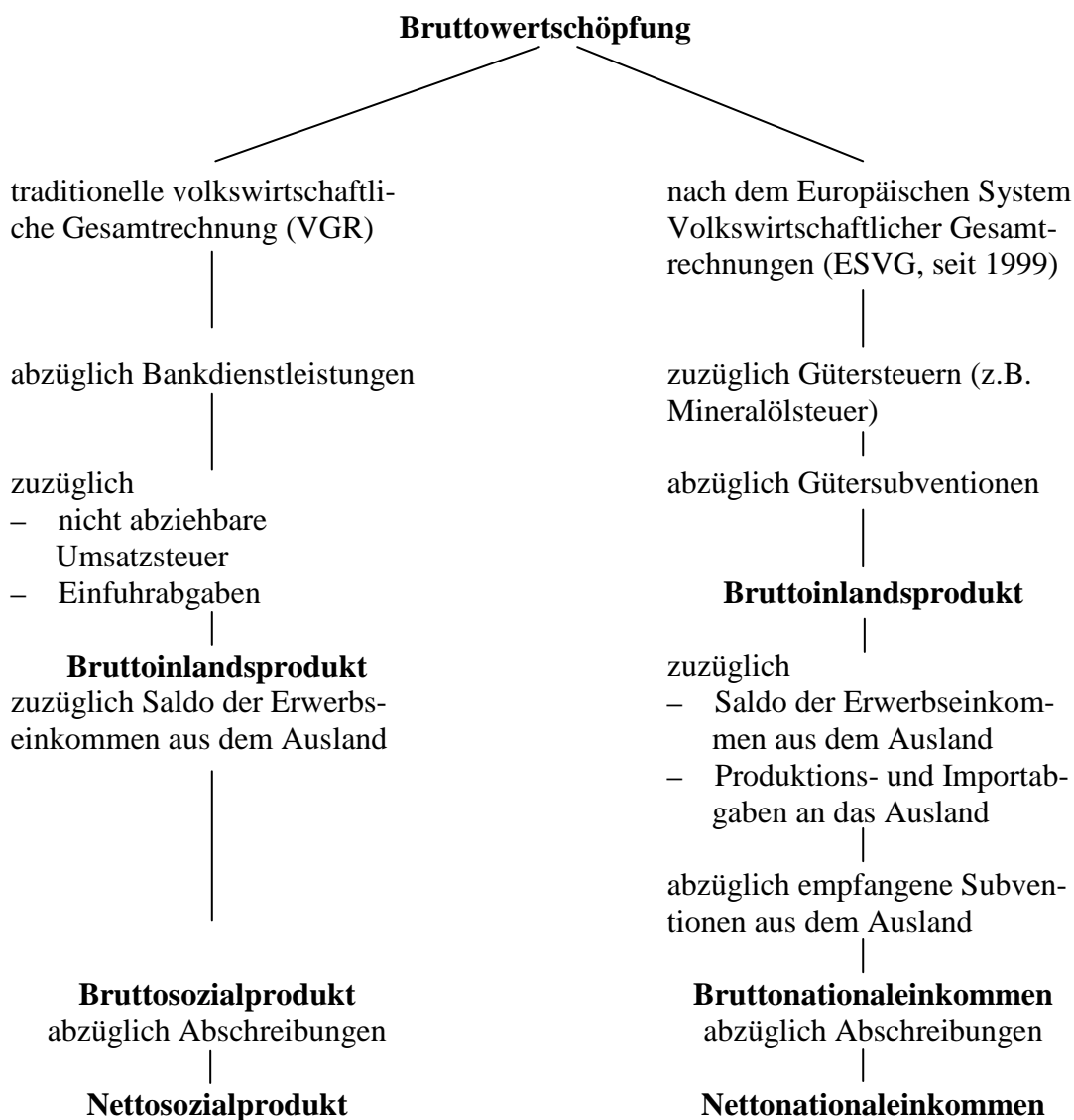
Die gesamtwirtschaftliche Leistung (**Bruttoinlandsprodukt**) wird statistisch dadurch erfasst, dass alle im Laufe eines Jahres produzierten Güter und bezahlten Dienstleistungen, die im Inland erwirtschaftet werden, zu ihrem Endwert addiert werden.

Das heißt, dass **Gewinne** und **Verluste**, die **nicht** bei der **Produktion** von Gütern und Dienstleistungen stehen, **unberücksichtigt** bleiben, beispielsweise: Lottogewinne, Kursgewinne oder Kursverluste an der Börse.

bb) Bruttosozialprodukt und verwandte Begriffe

- Berechnungsschemata

Produktionswert = Gesamtheit aller Verkäufe, berechnet zu Marktpreisen, ohne Umsatzsteuer, abzüglich der Käufe bei anderen Unternehmen, ergibt die



- **Einkommen der Haushalte**

Nettosozialprodukt

(bezeichnet nach konstanten Marktpreisen eines Basisjahres)

abzüglich indirekte Steuern (z.B. Mehrwertsteuer, Alkoholsteuer)

zuzüglich Subventionen

Nettosozialprodukt

bewertet zu Faktorkosten = **Volkseinkommen**

abzüglich

- nicht ausgeschüttete Gewinne
- Körperschaftssteuer
- Anteil der Arbeitgeber an Sozialversicherungsbeiträgen

zuzüglich Transfers

Einkommen der Haushalte

abzüglich

- direkte Steuern
- Arbeitnehmeranteil an Sozialversicherungsbeiträgen

verfügbares Einkommen der Haushalte

cc) **Probleme. Alternative Maßstäbe**

Diese Berechnung der gesamtwirtschaftlichen Leistung ist allerdings **nur eine Methode**, um eine Aussage über den Wohlstand (und damit auch über das Wachstum des Wohlstandes) zu gewinnen.

Diese Definition ist schon **traditionell fragwürdig**, wie folgendes Beispiel zeigt:

Zwei Eltern sind berufstätig und haben zur Aufsicht und Fürsorge ihrer Kinder eine Erzieherin eingestellt. Damit werden im Volkseinkommen drei Gehälter erfasst. Widmet sich ein Elternteil jedoch der Erziehung der Kinder, hört also auf zu arbeiten, so wird das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts negativ beeinflusst: Es fällt nämlich sowohl das Gehalt eines Elternteils als auch der Erzieherin weg, obwohl damit durchaus der allgemeinen Wohlfahrt mehr gedient sein kann.

Weitere **Bedenken** gegen diese Art der Definition von Wohlstand und Wirtschaftskraft ergeben sich seit einiger Zeit **aus ökologischen Gesichtspunkten**.

Diese Überlegungen führen zur „Anreicherung“ oder Ersetzung des traditionellen Bruttosozialprodukts.

5. Instrumente der Fiskalpolitik

Allgemeines:

Juristisches Phänomen – „Verrechtlichung“ von wirtschaftlichen Erkenntnissen und Begriffen.

