Erster Beratungsgegenstand:

Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft

1. Bericht von Professor Dr. Karl Heinrich Friauf, Köln

T.

In dem Verhältnis von öffentlichem Haushalt und Wirtschaft manifestiert sich — wenn wir es vom Blickpunkt des Staatsrechts her betrachten — die Synthese zwischen zwei ursprünglich durchaus heterogenen Teilen der Rechts- und Verfassungsordnung, erzwungen durch sachliche Notwendigkeiten, vor allem durch die Dynamik, die dem Finanzwesen des modernen Industrie- und Sozialstaates immanent ist.

1. "Öffentlicher Haushalt": Der Begriff besitzt keinen eindeutig bestimmbaren Inhalt. Er kann in einem engeren Sinne als synonym mit Aufstellung und Vollzug des Haushaltsplans der öffentlichen Gemeinwesen verstanden werden. Er kann aber auch im weiteren Sinne die gesamte Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand umfassen, unabhängig von der Rechtsform, in der sie betätigt wird. Von beiden Bedeutungsweisen des "Öffentlichen Haushalts" her läßt sich eine Brücke zum Bereich der Wirtschaft schlagen. Der Herr Korreferent und ich haben uns darauf geeinigt, bei unseren Referaten von dem weiteren Begriff auszugehen. Wir verstehen den "Öffentlichen Haushalt" somit als den Inbegriff aller finanzwirtschaftlichen Vorgänge, die sich im Bereich eines Trägers öffentlicher Verwaltung abspielen1). Dieser weite Ansatz ist notwendig, weil nur mit seiner Hilfe die Wechselbeziehung herausgearbeitet werden kann, die sich im modernen Staat zwischen dem öffentlichen Finanzwesen und der Wirtschaft entwickelt hat. Innerhalb dieses beiden Referaten gemeinsamen weiten Ansatzes habe ich es übernommen, besonders auf spezifische Probleme des Haushaltsplans, also des öffentlichen Haushalts im engeren Sinne, einzugehen.

In der Volkswirtschaft als dem Inbegriff aller ökonomischen Vorgänge im Bereich der Nation entfalten sich in wechselseiti-

¹⁾ Zur Begriffsbildung vergleiche etwa Hettlage, Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Festschrift für Erwin Schöttle (1964), S. 77 ff. (78 n. 2).

ger Abhängigkeit zwei große Wirtschaftskomplexe²), der Bereich der Unternehmungen und der privaten Haushalte, kurz: die Privatwirtschaft, auf der einen Seite und der Bereich der öffentlich-rechtlichen Gebiets- und Personalkörperschaften, kurz: die Staatswirtschaft, auf der anderen. Die untrennbare Einbettung der staatlichen Wirtschaft in die gesamte Volkswirtschaft³) wird im Kontenrahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung plastisch: Man hat hier dem Staat ebenso ein Konto zugewiesen wie den privaten Unternehmungen⁴).

Als Teilnehmer am wirtschaftlichen Geschehen ist der Staat längst aus dem Zustand einer "splendid isolation" gegenüber dem Sektor der Wirtschaft herausgetreten⁵). Es ist eine Wechselbeziehung zwischen dem öffentlichen Finanzwesen und der Gesamtwirtschaft entstanden, die beide in eine nicht mehr zu lösende Abhängigkeit voneinander gebracht hat⁶). Mit Recht

des gewandelten Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Vgl. in diesem Zusammenhang Bülck, Wirtschaftsverfassungs- und Wirt-

²⁾ Zum Begriff der Wirtschaft, auf den hier nicht näher eingegangen werden kann, darf auf das umfangreiche Material bei Walter R. Schluep, Was ist Wirtschaftsrecht?, in: Festschrift für Walter Hug (Bern 1968) S. 25 ff. (70-71 n. 169) verwiesen werden. S. auch H. Kellenbenz, Art. "Wirtschaftsgeschichte (I)", in: HwbSozWiss. Bd. 12 (1965) S. 124; J. H. Müller/B. Dietrichs, Art. "Wirtschaft", in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 8 (1963) S. 78 ff.; Hans K. Schneider, Art. "Wirtschaftstheorie", in: Evangelisches Staatslexikon (1966), Sp. 2555—56.

Die Frage nach dem Erfahrungsgegenstand "Wirtschaft" wird allerdings nicht einheitlich beantwortet. Darauf hat erst kürzlich O. v. Nell-Breuning, Über Wirtschaft und Gerechtigkeit, FinArch. NF. Bd. 27 (1968) S. 557 ff. (560), zutreffend hingewiesen.

³⁾ S. Hettlage, in: Festschrift für Schöttle, S. 77 ff. (80).

⁴⁾ S. G. Colm, Art. "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (I)", in:

HwbSozWiss. Bd. 11 (1961) S. 390 ff. (397—99).

5) Treffend Weichmann, Probleme neuzeitlicher Etatgestaltung, in: Festschrift für Schöttle (1964) S. 343 ff. (344).