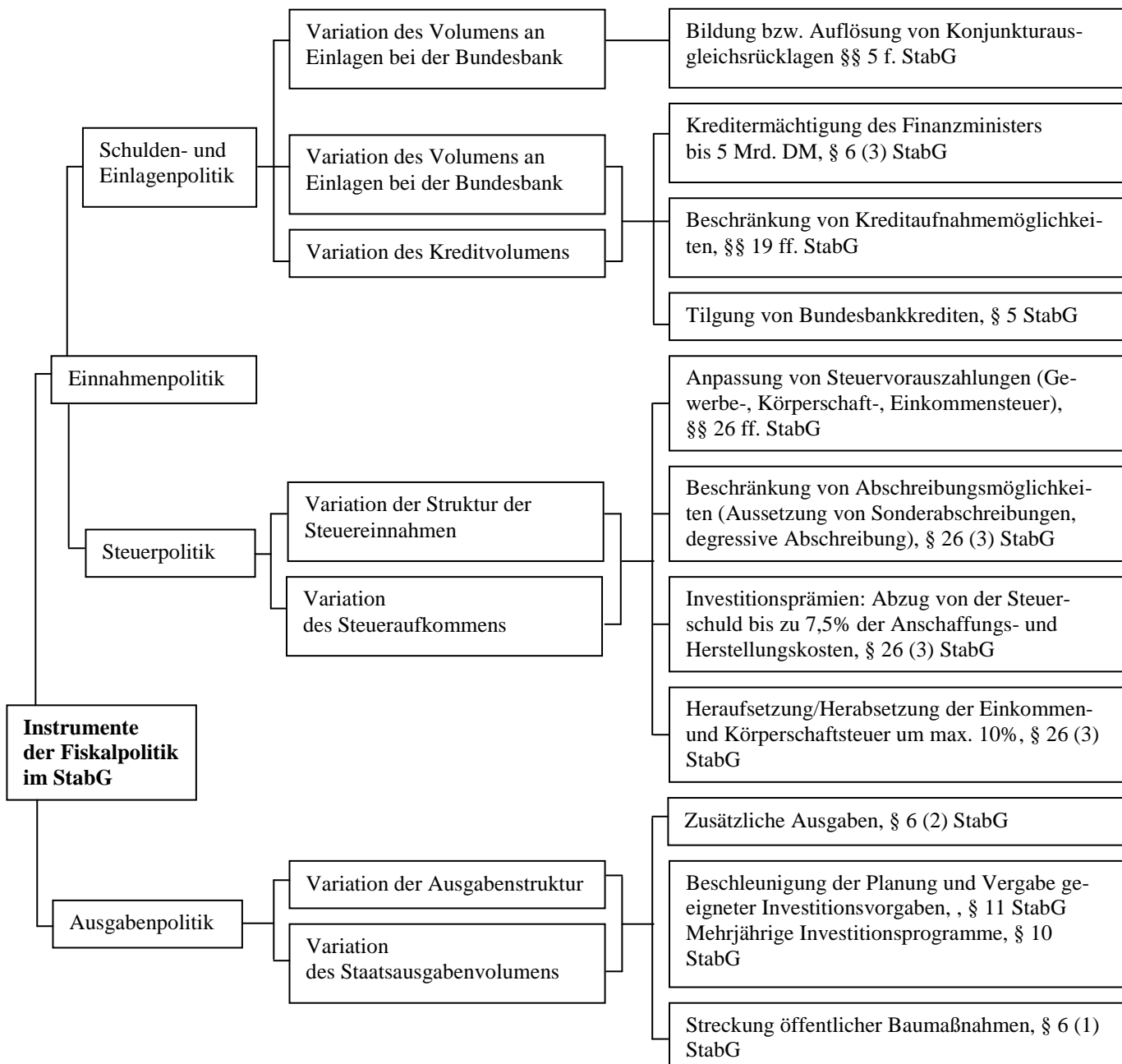
Ziel: Normierung von **Pflichten**; Erreichung von **Prozessen**, Abläufen, die wirtschaftlich als mit großer Wahrscheinlichkeit vorhersehbar gelten.

Juristische Zielsetzung steht und fällt mit der

- **Richtigkeit der volkswirtschaftlichen** Annahme und
- **tatsächlichen Möglichkeit der Beeinflussung** (Initialzündung).

Initiator dieser Regelungen für die Bundesrepublik Deutschland und der Einführung der entsprechenden Regelung (Grundgesetz Art. 109, Stabilitätsgesetz, Haushaltsgrundsätze-gesetz) ist der - Volkswirt - **Karl Schiller**, zuletzt „Doppelminister“ (für Finanzen und Wirtschaft).

Instrumente der Fiskalpolitik im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG)



Instrumente

Maßnahmen

a) Nach dem Stabilitätsgesetz

§ 3 StabG - Konzertierte Aktion; Orientierungsdaten; Appell an die „kollektive Vernunft“

§ 5 Abs. 1 - Aufstellung des Haushaltsplans

§§ 5 Abs. 2 und 3; 7 - Konjunkturausgleichsrücklage

§ 5 Abs. 3 - Mittelentnahme aus Konjunkturausgleichsrücklage

§ 14 - Verpflichtung der Länder

§ 15 - Mittelzuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage

§ 16 Abs. 1 - Verpflichtung der Gemeinden

§ 16 Abs. 2 - Einwirkungspflicht der Länder auf die Gemeinden

§ 19, 20 - Begrenzung der Kreditaufnahme
„Schuldendeckel-Verordnungen“

Art. 104a IV GG - Finanzhilfen des Bundes zur Ankurbelung der Konjunktur;
expansive Konjunkturpolitik

Koordinierungsgremien

§ 18 - Konjunkturrat

§ 51 - HGrG - Finanzplanungsrat

b) Konjunkturpolitik mit steuerlichen Mitteln

§ 51 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. s EStG - eingeführt durch § 23 Nr. 3a StabG - Abzug von Einkommensteuer oder Körperschaftssteuer (Investitionsprämie)

Voraussetzungen? Ziel: Ankurbeln der Wirtschaft

§ 51 Abs. 2 EStG - siehe § 26 Nr. 3 b) StabG - „Bremsen“ (Ausschluss von Sonderabschreibungen)

§ 51 Abs. 3 EStG und § 19c Körperschaftssteuergesetz - vgl. §§ 26 Nr. 3b und 27 StabG - Variierung der Einkommens- und Körperschaftssteuer durch Zu- und Abschläge (Rechtsverordnungen der Bundesregierungen)

6. Die Maßnahmen nach dem Stabilitätsgesetz (Fortsetzung)

a) Systematisierung der Handlungsmöglichkeiten

- **Informationsinstrumente** - Unterrichtung über den jeweiligen Stand der Gesamtwirtschaft
- **Planungsinstrumente** - Abstimmung der Finanzplanung von Bund und Ländern durch eine mehrjährige Finanzplanung (mittelfristige Finanzplanung, Planungshorizont 5 Jahre / 4 Jahre; (Voraussetzung im Übrigen eine Vereinheitlichung des Haushaltsrechts, die durch das Haushaltsgrundsätzegesetz und entsprechende Regelungen - Bundeshaushaltsordnung, Landeshaushaltsordnungen, Gemeindehaushaltsverordnungen, SGB IV u.ä. vorgenommen wurden).
- **Koordinationsinstrumente** - Mit deren Hilfe sollen aus verbesserten Informationen „gleichgerichtete“ Schlussfolgerungen gezogen werden können.
- **Eingriffsinstrumente** - Befugnis der Regierung zur „aktiven“ Beeinflussung des Wirtschaftskreislaufes.

b) Einzelheiten zu den Informationsinstrumenten

- **Sachverständigengutachten** zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (wohl das bekannteste Informationsinstrument). Ein solches Gutachten wird jährlich im Herbst veröffentlicht und soll der Versachlichung der oft emotional geführten wirtschaftspolitischen Diskussion dienen.

§ 31 StabG gibt der Bundesregierung die Möglichkeit, den Sachverständigenrat mit der Erstattung von Zusatzgutachten zu beauftragen.

- **Jahreswirtschaftsbericht** - enthält Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates. Darüber hinaus: Darlegung der für das laufende Jahr angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele. Allerdings steht all dieses unter dem Vorbehalt der jeweiligen Anpassung. Demnach ist das Vertrauen auf den Fortbestand der in dieser Stellungnahme abgegebenen Absichten nicht geschützt.
- **Subventionsbericht** (gem. § 12 StabG: „Übersicht über Finanzhilfen“). Die Bundesregierung hat einen solchen Bericht alle zwei Jahre zu veröffentlichen; dabei sollen Zweck und Grund der staatlichen Finanzhilfen erkennbar sein; weiterhin soll gezeigt werden, wann mit einer Beendigung dieser Vergünstigungen zu rechnen ist;

vgl. dazu näher D. (Das Instrumentarium der Wirtschaftsverwaltung, VIII. Verwaltung durch Subventionen; Wirtschaftsförderung).

- **Juristische Bedeutung der Informationsinstrumente**

Die Erkenntnisse und Handlungsmöglichkeiten, die mit diesen Instrumenten gegeben sind, sind noch recht abstrakt; Bestandteil einer globalen Strategie; keine Details; keine Operationalität.