⁹⁾ S. statt vieler Herbert Krüger, Von der Notwendigkeit einer freien und auf lange Sicht angelegten Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft, 1966 (Schriften der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Heft 5) S. 12, 16; Hans H. Klein, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb (1968) S. 38 unter Bezugnahme auf *Ipsen*, in: Planung I (1965) S. 35 ff. (39), sowie *Klein*, aaO. S. 109; *Neumark*, Probleme und Mittel moderner Finanzpolitik, in: Festschrift für Schöttle (1964), S. 177; Hettlage, in: Festschrift für Schöttle, S. 77 ff. (79-80); Vialon, Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts in der Bundesrepublik, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts (1962), S. 13 ff. (16); Tautscher, Die öffentliche Wirtschaft (1953), S. 46; Hüttl, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, DVBl. 1968, 673 ff. (674). Die heute gegebene intensive Wechselwirkung zwischen dem öffentlichen Haushalt und der Wirtschaft erweist sich als Korrelat

hat Arnold Köttgen darauf aufmerksam gemacht, daß eine offenbar fortschreitende Osmose im Verhältnis von Verwaltung und Wirtschaft zu den irreversiblen Fakten des modernen Staates gehöre⁷). Wenn ich Herrn $Krüger^8$) zitieren darf: "So wie die Wirtschaft heute ein Stück der Existenz des Staates ist, so ist der Staat... gerade auch in der Wirtschaft existent."

Für das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft müssen wir daher endgültig Abschied von dem überkommenen Bild des *Dualismus*⁹) nehmen, und zwar unabhängig davon, ob man es mit Herrn *Ehmke* und anderen insgesamt für unvereinbar mit der Staatlichkeit unseres Gemeinwesens hält¹⁰) oder ob man ihm — wozu ich selbst neige — nach wie vor ein gewisses Daseinsrecht zuerkennt¹¹).

2. Die Verwobenheit des staatlichen Finanzwesens mit der gesamten Wirtschaft ist nun an sich keineswegs ein Novum. Schon in den verflossenen Jahrhunderten stellte der staatliche Wirtschaftsbereich regelmäßig die größte Einzelwirtschaft innerhalb des Landes dar und wirkte als solche zwangsläufig auf die gesamte Volkswirtschaft zurück. Vereinzelt, vor allem im Zeichen des Merkantilismus, machte man sich diese Rückwirkung auch durchaus zunutze, um gewisse wirtschaftspolitische Ziele anzustreben¹²). Aber jedenfalls seit der Überwindung des Absolutismus bis zum Anbruch des 20. Jahrhunderts waren sich Finanzwissenschaft und Finanzpolitik darin einig, daß das Wirtschaftsgebahren des Staates "neutral" sein solle¹³). Man drang dementsprechend auf einen "Minimalhaushalt"¹⁴).

schaftsverwaltungsrecht in nationaler und übernationaler Sicht, in: Staat und Wirtschaft im nationalen und übernationalen Recht, 1964 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 22), S. 15 ff. (37).

⁷⁾ Köttgen, Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, Arch. für Kommunalwissenschaften 5 (1966), S. 3 ff. (25); vgl. auch aaO. S. 26.

⁸⁾ Herbert Krüger, aaO. (wie n. 6), S. 16.

⁹) Jedenfalls für den wirtschaftlichen Bereich ist deshalb den Feststellungen von Bülck, aaO. (wie n. 6), S. 37, voll zuzustimmen.

¹⁰⁾ Ehmke, Wirtschaft und Verfassung (1961), S. 11 und passim; ders., "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend (1962) S. 23 ff.

¹¹) In diesem Sinne jüngst auch Hans H. Klein, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb (1968), S. 41—42, mit weiteren Nachw.

¹⁵⁾ S. dazu die Hinweise bei Neumark, Theoretische Grundlagen und politische Axiome der klassisch-liberalen Finanzpolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. I (1952), S. 610—11.

¹⁸⁾ Nachweise bei Neumark, aaO. S. 610 ff. (611-13).

¹⁴⁾ Neumark, aaO. S. 611.

der lediglich die unbedingt notwendigen Ausgaben für die Erfüllung des dem Staate zugeschriebenen Ordnungszwecks aufweisen durfte¹⁵). Das Bewußtsein, daß selbst ein derartiger Minimalhaushalt angesichts seiner absoluten Größe die Volkswirtschaft nicht unbeeinflußt lassen konnte, wurde mehr oder weniger verdrängt.

Erst durch das ungeheure Anwachsen der öffentlichen Haushalte während der letzten fünfzig Jahre ist hier ein Wandel bewirkt worden. Man hat allmählich einzusehen gelernt, daß es reine Utopie wäre, an einen "neutralen" Staatshaushalt zu glauben, wenn — wie heute in der Bundesrepublik — mehr als 40 % des Volkseinkommens durch öffentliche Kassen fließen. Angesichts ihres Volumens, sowohl dem absoluten Betrage wie auch dem relativen Anteil am gesamten Sozialprodukt nach, bildet die staatliche Finanzwirtschaft im modernen Staat einen volkswirtschaftlichen Planfaktor allerersten Ranges, mag man sich dessen bewußt sein und mag man sie zielstrebig zur Wirtschaftslenkung einsetzen oder nicht¹⁶).