Demnach kann es eine Durchsetzbarkeit nicht geben, ohne zusätzliche Konkretisierung und damit verbundene nachhaltige Eingriffe in Organisations- und Kompetenzgefüge. Daraus ist zu folgern: Es handelt sich um Kontrollmaßstäbe, die gerichtlich eher nicht durchgesetzt werden müssen, demnach keine unmittelbar rechtliche Bedeutung haben können - also juristisch unergiebig sein müssen.

Rechtliche Bedeutung dürfte lediglich im Hinblick darauf bestehen, dass die Verfahrens- und Formvorschriften eingehalten werden (Aspekt der „Legitimation durch Verfahren“).

Somit ist inhaltliche Kontrolle wohl kaum möglich.

Politische Wirksamkeit gleichwohl gegeben.

c) **Eingriffsinstrumente**

aa) **Schulden- und Einlagenpolitik**

Juristische Bedeutung haben die Eingriffsinstrumente, mit denen die abstrakt gewonnenen Vorstellungen von der Konjunkturbeeinflussung konkret umgesetzt werden. Eingriffsinstrumente geben der Bundesregierung die Möglichkeit, die **Gebietskörperschaften** zu antizyklischer Gestaltung der Haushaltswirtschaft zu **zwingen**.

- Mit Zustimmung des Bundesrates kann die **Kreditaufnahme** von Bund, Ländern und Gemeinden **beschränkt** werden - §§ 19, 20 StabG.

Voraussetzung: Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; Abwehrmöglichkeit und -notwendigkeit. Das zeigt, dass insoweit die Informationsinstrumente doch - mittelbar - rechtliche Relevanz erhalten, wobei fraglich ist, ob sie im Rahmen einer Rechtskontrolle der Betätigung eines Eingriffsinstruments überprüft werden können (zweifelhaft, eher zu verneinen).

- **Konjunkturausgleichsrücklage** - § 15 StabG. Begrenzung auf höchstens 3 % der im Vorjahr von Bund und Ländern erzielten Steuereinnahmen.

bb) **Einnahmenpolitik**

Antizyklische Konjunkturpolitik durch **Erhöhung der staatlichen Einnahmen** (also nicht nur Beschränkung der staatlichen Ausgaben): Erhöhung der Einkommens- und Körperschaftsteuer bis zu 10 % (oder auch deren Verminderung) gem. §§ 26, 27 StabG - auch das also eine Möglichkeit der Konjunkturpolitik.

cc) **Ausgabenpolitik**

- Zusätzliche Ausgaben (vgl. § 6 Abs. 2 StabG)
- Beschleunigung der Planung und Vergabe geeigneter Investitionsvorhaben (vgl. § 11 StabG)

- Mehrjährige Investitionsprogramme (vgl. § 10 StabG)
- Streckung öffentlicher Baumaßnahmen (vgl. § 6 Abs. 1 StabG)

Übungsfälle

Frotscher, Fall 8, JuS 1982, S. 587 (Prüfungstechnik - Analogie zu bekannten Rechtsgebieten und Erscheinungen - Sicherheit hinsichtlich der Entscheidung?)

Aufgabe 7 der Ersten Juristischen Staatsprüfung 1975/I, BayVBl. 1979, S. 637 (Aufgabe), S. 700 ff. (Lösung)

Weber, JuS 1978, S. 554 ff.

7. Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz

- Am ehesten hat die antizyklische Konjunkturpolitik noch auf Bundesebene gewirkt.
- „Sparen“ in der Aufschwung- und Boomphase ist offensichtlich nicht durchsetzbar angesichts der „unendlich“ dimensionierten Aufgabenkomplexe in Bund, Ländern und Gemeinden; nicht zu unterschätzen auch der Drang von Personen und Parteien, sich „Denkmäler“ zu setzen.
- In **rechtlicher Hinsicht** hat sich das Stabilitätsgesetz als unproblematisch erwiesen; konjunkturpolitische Maßnahmen haben bislang noch nicht zu praktischen Rechtsstreitigkeiten geführt (lediglich zu „Klausurfällen“).

Zu beachten ist:

- Bundesregierung hat einen **weiten Beurteilungs- und Bewertungsspielraum** bei der Bewertung der vier Ziele, jedes für sich, sowie der „Abgleichung“ dieser Ziele.
- Außerdem: Stabilitätsgesetz dient **nicht dem Schutz von einzelnen Interessen**, keine „Drittwirkung“; demnach können subjektive Rechte weder aus dem Gesetz noch aus den daraus abgeleiteten Einzelmaßnahmen hergeleitet werden.
- Zu den **Problemen** und Hemmnissen des Einsatzes globalsteuernder Maßnahmen trat als wohl ausschlaggebendes Merkmal die erhebliche (im Übrigen auch verfassungsrechtlich problematische – vgl. Art. 115 GG) **Staatsverschuldung**, die einen umfangreichen Einsatz antizyklischer fiskalpolitischer Instrumente nicht mehr zuließ.

Entwicklung der öffentlichen Verschuldung / Schuldenwirtschaft des Staates

in Milliarden DM								
20,6	42,0	60,4	117,1	192,4	468,6	801,0	1345,2	2282
1950	1956	1962	1968	1974	1980	1986	1992	1998
21,2	21,1	16,7	22,0	19,6	31,8	41,6	43,7	über 61
in % des Bruttosozialprodukts								

III. Globalsteuerung durch Geldpolitik

1. Historische Vorbemerkung

Lit.: *Arndt*, Rdnr. 157
 Püttner, Kap. 15, S. 241

Die **Währungssicherung** ist eine wichtige staatliche Aufgabe und traditionell die Hauptaufgabe der Notenbank - verständlich nach zwei Inflationen (1922/23; 1944/48) und der damit bewirkten staatlichen Folgen.

Darin eingeschlossen folgende **Zielsetzungen**: Sowohl kurzfristige (aktuelle) als auch langfristige Sorge für die **Stabilität des Geldwertes sowie der Preise**; Sicherung des Zahlungsbilanzgleichgewichtes; Sicherung der Kreditversorgung der Wirtschaft; Sicherung der Vollbeschäftigung.

Letztlich dient eine Notenbank damit den gleichen **Zielen, wie** sie für die Regierung in § 1 **StabG** niedergelegt sind.

Unterschied: Eine Notenbank hat diese Ziele mit ihren eigenen Mitteln und nur mit diesen zu erfüllen - Funktionserweiterungen sind ihr verboten, vgl. z.B. § 25 Bundesbank-Gesetz (Soll-Vorschrift).

Die **Maximen dieses Handelns** sind im 19. Jahrhundert grundgelegt worden; seitdem werden sie theoretisch und praktisch gepflegt und insbesondere von der **Reichsbank** seit ihrer Gründung (1875, unter Übernahme der preußischen Staatsbank) systematisch entwickelt worden. Man kann deshalb heute von der „klassischen“ Notenbank- oder Geldpolitik sprechen, auch wenn verschiedene Schulen (insbesondere auch die Monetaristen und neuere Theoretiker) unterschiedliche Empfehlungen an die Politik der Notenbank richten.

2. Arten des Geldes, Geldmenge und Geldwert

a) Arten des Geldes und Geldmenge

Geldmenge, die **Zahlungsmittel**, die in einer Volkswirtschaft zum Kauf von Gütern, zum Erwerb finanzieller Forderungen sowie zur Tilgung von Schulden verfügbar sind.

Die **Geldmenge M1** setzt sich zusammen aus dem **Bargeld**, das in einer Volkswirtschaft umläuft, und den **Sichteinlagen** aller Bürger und inländischer Unternehmen (Nichtbanken) bei Banken und Sparkassen; Sichteinlagen können vom Bankkunden täglich abgehoben werden, z.B. die Guthaben auf Girokonten; sie sind jederzeit in Banknoten umtauschbar (sog. Buchgeld).

Die **Geldmenge M2** erhält man, wenn man zur Geldmenge M1 die **Termineinlagen** aller Bürger und inländischer Unternehmen (Nichtbanken) zählt, die auf weniger als vier Jahre festgelegt sind, z.B. Drei-Monats-Festgelder.

Die **Geldmenge M3** umfasst die Geldmenge M2 (Bargeld, Sicht- und Termineinlagen) und die **Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist** aller Bürger und inländischer Unternehmen (Nichtbanken). Sie ist in Deutschland gemeint, wenn von „der Geldmenge“ die Rede ist.

Die **Zentralbankgeldmenge** setzt sich aus dem **Bargeldumlauf** (ohne Kassenbestände der Banken und Sparkassen) und der **Inlandsmindestreserve** der Kreditinstitute zusammen. Die Mindestreserve ist ein bestimmter Teil aller bei Kreditinstituten eingelegten Kundengelder (Sicht-, Termin-, Spareinlagen), den die Kreditinstitute bei der Zentralbank zinslos hinterlegen müssen.

b) Geldwert. Stabilisierungsinstrumente

Der Wert des Geldes hängt von seiner **Kaufkraft** ab. Wenn die Geldmenge steigt, erhöhen sich die Preise, wenn mit einer bestimmten Geldeinheit, z.B. der DM weniger Güter erworben werden können als vorher. Der **Realwert** des Geldes **sinkt**. Es besteht die Gefahr einer **Inflation**.

Die wichtigste Aufgabe einer Notenbank ist es, den **Geldwert** und damit das **Preisniveau** stabil zu **halten**. Sie versucht, die Inflationsrate möglichst gering zu halten, indem sie Einfluss auf die Geldmenge nimmt. Dafür stehen ihr traditionell verschiedene geldpolitische Instrumente zur Verfügung: die Deutsche Bundesbank konnte beispielsweise den **Mindestreservesatz erhöhen**, d.h. Banken und Sparkassen dazu verpflichten, einen höheren Prozentsatz ihrer Kundeneinlagen als vorher bei ihr zu hinterlegen. Dadurch wird der **Kreditschöpfungsspielraum** der Banken und Sparkassen eingeschränkt: Sie haben weniger Geld zur Verfügung, das sie an ihre Kunden ausleihen können; dabei muss man bedenken, dass mit der Einschränkung von Krediten „Geld erzeugt“ wird (sog. **Geldschöpfung**).

Einer der ältesten Mittel der deutschen Geldpolitik ist der **Diskontsatz**: Die Kreditinstitute können Handelswechsel vor Fälligkeit an die staatliche Notenbank verkaufen. Sie bezahlen dafür einen Zins, den **Diskont**. Der Diskontsatz liegt immer am unteren Rand der Zinsskala

und auch unter den Geldmarktzinsen. Deshalb decken sich die Kreditinstitute so umfangreich wie möglich (d.h. im Rahmen ihres Kontingents) mit dem billigen Notenbankgeld ein.

Mit dem Diskontsatz hatte die Bundesbank die Möglichkeit, das **Zinsniveau** auf dem Geldmarkt zu steuern: Wenn sie ihn **erhöht**, wird das Notenbankgeld für die Kreditinstitute teurer. Dann **verteuern** sich auch die **Kredite für die Bankkunden**. So steuert die Bundesbank einer Ausweitung der Geldmenge entgegen. (Umgekehrt kann sie durch eine Senkung des Diskontsatzes dafür sorgen, dass sich die Geldmenge ausweitet: Wenn die Kreditinstitute billigeres Geld von der Notenbank bekommen, geben sie diesen Vorteil an ihre Kunden weiter.)

Diese **gleiche Wirkung** wie der Diskontsatz hat der **Lombardsatz**. Banken und Sparkassen können sich gegen eine Verpfändung von Wechseln und anderen Wertpapieren kurzfristige Gelder bei der Zentralbank ausleihen. Der Zins, den sie für die Kredite bezahlen, ist der Lombard. (Sein Name ist von der Lombardei abgeleitet, wo vor langer Zeit schon Geldwechsler die Idee hatten, Geld gegen ein Pfand zu verleihen.)

Eine Veränderung des amtlichen Lombardsatzes soll auf das Zinsniveau wirken.

Ein weiteres geldpolitisches Instrument ist die **Offenmarktpolitik**: Eine wichtige Rolle am kurzfristigen Geldmarkt spielen die Wertpapierpensionsgeschäfte. Dabei verkaufen die Kreditinstitute Wertpapiere an die Zentralbank und verpflichten sich, die Papiere zu einem späteren Termin (meistens nach zehn bis 30 Tagen) wieder zurückzukaufen. Der Kredit wird dadurch verzinst, dass der Rückkaufspreis höher ist als der Ankaufspreis. Eine **Veränderung der An- und Rückkaufssätze** für Offenmarktpapiere soll sowohl auf das **Zinsniveau** als auch auf die **Liquidität** der Kreditinstitute wirken.

Unter den geldpolitischen Instrumenten hat die **Offenmarktpolitik** seit längerem die **Dis-
kontpolitik** auf den 2. Platz verwiesen. Erstere ist ein Instrument der „**Feinststeuerung**“, letztere ein Mittel zur „**Grobsteuerung**“.

c) **Zins. Leitzinsen**

Zins: **Preis** für die zeitweise **Überlassung von Kapital**, der durch Angebot und Nachfrage auf dem Kreditmarkt und dessen Teilmärkten (Geld- und Kapitalmarkt) bestimmt wird. Er ist – anders ausgedrückt – der **Preis des Geldes**: der Preis, der gezahlt werden muss, damit man Geld ausgeliehen bekommt, beziehungsweise der Preis, den man verlangt, wenn sich jemand Geld ausleihen will.

Da das **Wirtschaftssubjekt**, das **Geld verleiht**, dadurch zeitweise auf sein Geld **verzichtet** und damit z.B. auch **auf Liquidität** und gegenwärtigen **Konsum**, verlangt er dafür eine Zinszahlung, die diesen Verzicht kompensiert. Dieser **Preis des Geldes** wird in Prozenten ausgedrückt und als **Zinssatz** bezeichnet. Er gibt den Prozentsatz an, zu dem Kapital in einem bestimmten Zeitraum – üblicherweise ein Jahr – verzinst oder ein Kredit gewährt wird. Da **Sparen**, d.h. zeitweiliger **Konsumverzicht**, die Voraussetzung für jedes Kreditangebot ist, wird der Zins auch als materielle Belohnung für Sparsamkeit angesehen. Wer Geld bei seiner Bank anlegt erhält **Habenzinsen**, während jener, der einen Kredit aufnimmt, **Sollzinsen** zahlen muss. Die Höhe der Zinsen ist von der Marktlage und der Laufzeit der Anlage bzw. des Kredites abhängig.

Das **Kreditangebot** hängt nicht allein von den **privaten Ersparnissen** der Wirtschaftssubjekte ab, sondern wird auch durch die **Geldpolitik** beeinflusst (z.B. durch Anhebung bzw. Senkung des Diskont- oder Lombardsatzes), da die Zinsen einen erheblichen **Einfluss auf die Konjunktur** haben. So führt ein hoher Zinssatz dazu, dass weniger Kredite nachgefragt wer-

den und damit die **Investitionsbereitschaft** der Wirtschaftssubjekte sinkt. Auf diese Weise kann z.B. die konjunkturelle Entwicklung innerhalb einer **Volkswirtschaft** gebremst werden.

Auf der **Nachfrageseite des Kreditmarktes** unterscheidet man zwischen den **Kreditwünschen** von privaten Unternehmen oder des Staates für **Investitionen** und den von privaten und staatlichen Haushalten für Konsumzwecke. Die Kreditnachfrage nimmt mit ansteigendem Zinssatz ab bzw. steigt bei sinkendem Zinssatz. Eine **Erhöhung der Staatsausgaben**, die **durch Kredite finanziert** wird, führt tendenziell zu einem **Zinsanstieg**. Wird in wirtschaftlich unsicheren Zeiten von den privaten Haushalten dagegen erheblich mehr gespart als bisher, wird der Zinssatz tendenziell sinken.

Während heute in **modernen Volkswirtschaften** die Zahlung jeglicher Art von **Zinsen** für alle Arten von Krediten als richtig und sogar **wünschenswert** angesehen wird, da Zinsbelastungen dabei helfen, die begrenzten Kreditmittel auf Projekte zu verteilen, die den größten Gewinn und die größte **Produktivität** erbringen, war der Zins in der Antike als Einkommensquelle umstritten.