Bei diesen pauschalen Feststellungen kann ich es zunächst bewenden lassen. Herr Wagner hat es im Rahmen unserer Arbeitsteilung übernommen, näher auf die politischen und nationalökonomischen Faktoren einzugehen, die hier wirksam sind.

3. Der Befund, den ich soeben verkürzt dargestellt habe. zwingt uns zu einigen grundsätzlichen Überlegungen. An erster Stelle steht dabei das Homogenitätsproblem: Wie gestaltet sich das Verhältnis zwischen der Finanzverfassung und der allgemeinen Verfassungsordnung, speziell soweit diese unmittelbar oder mittelbar das Funktionieren der Wirtschaft¹⁷) berührt?

¹⁶) Dazu H. v. Beckerath, Gesellschaftliche Voraussetzungen des Marschallplans, Kyklos 4 (1950), S. 105; s. auch Weichmann, in: Festschrift für Schöttle, S. 343 ff. (345).

¹⁵) Ein reiches Anschauungsmaterial für diese Auffassung bieten die Budgetverhandlungen, die während des 19. Jahrhunderts in den deutschen Landtagen geführt worden sind. S. dazu den Überblick bei Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. I: Verfassungsgeschichtliche Untersuchungen (1968), S. 91-176.

¹⁷) Auf den vieldiskutierten Problemkreis der Wirtschaftsverfassung braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden. S. dazu statt vieler Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Die Grundrechte, Bd. III/1, S. 1 ff.; Zacher, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung. Festschrift für Franz Böhm (1965), S. 63 ff.; aus jüngster Zeit: Hans H. Klein, aaO. (oben n. 11), S. 98—119; Schluep, Was ist Wirtschaftsrecht?, in: Festschrift für Walter Hug (1968), S. 25 ff. (77—80); jeweils mit eingehenden Nachweisen. Vgl. auch die Rechtsprechungsübersicht von Badura, AöR 92 (1967), S. 382 ff.

Herr Hettlage hat in seinem Referat über die "Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung"¹⁸) auf der Hamburger Tagung unserer Vereinigung festgestellt, die Finanzverfassung sei "weithin Ausnahmerecht von der allgemeinen Verfassungsregel"¹⁹), als "die Traditionskompanie Preußens im liberaldemokratischen Verfassungsstaat rheinisch-bayerischen Gespräges"²⁰) schaffe sie ein "autoritäres Gegengewicht" innerhalb des demokratisch-parlamentarischen Systems²¹). Ottmar Bühler hat sich kurz vor seinem Tode in einem Leserbrief mit großem Ernst zu der gleichen Auffassung bekannt²²).

Diese Bemerkungen treffen, soweit sie verfassungsgenetisch gemeint sind, sicher zu — wobei ich offenlasse, inwieweit die Sonderstellung der Finanzordnung von vornherein in den Verfassungen selbst angelegt gewesen ist und wieweit die deutsche Staatsrechtswissenschaft im Banne Paul Labands sie erst nachträglich durch Uminterpretation in sie hineingelegt hat²³). Für die Auslegung und Anwendung des geltenden Verfassungsrechts, gerade auch in bezug auf die Wirtschaft, kann es aber nicht bei ihnen sein Bewenden haben. Sie sind unvereinbar mit der Tatsache, daß die Finanzpolitik im modernen Sozialstaat zum entscheidenden Mittel der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik geworden ist²⁴) und als solches über das ausschlaggebende Instrumentarium für die Verwirklichung der gesamtpolitischen Grundsatzentscheidungen verfügt²⁵). Herr Hettlage

¹⁸) Hettlage, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14, S. 2 ff.

¹⁹⁾ AaO. S. 8, vgl. auch S. 13.

²⁰) AaO. S. 13. ²¹) AaO. S. 12.

²⁵) Bühler, Der verkümmerte Art. 113 des Grundgesetzes, FAZ, Nr. 23 v. 28. 1. 1965, S. 6.

²⁵⁾ Dazu Friauf, aaO. (oben n. 15), S. 251 ff.

²⁴) Schmölders, Wandlungen der Finanzwissenschaft, in: Jahre der Wende, Festgabe für Alex Möller (1968), S. 95 ff. (98) — Köttgen, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik (1965), S. 25, bezeichnet den staatlichen Haushaltsplan denn auch treffend als "Plan der Pläne"; vgl. auch Scheuner, in: Planung I (1965), S. 67 ff. (81—82); Adolf Arndt, NJW 1963, 1273 ff. (1279); Herbert Krüger, NJW 1966, 617 ff. (618).

Allgemein zur politischen Planungs- und Lenkungsfunktion des Haushalts s. Friauf, aaO. (oben n. 15) S. 216 ff, mit Überblick auch über das anglo-amerikanische Schrifttum.

²⁸⁾ Rupp, Verfassungsgerichtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes im Wege der abstrakten Normenkontrolle, NJW 1966, 1097 ff. (1099); s. auch A. Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé Bd. 2, 7. Aufl., S. 423: "La loi annuelle du budget . . . domine en quelque sorte l'action de notre législation tout entière et le jeu même de la constitution."

hat seinerzeit selbst betont, die Finanzverfassung schaffe "erst den sicheren Rechtsboden, auf dem das ganze Wirtschafts- und Sozialgefüge ruh(e)"²⁶). Ich stimme dem voll zu; in der Tat läßt sich die Einsicht nicht umgehen, daß der Bereich des öffentlichen Haushalts die Schlüsselfunktion par excellence für unsere gesamte Verfassungsordnung darstellt²⁷).

Von hier aus gelangt man zu der Feststellung, daß die Finanzverfassung unter den Bedingungen des modernen Staates gar nicht anders als in unbedingter struktureller Homogenität mit der gesamten Verfassungsordnung gedacht werden kann. Angesichts ihres faktischen Übergewichts müßte jeder Versuch, ihr einen Sonderstatus einzuräumen, damit enden, daß sie als eine Art von apokrypher Super-Verfassung den Bereich der verfassungsrechtlichen "Normalität" überlagern und weitgehend denaturieren würde²⁸). Das gilt für das Verhältnis des Bundes zu den Ländern²⁹) und des Parlaments zur Exekutive nicht weniger als für die rechtsstaatliche Staat-Bürger-Beziehung.

- 4. Ein weiteres Strukturproblem verdient hervorgehoben zu werden: Es betrifft die Einordnung des staatlichen Finanzwesens, soweit es in Relation zur Gesamtwirtschaft steht, in die traditionellen Strukturen unseres Verfassungsrechts. Ich kann Ihnen dazu keine fertigen Lösungen vortragen, sondern möchte nur einige Gesichtspunkte aufzeigen, von denen ein Lösungsversuch seinen Ausgang zu nehmen hat:
- a) Zunächst ist festzuhalten, daß der öffentliche Haushalt der Wirtschaft mit doppeltem Gesicht gegenübertritt: auf der einen Seite als ein ihr übergeordneter, einseitig eingreifender und befehlender Faktor, auf der anderen Seite als ein koordinierter und in weitem Maße auf Kooperation angewiesener Teil von ihr. Im ersten Falle handelt es sich um einen Teilbereich der staatlichen Wirtschaftsintervention, die im Marburger Referat von Herrn Scheuner dargestellt worden ist³⁰). Im zweiten Fall

²⁷) Friauf, aaO. (oben n. 15), S. 222.

²⁶) Vgl. hierzu auch *Heinke*, Die Staats- und Finanzverfassung der Bundesrepublik in ihrem Widerstreit zur Verfassungswirklichkeit, in: Festschrift für Erwin Schöttle (1964), S. 49.
²⁶) Im Bund-Länder-Verhältnis wird die Überlagerung des geltenden Verfassungsrechts durch finanzpolitisch erzwungene oder

38) Scheuner, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirt-

schaft, VVDStRL 11, S. 1 ff.

²⁶⁾ VVDStRL 14, S. 2 ff. (3).

m) Im Bund-Länder-Verhältnis wird die Überlagerung des geltenden Verfassungsrechts durch finanzpolitisch erzwungene oder zumindest angeregte Entwicklungen der "Verfassungswirklichkeit" zur Zeit am deutlichsten sichtbar. S. dazu die zusammenfassende Darstellung im Tröger-Gutachten (Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, S. 10 ff., Tz 28—51). Sie ist aber keineswegs auf diesen Bereich beschränkt.

geht es dagegen um eine freie, der Idee nach gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft³¹). In diese zweite Sphäre gehört ein wesentlicher Teil der staatlichen Konjunkturpflege, aber auch z. B. die Teilhabe des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb. Konkrete rechtliche Ordnungen sind hier bisher erst rudimentär angelegt.

b) Weiter verdient eine Entwicklung beachtet zu werden, die ich als Durchbruch der interna corporis des Staates in den Außenbereich bezeichnen möchte: Die traditionellen Institute der Finanzverfassung, so wie sie ihren positiven Niederschlag im Grundgesetz gefunden haben, beziehen sich im wesentlichen nur auf die Innenwirtschaft des Staates, insbesondere auf die Beschaffung des materiellen Substrats für die staatliche Tätigkeit. Der Bürger wird von ihnen nur an den beiden "Enden" berührt. nämlich einerseits als Abgabenschuldner und andererseits als Gläubiger einer Forderung gegen den Staat, die ihre materielle Grundlage außerhalb der Finanzverfassung hat. Der Zwischenbereich bleibt "Internum". Er ist damit zwar, wie wir heute wissen, nicht rechtsfrei, wohl aber für den Einzelnen rechtlich irrelevant. § 24 RHO, nach dem durch den gesetzlich festgestellten Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten Dritter weder begründet noch aufgehoben werden³²), bildet den beinahe selbstverständlichen Ausdruck dieser Situation.