Aristoteles lehnte ihn mit dem – aus heutiger Sicht – falschen Satz ab: „Geld wirft keine Junge“. Für die **Christen** des Mittelalters galten Zinszahlungen als unmoralisch, da Wucher als Sünde angesehen wurde. Die Haltung der christlichen **Kirche** dazu definierte **Thomas von Aquin**. Sie billigte Zinsen für Kredite zu Wirtschaftszwecken, da mit diesem Geld neues Vermögen geschaffen wurde, doch sie hielt es für eine **Sünde**, Zinsen zu zahlen oder zu empfangen für Kredite, die für den Kauf von Konsumgütern vergeben wurden.

Das **islamische Recht** betrachtet Zinsen streng genommen immer noch Sünde, und in einigen islamischen Ländern werden gesetzliche Bestimmungen erlassen, die Zinszahlungen durch andere Belohnungen für Sparsamkeit ersetzen.

In **sozialistischen Ländern** wurden Zinsen anfangs als Relikt der bürgerlichen, kapitalistischen Ökonomie verworfen, später jedoch als wirtschaftliche Steuerungsgröße für die Verteilung von Ressourcen anerkannt.

Als **Leitzinsen** werden die von den Notenbanken im Rahmen ihrer Geldmengenpolitik festgesetzte **Zinssätze** bezeichnet, in der Regel sowohl der **Diskont-** als auch der **Lombardsatz**.

Die Leitzinsen geben die Bedingungen an, zu denen sich Kreditinstitute bei den Noten- oder Zentralbanken mit Geld versorgen können (Diskontpolitik). Da diese Bedingungen eine **Leitfunktion für das** allgemeine **Zinsniveau** besitzen, werden sie allgemein unter dem Begriff Leitzinsen zusammengefasst. Der **Lombardsatz** liegt üblicherweise ein bis eineinhalb Prozent **über dem Diskontsatz**.

Im Zuge der **Globalisierung der Finanzmärkte** werden die Kreditinstitute allerdings seit Anfang der neunziger Jahre immer unabhängiger von Refinanzierungen beim inländischen Zentralbanksystem.

d) **Geldpolitik**

Geldpolitik: sämtliche Maßnahmen zur **Beeinflussung der Geldnachfrage** und des **Geldangebotes**. Die Geldpolitik liegt vor allem in den Händen der Notenbanken, in der Bundesrepublik Deutschland bis zum 31.12.1998 bei der Deutschen Bundesbank. Diese hatte den Auftrag, durch eine Veränderung der Geldmenge, der Liquidität und des Zinses auf die Konjunktur einzuwirken und die Geldversorgung des Landes der Menge angebotener Güter und Dienstleistungen anzupassen. Dadurch soll der Binnenwert (der Wert im Inland) des **Geldes stabilisiert** und somit das **Preisniveau** möglichst konstant gehalten werden. Dieselben Ziele

werden durch die von der Bundesregierung ausgehende Währungspolitik in Bezug auf den Außenwert (der Wert im Ausland) des Geldes verfolgt.

Die wichtigsten Instrumente der Geldpolitik bestehen in der Diskont-, der Lombard-, der Offenmarkt- und der Mindestreservpolitik. Als **Diskont** gilt der **Zinsbetrag**, den eine **Bank beim Ankauf eines Wechsels einbehält**. Jene Summe hängt von der Höhe des Satzes ab, den die Deutsche Bundesbank abzieht, wenn ihr die Geschäftsbanken ihrerseits Wechsel verkaufen. Die **Diskontpolitik** zielt darauf, durch Erhöhung oder Senkung des amtlichen Diskontsatzes das Zinsniveau und damit Kreditangebot und –nachfrage zu steuern.

Die Strategie der **Lombardpolitik** beruht auf der Variation des **Zinssatzes**, den die Bundesbank fordert, wenn ihr Banken für eine gewisse Zeit bestimmte **Wertpapiere** verpfänden. Dadurch kann die Menge des umlaufenden Geldes gemindert oder vergrößert werden.

Die **Mindestreservpolitik** setzt bei der Tatsache an, dass die Geschäftsbanken dazu verpflichtet sind, ein Mindestguthaben zinslos bei der Bundesbank zu unterhalten. Bei Veränderung dieses so genannten Mindestreservesatzes erweitert oder reduziert sich der **Geldschöpfungsspielraum** der Banken.

Kaufte oder verkaufte die Bundesbank **Wertpapiere** auf dem Geldmarkt, so konnte sie durch diese sogenannte **Offenmarktpolitik** die Liquidität und gleichzeitig den Kreditspielraum der Banken beeinflussen; die diesbezügliche Ermächtigung (§ 21 BBankG) ist durch das 7. BBank-ÄndG (v. 23.3.2002, m.W.v. 30.4.2002) entfallen.

Mit der Vollendung der Europäischen Währungsunion wurden wesentliche Verantwortungsbereiche der Deutschen Bundesbank auf das Europäische Währungsinstitut mit Sitz in Frankfurt am Main übertragen.

3. Die Deutsche Bundesbank

Art. 88 GG

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Sart. Ergänzungsband 855)

vgl. auch Art. 105 (ex 105) – 124 (ex 109m) EG-Vertrag

Deutsche Bundesbank, Zentralbank der Bundesrepublik Deutschland mit Sitz in Frankfurt/Main. Die Deutsche Bundesbank **entstand 1957** durch die Verschmelzung der bis dahin rechtlich selbständigen **Landeszentralbanken** mit der **Bank deutscher Länder**. Sie ist integraler Bestandteil des **Europäischen Systems der Zentralbanken** (abgekürzt: **ESZB**) und damit verantwortlich für die Umsetzung der Geldpolitik des ESZB in Deutschland. Vorrangigstes Ziel dieser Politik ist, die **Preisstabilität** innerhalb des Raumes der Europäischen Währungsunion zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurde die Bundesbank vom Gesetzgeber mit einem hohen Maß an Unabhängigkeit ausgestattet; die **Weisungsunabhängigkeit** gegenüber der Bundesregierung (§ 12 S. 1 BBankG) ist keineswegs selbstverständlich (anders z.B. die Situation in Frankreich); dieses bemerkenswerte **Modell** eines Verhältnisses von Staatsbank zur Staatsregierung ist der **Rechtsstellung** der EZB zu Grunde gelegt worden (vgl. Art. 108 – ex 107 – EGV).

Die Bundesbank erfüllte vier Funktionen einer Zentralbank:

- Sie war Notenbank
- Bank der Banken in Deutschland
- Hausbank des Staates und
- Verwalterin der Währungsreserven.

Im **Rahmen des ESZB** ist die Bundesbank auch heutzutage berechtigt, Banknoten auszugeben (§ 14 BBankG). Damit soll die Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Zahlungsmitteln gewährleistet werden. Es sei allerdings betont, dass das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Banknoten innerhalb des Euro-Währungsraumes zu genehmigen, allein bei der Europäischen Zentralbank liegt. Die Deutsche Bundesbank übernimmt als Notenbank außerdem Aufgaben wie z.B. die Aussortierung nicht mehr umlaufsfähiger Banknoten, den Ersatz beschädigter Noten (vgl. § 14 Abs. 2 BBankG) sowie die Falschgeldkontrolle.

Als „**Bank der Banken**“ stellt die Bundesbank **Guthaben für Kreditinstitute** bereit und **Bankdienstleistungen** zur Verfügung (zu den „Geschäften mit den Kreditinstituten“ vgl. § 19 BBankG). Um ihre Zahlungsfähigkeit aufrechterhalten zu können, sind Kreditinstitute auf diese Guthaben angewiesen; sie stellen sozusagen **Mindestreserven** dar. Die Beschaffung von Guthaben ist jedoch nur über Geschäfte mit der Bundesbank möglich.