Seitdem der Staat aber die Instrumente seiner Finanzordnung einsetzt, um innerhalb der Wirtschaft zu intervenieren, genügt dieses Schema nicht mehr. Die staatliche Finanzgebahrung, die nach traditionellem Verständnis die privaten Wirtschaftssubjekte allenfalls in der Form von gewissen "Reflex"-Wirkungen berührte, ist heute ihnen gegenüber zur unmittelbaren Ingerenz erstarkt. Infolge der Formenvertauschung als dem Charakteristikum der indirekten Lenkung im wirtschaftlichen Bereich³³) ist die rechtsstaatliche Formtypik und das ihr entsprechende Rechtsschutzsystem in erheblichem Maße obsolet geworden³⁴). Gleichwohl erscheint die Funktionen-Leihe, mit der wir es

³¹⁾ S. dazu den oben n. 6 angeführten Vortrag von Herbert Krüger.

³⁵⁾ Die gleiche Regelung ist in den von der Bundesreglerung vorgelegten Entwürfen zu einer Bundeshaushaltsordnung (§ 4 Abs. 2) und zu einem Haushaltsgrundsätze-Gesetz (§ 4 Abs. 2) vorgesehen: BR-Drucksache 284/68, S. 3 u. 12.

³⁸) S. Scheuner, VVDStRL 11, S. 1 ff. (27); Hans H. Klein, aaO. (oben n. 11) S. 44 ff.

³⁴) Darauf weist Rupp, Zur Problematik öffentlich-rechtlicher Machtpotenzierung durch Funktionenkombination, NJW 1968, 569 ff. mit besonderem Nachdruck hin. Vgl. auch Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht (1961), S. 45—46 mit Nachweisen; ders., Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung, DÖV 1961, 486 ff. (491—92).

hier weithin zu tun haben, im Grundsatz nicht als illegitim⁸⁵). Sie zwingt uns aber, die Rechtsschutzprobleme neu zu überdenken und uns dabei einer stärker funktionellen Betrachtungsweise zuzuwenden. Wenn eine bestimmte staatliche Funktion, z. B. die Lenkung und Koordination der Wirtschaft in verschiedenen, gegenseitig austauschbaren Handlungsformen teils direkter, teils indirekter Art wahrgenommen werden kann, dann ist es notwendig, bei der rechtlichen Würdigung der im Einzelfall ergriffenen Maßnahmen ihrem materiellen Gehalt und insbesondere den mit ihrer Hilfe intendierten Wirkungen eine stärkere Beachtung zu schenken und den Rechtsschutz hieran, nicht aber primär an der gewählten Handlungsform, auszurichten.

Unter diesem Aspekt wird es z. B. geboten sein, den Grundsatz des § 24 RHO, der jetzt auch in den Entwurf einer Bundeshaushaltsordnung eingegangen ist³6), für gewisse Fälle zu überprüfen. Überprüfungsbedürftig erscheint auch die Rechtsprechung des BVerfG, die Steuer- und sonstige Abgabengesetze prinzipiell vom Schutzbereich des Art. 14 GG ausklammert³7). So unzweifelhaft diese Rechtsprechung für die Steuer als Mittel der staatlichen Bedarfsdeckung Beifall verdient³8), so sehr muß sie in dem Augenblick Bedenken begegnen, in dem das Steuergesetz als Mittel der Intervention im Bereich der Wirtschaft eingesetzt wird³9).

³⁵) Badura, AöR 92 (1967), S. 382 ff. (386), weist zutreffend auf die grundsätzliche Freiheit des Gesetzgebers bei der "Wahl der einzusetzenden Mittel und Gestaltungsformen" im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik hin. Diese Freiheit ist allerdings keineswegs unbeschränkt.

³⁶) S. oben n. 32.

⁸⁷) BVerfGE 4, 7 (17); 6, 290 (298); 8, 274 (330); 10, 89 (116); 10, 354 (371); 11, 105 (126); 14, 221 (241); 16, 147 (187); 18, 441 (452); 19, 119 (128—29); 19, 253 (267—68); 21, 209 (219); u. a.

³⁸) S. dazu Forsthoff, Die Verfassungswidrigkeit des Investitionshilfegesetzes (1953), S. 14; E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, 2. Aufl. (1954), S. 21; Roth, Die öffentlichen Abgaben und die Eigentumsgarantie im Bonner Grundgesetz (1958), S. 80—82.

³⁶) Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze (1966), S. 41—46, mit Nachweisen. Aus dem späteren Schrifttum s. Badura, Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat (1966), S. 25—26; Friedrich Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung, StuW 1966, Sp. 433 ff.; Werner Weber, Kritische Bemerkungen zur Rechtsprechung des BVerfG in Steuersachen, Steuerberater-Jb. 1967/68, S. 95 ff. (116—18); Klaus Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, in: Jb. der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/69, S. 225 ff. (232—33); Friauf, Sondersteuern als verfassungsgerechtes Mittel zur Eindämmung des Straßen-Güterverkehrs?, BB 1967, 1345 ff. (1348).