Die Bundesbank ist **Hausbank des Staates**, und zwar sowohl für den Bund als auch eingeschränkt für die Länder. Neben Kontoführung und Verwaltung des Zahlungsverkehrs für die öffentlichen Haushalte unterstützt die Bundesbank Bund und Länder auch bei der Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt. Die Bank selbst darf staatlichen Einrichtungen keine Kredite gewähren (vgl. § 20 BBankG – Geschäfte mit öffentlichen Verwaltungen). In ihrer Funktion als Hausbank bringt die Bundesbank darüber hinaus Münzen in Umlauf, die der Bund nach erfolgter Genehmigung der Europäischen Zentralbank (EZB) ausgeben darf – die EZB bestimmt auch den Umfang.

Die Bundesbank hält die offiziellen **Währungsreserven** der Bundesrepublik Deutschland und legt diese Gewinn bringend an. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Devisen und Sorten (überwiegend US-Dollar) sowie Gold.

Die **Organisationsstruktur der Deutschen Bundesbank** – §§ 5 - 11 BBankG a.F. – hat sich durch die Eingliederung in das **ESZB zunächst nicht verändert**. Oberstes Organ war der Zentralbankrat, der die Geschäftspolitik der Bundesbank bestimmte. Das Direktorium war das zentrale exekutive Organ; es leitete und verwaltete die Bundesbank und führte die Beschlüsse des Zentralbankrates aus. Die Vorstände der neun **Landeszentralbanken** (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Leipzig, Mainz, München, Stuttgart) schließlich führten die in ihren Bereich fallenden Geschäfte und Verwaltungsangelegenheiten.

Mit der **Vergemeinschaftung der Währungspolitik** hat die Deutsche Bundesbank einen deutlichen **Kompetenzverlust** erlitten. Das kommt in den Regelungen des BBankG deutlich zum Ausdruck, das bei der Normierung der **Aufgaben** der Bundesbank hinsichtlich der **Preisstabilität** lediglich eine **Mitwirkung** einräumt (§ 3 S. 2 BBankG).

Auch die **Unterstützung** der allgemeinen Wirtschaftspolitik der **Bundesregierung** ist nur (noch) im Rahmen des ESZB zulässig (§ 12 S. 2 BBankG).

Das 7. BBank-ÄndG (v. 23.3.2002, BGBl. I S. 1159) hat (auch) eine **Änderung** der **Organisationsstruktur** bewirkt. Der diesbezügliche Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 14/6879, v. 7.9.2001) schildert Problem und Zielsetzung dieses Gesetzes wie folgt:

„A. Problem und Ziel

Das Siebente Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank dient dazu, die Struktur der Deutschen Bundesbank so zu gestalten, dass sie den **derzeitigen und künftigen Erfordernissen im Europäischen System der Zentralbanken** (ESZB) und auf nationaler Ebene besser gerecht wird. Das **Sechste Gesetz** zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank hatte sich im Wesentlichen auf die nach **Artikel 121 EG-Vertrag** bis zum Beginn der **dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion** unbedingt erforderlichen Änderungen beschränkt. Mit dem vorliegenden Gesetz werden nunmehr auch die notwendigen **Anpassungen** im Hinblick auf die **Leistungs- und Entscheidungsstruktur** sowie den organisatorischen Aufbau der Deutschen Bundesbank nachvollzogen, die sich nach dem Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion aus dem Übergang der geld- und währungspolitischen Entscheidungsbefugnisse auf das ESZB/Eurosystem ergeben haben.

Das Gesetz lässt sich dabei von folgenden Zielen leiten:

- Es ermöglicht eine dem wirtschaftlichen Gewicht Deutschlands angemessene **Vertretung im ESZB**. Dazu wird die **Europatauglichkeit der Deutschen Bundesbank** durch eine **Stärkung der Zentrale** in Frankfurt am Main verbessert. Die Zentrale und nicht die Region ist Ansprechpartner für das ESZB und dessen oberstes Entscheidungsgremium, den EZB-Rat, sowie die Ausschüsse und Arbeitsgruppen des ESZB. Insbesondere die Position des **Präsidenten der Deutschen Bundesbank** wird im Hinblick auf seine Funktion als unabhängiger Vertreter der Zentralbank Deutschlands im EZB-Rat **gestärkt**. Damit kann der Präsident bei voller Wahrung seiner Unabhängigkeit die **traditionelle Rolle der Bundesbank** als Garant für **Geldwertstabilität** im ESZB festigen.
- Es versieht die Deutsche Bundesbank mit einer **einheitlichen Leistungs- und Entscheidungsstruktur** und ermöglicht ihr den Aufbau einer effizienten und kostengünstigen Organisation. Dies geschieht zunächst durch die Einrichtung eines **Bundesbankvorstands**, der die **Funktionen der bisherigen Bundesbankorgane** übernimmt. Dem Vorstand werden der Präsident, der Vizepräsident und vier weitere Mitglieder angehören. Darüber hinaus **fallen** die so genannten **Vorbehaltzuständigkeiten der Landeszentralbanken** weg. Die bankinterne Aufgabenverteilung zwischen der Zentrale und den Hauptverwaltungen wird in einem vom Vorstand zu beschließenden Organisationsstatut geregelt. Die vom Bundesbankvorstand **weisungsabhängigen Landeszentralbankpräsidenten** stehen den Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank vor. Die Landeszentralbankpräsidenten sind nicht im Bundesbankvorstand vertreten. Die Leistungsstrukturen der Deutschen Bundesbank werden damit effizienter und kostengünstiger.

- Es schafft eine **größere Ausgabentransparenz und Kostenkontrolle** bei der Deutschen Bundesbank. Durch die Verpflichtung der Deutschen Bundesbank zur Aufstellung einer Plankostenrechnung, eines Investitionsplanes und einer Plan/Ist-Analyse sowie die Möglichkeit zur Abgabe von Empfehlungen des Deutschen Bundestages für Verbesserungen der Effizienz bei der Deutschen Bundesbank wird die Ausgabentransparenz erhöht und ein wirtschaftlicher Einsatz der Mittel gefördert. Der Bezug auf **Artikel 108 EG-Vertrag** stellt klar, dass die **europarechtlich garantierte Unabhängigkeit** der Deutschen Bundesbank als integraler Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken und des Bundesbankpräsidenten als Mitglied des EZBRates hierbei **unberührt** bleibt.

Vorbild: traditionelle Unabhängigkeit der Bundesbank von der Bundesregierung, vgl. §§ 12, 13 BBankG.

- Es gewährleistet den Erhalt eines in der Fläche präsenten Bundesbank-Systems. Die **neun Landeszentralbanken bleiben** ebenso **erhalten** wie die Mitwirkung des Bundesrates bei der Benennung der Landeszentralbankpräsidenten. Damit wird die **dezentrale Umsetzung der einheitlichen Geldpolitik** sichergestellt und die Funktion der Landeszentralbanken als in der Fläche präzente Ansprechpartner für Kreditwirtschaft, mittelständische Unternehmen und Landesregierungen bewahrt. Außerdem trifft der Bundesbankvorstand regelmäßig – mindestens zweimal im Jahr – zu allgemeinen Beratungen mit den Landeszentralbankpräsidenten zusammen.“

Mit diesem Gesetz sind die §§ 5, 6 BBankG entfallen; die neue Organisationsstruktur ist in § 7 – 11 BBankG geregelt.

4. Das Europäische System der Zentralbanken

a) Die Entwicklung der Europäischen Währungsunion

Lit.: *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, 5. Aufl. 1996, § 14 IV, Rdnr. 1450 - 1491

- **Werner-Plan** entsprechend dem Vierten Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Gemeinschaft 1970, S. 71 ff.:
Stufenweise Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion bis 1980.
Gescheitert u.a. wegen des Festhaltens der **Mitgliedstaaten** an einer eigenen Wirtschaftspolitik und an unterschiedlichen Konzepten der „Monetaristen“ und „Ökonomen“.
- **Europäischer Wechselkursverein (EWV)**
Im April 1972 beschlossen; Vereinbarung von **Bandbreiten** für bilaterale **Wechselkurse** (von +/- 2,5 %).
Ziel: Vermeidung der Schwankungen der Wechselkurse (sog. Währungsschlange).
Erfahrungen: Bei großer **Kapitalmobilität** ist eine abgestimmte **Geldpolitik** notwendig, um fixe Wechselkurse einzuhalten.

- **Europäisches Währungssystem (EWS)**

Währungsabkommen zwischen den EG-Staaten

Rechtsgrundlage: VO Nr. 3180/78, 3181/78 v. 18.12.1978 und Baseler Abkommen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten v. 13.3.1979 sowie Basel-Nyborg-Vereinbarung v. 12.9.1987.

Wesentliche **Inhalte**:

- Einführung einer Europäischen Währungseinheit (ECU = European Currency Unit), berechnet aus einem Währungskorb, in dem die am EWS beteiligten Währungen rechnerisch zusammengefasst werden.
- Funktion des ECU u.a.: **Bezugsgröße** für Interventionen im **Wechselkursmechanismus (WKM)**; Rechnungsgröße im Interventions- und Kreditbereich; Instrument der gegenseitigen Abrechnungen zwischen den Währungsbehörden und als Rechnungseinheit (z.B. beim Haushaltsplan, im Agrarbereich)
- Einführung des europäischen **Wechselkursmechanismus (WKM)**

Wichtigster **Bestandteil** des EWS

Berechnung von **bilateralen Leitkursen** für jede am WKM teilnehmenden EWS-Währungen mit Festlegung von **Bandbreiten**, die die zulässige Schwankungsbreite des Wechselkurses angeben.

Die **Zentralbanken** mussten durch **Interventionen** an den Devisenmärkten (Ankauf von schwachen Währungen, Verkauf von starken Währungen) und andere geeignete Maßnahmen (z.B. Zinsänderungen) sicherstellen, dass die tatsächlichen Wechselkurse die vereinbarten Bandbreiten nicht verlassen.

Erforderlichenfalls **Änderungen** der **Parität** im gegenseitigen Einvernehmen (Realignment).

- **Delors-Bericht** v. 17.4.1989: Dreistufenplan zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion

Eintritt in die 1. Stufe zum 1. Juli 1990; Ziele:

- Vollendung des Binnenmarktes
- Förderung der wirtschaftlichen Konvergenz
- Intensivierung der Kooperation der Mitgliedstaaten in Fragen der Geldpolitik mit dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität

- **Vertrag von Maastricht**

Ergänzungen des EG-Vertrages

Art. 4 (ex 3a), 8 (ex 4a) und 98 (ex 102a) – 124 (ex 109m)

Verwirklichung der **Währungs- und Wirtschaftsunion** in drei Stufen:

1. Stufe – ab 1. Juli 1990: Aufhebung sämtlicher Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs, Verbot von Kreditfazilitäten und des bevorrechtigten Zugangs zu Finanzinstituten für öffentliche Einrichtungen

Festlegung von mehrjährigen Programmen zur Gewährleistung einer dauerhaften Konvergenz (Art. 116 II – ex 109e II)

Betrachtung der Wechselfpolitik als eine Angelegenheit des gemeinsamen Interesses (Art. 124 I – ex 109m I).

2. Stufe – ab 1. Januar 1994 (Art. 116 I – ex 109e I)

Bemühungen um Konsolidierung der Haushalts- und Geldpolitik der Mitgliedstaaten: Vermeidung übermäßiger Defizite; Schaffung der Voraussetzungen für die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken; Beachtung des Verbots des bevorrechtigten Zugangs zu Finanzinstitute für öffentliche Einrichtungen

Schaffung des **Europäischen Währungsinstituts**, das den Übergang in die dritte Stufe der WWU vorbereiten sollte.

3. Stufe – Art. 121 III, IV – ex 109j III, IV:

- **Beginn** frühestens 1.1.1997, spätestens 1.1.1999.

In dieser Stufe Ablösung der nationalen Währungen durch einheitliche Währungen (der an der 3. Stufe teilnehmenden Mitgliedstaaten)

Das Europäische System der Zentralbanken nimmt seine Tätigkeit auf

Unwiderrufliche **Festlegung** der **Umrechnungskurse** zwischen den Währungen der teilnehmenden Mitgliedstaaten und zur ECU; diese wird zur eigenständigen Währung (Art. 123 IV – ex 109l IV).

Ersetzung des Namens der einheitlichen Währung: Euro.

- **Voraussetzung** für Übergang zur 3. Stufe: „... hoher Grad an dauerhafter **Konvergenz** ...“ (Art. 121 I – ex 109j I sowie „Konvergenz-Protokoll“)

Konvergenzkriterien

- (1) Preisstabilität
- (2) tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand
- (3) Teilnahme am Wechselkursmechanismus des EWS
- (4) Konvergenz der Zinssätze

- **Verfahren** – Art. 121 – ex 109j: Drei Schritte (Berichtphase, Bewertungsphase, Entscheidungsphase)
- **Ausnahmen** für „Ausnahme-Mitgliedstaaten“ – Art. 122 III – ex 109k III!

b) Die Europäische Zentralbank (EZB)

Regelungen in Art. 105 (ex 105) – 110 (ex 108a), 112 (ex 109a), **Protokolle** zum EUV über die Satzung des ESZB und der EZB.

Die **EZB** bildet zusammen mit den nationalen **Zentralbanken** der EU-Staaten (NZB) das **Europäische System der Zentralbanken (ESZB)**.

EZB und NZB werden auch als **Eurosystem** bezeichnet.

Organe des ESZB

Die obersten Organe des ESZB sind der EZB-Rat und das Direktorium der EZB. Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten und Vizepräsidenten der EZB sowie weiteren vier Direktoriumsmitgliedern. Der EZB-Rat setzt sich zusammen aus den sechs Direktoriumsmitgliedern und den zunächst elf Zentralbankpräsidenten der EU-Staaten, die an der EWU teilnehmen. Der EZB-Rat ist das maßgebliche Organ für die Festlegung der Geldpolitik im Währungsgebiet des Euro. Zum Erweiterten Rat der EZB gehören auch die Zentralbankpräsidenten der zunächst nicht an der EWU teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten. Der Erweiterte Rat dient v.a. der Abstimmung der Geld- und Währungspolitik zwischen Teilnehmer- und Nichtteilnehmerländern.

Ziele und Aufgaben des ESZB

- Im EG-Vertrag wird dem ESZB das vorrangige Ziel zugewiesen, für die Euro-Zone Preisstabilität zu gewährleisten. Allerdings hat das ESZB auch die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft zu unterstützen, soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist. Im Rahmen dieser Zielsetzung hat das ESZB die Geldpolitik der Gemeinschaft festzulegen und auszuüben.
- Die EZB hat das ausschließliche Recht zur Genehmigung der Banknotenausgabe innerhalb des Euro-Währungsgebiets. Die Ausgabe von Münzen durch die Mitgliedstaaten steht unter dem Genehmigungsvorbehalt seitens der EZB. Diese Regeln stellen sicher, dass die EZB tatsächlich die **Geldmenge kontrollieren** kann. EZB und nationale Zentralbanken sind neben der Geldpolitik auch für die Verwaltung der offiziellen Währungsreserven der EU-Staaten und für die Förderung eines reibungslos funktionierenden Zahlungsverkehrs verantwortlich.
- Das ESZB unterstützt ferner die zuständigen Behörden bei der **Aufsicht über die Kreditinstitute** und bei der Sicherung der Stabilität der Finanzmärkte.

Unabhängigkeit der ESZB

- Die **Unabhängigkeit** einer Zentralbank von politischer Einflussnahme ist eine wichtige Voraussetzung für die **Vermeidung inflationärer Tendenzen**. Kann eine von der Wiederwahl abhängige Regierung Einfluss auf die Geldpolitik nehmen, dann steht zu befürchten, dass kurz vor einer Neuwahl eine expansive Politik durch Zinssenkung und Geldmengenausweitung betrieben wird, um die Konjunktur kurzfristig zu stimulieren. Die **längerfristigen schädlichen Folgen** einer solchen Politik – ein Inflationsanstieg und steigende Arbeitslosigkeit bei der zukünftigen Bekämpfung der Inflation – werden von

Regierungen mit einem Zeithorizont, der oft nur bis zur nächsten Wahl reicht, kaum ausreichend berücksichtigt. Empirische **Studien** zeigten, dass **unabhängige Zentralbanken** tendenzielle erfolgreicher bei der Sicherung der Geldwertstabilität waren.