c) Schließlich ein dritter, m. E. noch bedeutsamerer struktureller Gesichtspunkt. Er betrifft die äußerst heterogene Struktur der Finanzordnung auf der einen, der Wirtschaftsordnung auf der anderen Seite. Das staatliche Finanzwesen ist auf der Ebene des Grundgesetzes selbst konstituiert und durchnormiert. Dabei bildet die Finanzverfassung einen in sich geschlossenen und abgerundeten Normenkomplex, der entscheidend unter dem Prinzip der Bedarfsdeckung steht. Demgegenüber wird die Wirtschaftsordnung vom Grundgesetz nicht konstituiert, sondern weitgehend vorgefunden und vorausgesetzt. Das Verfassungsrecht fügt ihr lediglich eine Reihe von Ordnungselementen ein und versieht sie mit bestimmten Gewährleistungen. Stärker durchnormiert ist der Bereich der Wirtschaft erst im Verwaltungsrecht, dem wiederum ein ganz anders strukturiertes Finanzverwaltungsrecht gegenübersteht.

Die Liste derartiger struktureller Divergenzen ließe sich unschwer erweitern. Werden nun die Instrumente der Finanzverfassung eingesetzt, um Wirkungen innerhalb der Wirtschaftsordnung auszulösen, dann muß es unter diesen Umständen beinahe zwangsläufig zu erheblichen Friktionen kommen. Das sei an zwei Beispielen kurz angedeutet: Im Bereich der Gesetzgebung löst sich das Parlament, je stärker es sich der finanzpolitischen Steuerung bedient, desto mehr aus seiner ordnungspolitischen Verantwortung. Sie wird ihm durch die Unschärfe des finanzpolitischen Instrumentariums⁴⁰) entzogen. Zielkonflikte lassen sich ebensowenig vermeiden wie Verzerrungen in der angestrebten Wirkung.

Das andere Beispiel soll die Inadäquanz der Finanzverwaltung für die Gegebenheiten der Wirtschaftssteuerung andeuten: In seiner Rechtsprechung zu den Steuerlenkungsgesetzen vertritt das BVerfG die Auffassung, es sei Sache des Finanzamts, die Auswirkungen steuerlicher Lenkungsmaßnahmen in gewissen Grenzfällen im Wege des Milderungserlasses nach § 131 AO zu korrigieren⁴¹). Es soll hier also eine für die Wirtschaftsregulierung nicht kompetente Behörde mit Hilfe einer rein finanztechnischen, auf die Wirtschaftsordnung keineswegs zugeschnittenen Vorschrift wirtschaftsrechtliche Entscheidungen treffen.

⁴⁹) Dazu Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen . . . (oben n. 39), S. 33—36.

⁴¹⁾ Insb. BVerfGE 16, 147 (177). — Ein Hinweis auf die Anwendbarkeit des § 131 AO findet sich jetzt auch in § 7 des vom Bundestag am 27. 11. 1968 beschlossenen Gesetzes über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs, bei dem es sich geradezu um den Prototyp eines reinen Steuerlenkungsgesetzes handelt.

Mir scheint, daß der Ordnungszusammenhang des Wirtschaftsrechts hier in untragbarer Weise durchbrochen wird42).

Erst in allerjüngster Zeit hat das positive Verfassungsrecht die bis dahin parallel und separat verlaufenden Linien der Finanz- und Wirtschaftsverfassung zu einer ersten Konvergenz geführt. Der neue Art.109 Abs. 2 GG verpflichtet Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Hier wird zum ersten Mal eine Norm der Finanzverfassung ausdrücklich in den Dienst eines wirtschaftspolitischen Zwecks gestellt. Die Vorschrift gehört damit gleichzeitig auch dem Wirtschaftsverfassungsrecht an43). Ich halte es allerdings für voreilig. hier bereits von der Geburt einer neuen Wirtschaftsverfassung zu sprechen, wie das bisweilen geschieht44)45). Art. 109 n.F. bildet einen ersten Ansatz. Er hat aber die Probleme des Verhältnisses von öffentlichem Haushalt und Wirtschaft noch keineswegs gelöst.

5. Der zunehmende Einsatz finanzpolitischer Mittel für wirtschaftspolitische Zwecke hat das staatliche Finanzwesen immer

42) Zur Kritik der Auffassung der BVerfG s. näher Friauf, BB

^{1967, 1345} ff. (1349—50); a. A. Fromm, DVBl. 1968, 317 ff. (321).

49) In diesem Sinne auch Josef H. Kaiser, Ökonomische Ordnungspostulate und juristische Normierung, in: Zur Einheit der Rechtsund Staatswissenschaften (Freiburger Rechts- und Staatswissenschaftliche Abhandlungen Bd. 27), 1967, S. 49 ff. (S. 52), im Hinblick auf das StabG, das auf Art. 109 GG n. F. zurückgeht; s. ferner Stern, Die Neufassung des Art. 109 GG, NJW 1967, 1831 ff. (1833): "Art. 109 Abs. 2 ist - gegenüber allen früheren deutschen Verfassungen - ein absolut neuartiges Element der Wirtschafts- und Finanzverfassung"; vgl. auch Badura, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, 446 ff. (449).