- Im **EG-Vertrag** wird dem ESZB und seinen Entscheidungsträgern Unabhängigkeit von Weisungen seitens der nationalen und europäischen Politik zugesichert. Die **personelle Unabhängigkeit** der EZB-Ratsmitglieder wird durch lange Amtszeiten (Berufung ins Direktorium erfolgt für acht Jahre, mindestens fünf Jahre für nationale Zentralbankpräsidenten) gewährleistet.
(Vorbild: Deutsche Rechtslage, vgl. § 12 BBankG)

Allerdings gibt es auch mögliche **Schwachstellen** bei der **Absicherung** der faktischen Unabhängigkeit. So kann der Europäische Rat etwa mit qualifizierter Mehrheit **Orientierungen** für die Wechselkurspolitik gegenüber Drittwährungen verabschieden. Auch wenn diese Orientierungen gemäß EG-Vertrag das Preisstabilitätsziel der EZB nicht gefährden dürfen, könnte es hier aufgrund des Interpretationsspielraums in Zukunft zu Konflikten zwischen Politik und EZB kommen.

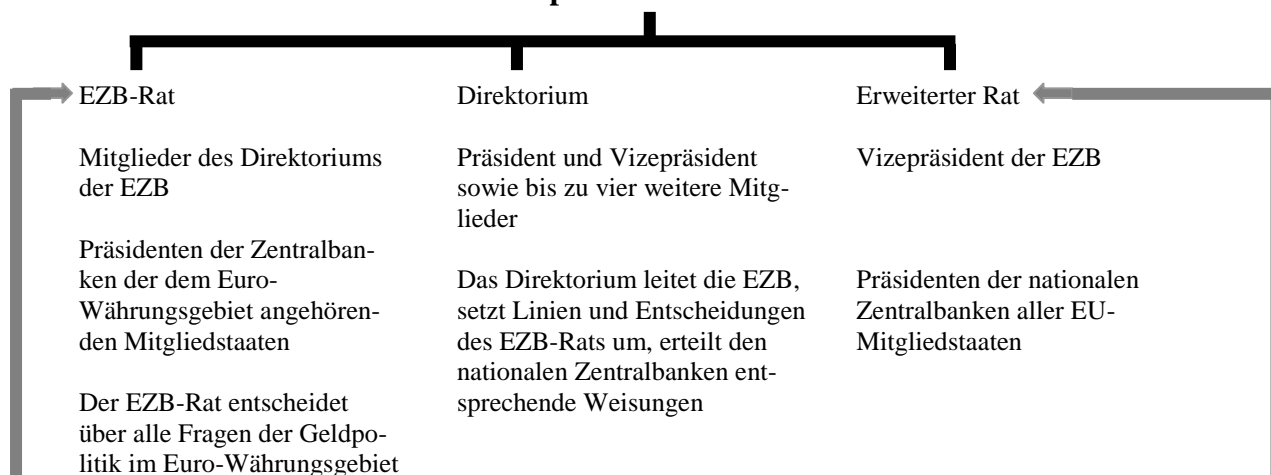
Hinzu kommt, dass etwa von Vertretern des **Europäischen Parlaments** immer wieder die **Forderung** nach einer stärkeren **demokratischen Kontrolle der EZB** gestellt wird. Dies kann als Versuch einer stärkeren politischen Einflussnahme auf die Geldpolitik gewertet werden.

Allerdings würden sich **verstärkte Kontrollrechte** des Parlaments nur über eine **Vertragsänderung** durchsetzen lassen, die einstimmig von allen EU-Staaten zu verabschieden wäre. Insgesamt gilt daher die Unabhängigkeit des ESZB als solide abgesichert.

Verbot von Zentralbankkrediten

Ursache einer hohen **Inflationsrate** ist oftmals auch die Kreditgewährung der Zentralbank an die Regierung gewesen. Wird ein **Haushaltsdefizit** auf diese Weise „über die Notenpresse“ finanziert, dann bläht dies die **Geldmenge** auf und kann im Extremfall zu einer Hyperinflation führen. Diese Gefahr besteht für die Eurozone kaum. Gemäß **EG-Vertrag** ist jegliche Kreditgewährung seitens der ESZB an öffentliche Haushalte untersagt.

Europäische Zentralbank



Nationale Zentralbanken

Zentralbanken, die dem Euro-Währungsgebiet angehören	Anteil am EZB-Kapital in %
--	----------------------------

Banque Nationale de Belgique	2,885
Deutsche Bundesbank	24,4096
Banco de Espana	8,8300
Banque de France	16,8703
Central Bank of Ireland	0,8384
Banca d'Italia	14,9616
Banque Centrale du Luxembourg	0,1496
De Nederlandsche Bank	4,2796
Oesterreichische Nationalbank	2,3663
Banco de Portugal	1.9250
Suomen Pankki	1,3991

Zentralbanken, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören	Anteil am EZB-Kapital in %
--	----------------------------

Danmarks Nationalbank	1,6573
Bank von Griechenland	2,0585
Sveriges Riksbank	2,6580
Bank of England	14,7109

H. Verwaltung durch Subventionen

- Lit.: *Arndt*, Rdnr. 161 – 181
Busch, JuS 1992, S. 563
Frotscher, JuS 1984, S. 692
Maurer, 16. Aufl. 2006, § 17 Rdnr. 3 ff.

Wichtigstes **Mittel** zur **gezielten Einflussnahme** auf das Verhalten einzelner Wirtschaftsobjekte

Subventionen/Begriff

- im **weiten** Sinn: **Geldleistungen** und **Steuervergünstigungen** an die Wirtschaft und private Haushalte
- im **engen** Sinn: ohne Steuervergünstigungen; engerer Empfängerkreis
- vgl. **Subventionsbericht** der Bundesregierung, der z.B. auch das Finanz- und Wohnungswesen erfasst

Problem: Umgehung der gesetzlichen/rechtsstaatlichen Anforderungen

„Vermeidung“ des Gesetzesvorbehalts

- Steuerung durch Programme und mit „goldenem Zügel“
- Umgehung aufsichtsrechtlicher Restriktionen

Europarecht und Subventionen

- Art. 87 Abs. 1 EGV – Beihilfeverbot
- Rückabwicklung gemeinschaftswidriger Subventionen – Art. 228 EGV

J. Vergaberecht

Lit.: Arndt, Rdnr. 182 – 192

- **Vergabe** von öffentlichen Aufträgen
 - Bund, Länder, Gemeinden
 - nur wenige Regelungen (z.B. kein „Vergabe-Gesetz“)
 - Bedeutung des (haushaltsrechtlichen) Wirtschaftlichkeitsprinzips
 - privatrechtlicher Vorgang? „Verwaltungs-Privatrecht“ ?

- **Internationale Abkommen** und entsprechende Bindungen
 - GATT – Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Neufassung m.W.v. 1.1.1996)
 - Europarecht
zahlreiche Richtlinien
zuletzt: EG-Vergabe-RL v. 31.4.2004 (Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge)

Rspr. des EuGH

- **Vergabeverfahren**
§§ 97 ff. GWB
 - „**Schwellenwerte**“ in § 2 VgV (5 Mio. € für Bauaufträge; 200.000 € für die meisten anderen Bauaufträge)
 - **Oberhalb** der **Schwellenwerte** i.d.R. **europaweite Ausschreibung** (§ 101 Abs. 3 GWB)
 - Vgl. auch § 107 Abs. 2 GWB: **Nachprüfungen**

Problem: Zulässigkeit vergabefremder Zwecke

- § 97 Abs. 4 GWB – bieterbezogene Auswahlkriterien
- EG-Recht
 - Vergaberichtlinien (an sich ohne „Öffnungsklauseln“)
 - Rspr. EugH – „Beentjes“ (Slg. 1988, 4635 ff., Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen zulässiges Auswahlkriterium)
Bestätigung in Rechtssache „Calais“ (EuGH NJW 2000, S. 3629 ff.)

EuGH EuZW 2002, S. 628 ff. – Zulässigkeit umweltschützender Vergabekriterien