⁴⁴⁾ Z. B. Zuck, Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, NJW 67, 1301 ff. (1303-04); ders., Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, BB 1967, 805 ff. (807); ders., Die Konjunkturausgleichsrücklagen des Bundes und der Länder, DOV 1968, 563 ff. (564 n. 3); ferner Benda, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, 849 ff. (851); vgl. auch Grawert, Finanzreform und Bundesstaatsreform, Staat 7 (1968), S. 63 ff. (80). Badura, DÖV 1968, 446 ff. (449), formuliert zurückhaltender: Art. 109 GG n. F. habe "die Debatte über die Wirtschaftsverfassung des GG auf eine neue Grundlage gestellt."

⁴⁵⁾ Einer Überbewertung des Art. 109 GG n. F. als einer Art von Grundnorm für den Bereich der Wirtschaftsverfassung müßte schon die Tatsache entgegenstehen, daß er sich im wesentlichen auf das Bund-Länder-Verhältnis und auf den intern-organisatorischen Bereich des Staates bezieht, dagegen die für die Wirtschaftsverfassung ausschlaggebende Relation zwischen dem Staat und den privaten Wirtschaftssubjekten nicht anspricht.

stärker in eine Komplementär- oder gar Ersatzfunktion anstelle des Rechts⁴⁶) hineinwachsen lassen. Finanzielle Wirkungsmechanismen verdrängen rechtliche Regelungen, wobei die regulatorische Intensität dieser "Ersatznormen" oft weit größer ist, als sie bei rechtlichen Geboten überhaupt sein könnte⁴⁷). Nationalökonomen zögern nicht, finanzielle Ordnungsmaßnahmen in ihrer Wirkung mit Polizeigeboten und -verboten auf eine Stufe zu stellen⁴⁸).

Diese instrumentale Vertauschbarkeit hat den öffentlichen Haushalt weit über sein bisheriges Ufer treten lassen⁴⁹). Sie verdient unter verfassungsrechtlichem Aspekt eine gründlichere Würdigung, als sie bisher gefunden hat. Falls es nicht gelingen sollte, das finanzpolitische Instrumentarium in die rechtsstaatliche Ordnung des Grundgesetzes einzubetten, dann wäre diese Ordnung selbst auf das äußerste gefährdet.

II.

Im Anschluß an diese Darstellung, die wegen der gebotenen Kürze zwangsläufig recht abstrakt ausfallen mußte, kann ich nun etwas konkreter werden. Ich wende mich den Zwecken und den Erscheinungsformen der Wirtschaftsbeeinflussung durch

⁴⁷) Vgl. etwa *Hettlage*, Grundsatzfragen antizyklischer Finanzpolitik, in: Geldwert und öffentliche Finanzen (1965), S. 52 ff. (64).

⁴⁶⁾ Nach Schluep, in: Festschrift für Hug, S. 25 ff. (71) ist es "die Leistung des Rechts..., das Wirtschaften zu organisieren." Diese Funktion des Rechts wird in erheblichem Maße durch Einsatz finanzpolitischer Lenkungsfaktoren ersetzt. Wie Hüttl, DVBl. 1968, 673 ff. (679) betont, zielt die moderne Finanzpolitik darauf ab, "den Markt-wie den Budgetmechanismus als theoretische und praktische Ordnungsinstrumente der modernen Industriegesellschaft... anzuwenden." S. auch Vialon, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, S. 13 ff. (16): öffentlicher Haushalt als "Inbegriff und maßgebender Gestalter der sozialen und wirtschaftlichen Gesellschaftsordnung."

Entsprechende Entwicklungen ergeben sich im EWG-Bereich, wo die sog. Abschöpfungen ordnungspolitische Aufgaben zu erfüllen haben; s. jüngst Goetz, NJW 1968, 1545 ff. (1547).

⁴⁸⁾ So z. B. Keller, Merkliche oder unmerkliche Steuern?, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 110 ff. (117). Vgl. auch Weichmann, Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 220 ff. (224), der darauf hinweist, daß die Lenkungskraft der staatlichen Finanzwirtschaft "Weisung und Zwang als Instrument der Planung... weitgehend entbehrlich" erscheinen lasse. Auf unmittelbar wirksame Ge- und Verbote könne deshalb verzichtet werden.

⁶⁹) Rupp, NJW 1968, 569 ff. (570) bemerkt treffend, das Haushaltsgesetz habe "nicht nur im sog. gesetzesfreien Bereich die Rolle einer zweiten apokryphen Verfassung (!) übernommen, sondern . . . (auch) alle sozial- und wirtschaftsgesetzlichen Sicherungen überrollt". Zustimmend Badura. DÖV 1968, 446 ff. (447).

die öffentlichen Haushalte zu. Dabei darf ich mich auf einen knappen Überblick beschränken. Das Korreferat wird später differenziert auf die in Betracht kommenden ökonomischen Wirkungsmechanismen eingehen.

1. Bei den Zwecken der finanzwirtschaftlichen Influenzierung lassen sich je nach der primären Zielsetzung zwei große Gruppen unterscheiden: die Strukturpolitik und die Konjunkturpolitik. Von den drei typischen Ordnungselementen jeder zielstrebigen Wirtschaftspolitik, dem regionalen, dem sektoralen und dem temporalen⁵⁰), ist die Strukturpolitik den beiden ersten zugeordnet, während bei der Konjunktursteuerung der Zeitfaktor im Vordergrund steht.

Soweit das finanzielle Instrumentarium der Konjunkturpolitik dient, verbleibt es im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Primärfunktion. Einnahmen- wie Ausgabengebahrung erfüllen weiterhin ihre originären Zwecke der Mittelbeschaffung und der Bedarfsdeckung. Es werden lediglich die gesamtwirtschaftlichen Effekte, die zwangsläufig und permanent von dem Finanzverhalten der öffentlichen Hand ausgehen, durch gezielte Dosierung in ihrem Ausmaß verändert. Es handelt sich m.a.W. um eine quantitative Prozeβpolitik⁵¹).

Strukturpolitik ist demgegenüber qualitative Ordnungspolitik⁵²). Die Werkzeuge der Finanzverfassung werden hier ganz oder teilweise ordnungspolitisch verfremdet und in die bereits erwähnte Komplementär- oder Ersatzfunktion anstelle rechtlicher Normierung hineingestellt. Probleme individueller Schutzbedürftigkeit und rechtsstaatlicher Garantien stellen sich in diesem Zusammenhange zwangsläufig ungleich stärker als bei der konjunkturpolitischen Steuerung.

In der Praxis finden sich konjunkturelle und strukturelle Maßnahmen allerdings im Regelfalle nicht in idealtypisch reiner Form. Es kommt zu vielfältigen Überlagerungen und zu Zielkonflikten⁵³). Strukturelle Maßnahmen weisen zwangsläufig auch eine zeitliche Dimension auf und beeinflussen damit die Konjunktur. Andererseits bedarf es einer erfolgreichen Kon-

⁵⁰) S. Bülck, in: Staat und Wirtschaft im nationalen- und übernationalen Recht, S. 15 ff. (19, 26 ff., 31 ff.).

⁵¹⁾ Tuchfeldt, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 2 (1957), S. 55. S. auch J. Werner, Zum Verhältnis von Wachstumspolitik und Konjunkturpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 19 (1968), S. 66 ff. (79).

⁵²⁾ Tuchfeldt, aaO.

⁵⁵) S. etwa *Grund*, Der konjunkturpolitische Beitrag des Bundeshaushalts, in: Geldwert und öffentliche Finanzen (1965), S. 106 ff. (107, 120); *Senf*, Der konjunkturpolitische Beltrag der Länderhaus-

junkturpolitik als Voraussetzung dafür, daß überhaupt ausreichende Mittel für die notwendige strukturelle Förderung bereitgestellt werden können⁵⁴).

Das ausschlaggebende Charakteristikum der Konjunkturpolitik besteht im sog. antizyklischen Verhalten⁵⁵) als Gegensatz zur klassischen "Parallelpolitik"⁵⁶). Das Volumen der öffentlichen Haushalte wird gegenläufig zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung gesteuert, in der Depression wird es erhöht, in der Überkonjunktur wird es dagegen — möglichst seinem absoluten Betrage nach, zumindest aber in seiner relativen Wachstumsrate — herabgesetzt. Das bedingt im ersten Falle ein deficit spending, im zweiten die Stillegung von Steuergeldern bei der Notenbank. Daß sich dabei in einer pluralistischen Demokratie erhebliche Probleme ergeben, ist offensichtlich⁵⁷). Das bekannte Bonmot des Nationalökonomen Schumpeter, eher werde sich ein Mops eine Wurstkollektion zulegen, als daß ein parlamentarisch regierter Staat Steuergelder auf die hohe Kante lege,

halte, ibid. S. 92 ff. (103—04). Köttgen, Arch. f. Kommunalwissenschaften Bd. 5 (1966), S. 3 ff. (9), weist darauf hin, daß konjunkturpolitische Quantitäten nur allzu leicht in strukturpolitische Qualitäten umschlagen können." Diese Feststellung gilt ebenso auch im umgekehrten Sinne.

Allgemein s. zu diesem Fragenkreis vom nationalökonomischen Standpunkt: J. Werner, Zum Verhältnis von Wachstumspolitik und Konjunkturpolitik, aaO.

²⁴) Schiller, Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer affluent society, in: Jahre der Wende. Festgabe für Alex Möller (1968), S. 61 ff. (68).

⁵⁵⁾ S. statt vieler Hettlage, Grundsatzfragen antizyklischer Finanzpolitik, in: Geldwert und öffentliche Finanzen (1965), S. 52 ff. (insb. S. 55); Eberhard, Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte, BayVBl. 1967, 217 ff. (218); Neumark, Probleme und Mittel moderner Finanzpolitik, in: Festschrift für Schöttle, S. 177 ff. (181); ders., Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen (1968), S. 30 ff.; Patzig, Verfassungsrechtliche Betrachtungen zum Entwurf eines Stabilisierungsgesetzes, DVBl. 1966, 672; Vialon, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, S. 13 ff. (20—30).

Im nationalökonomischen Modell ist die antizyklische Finanzpolitik schon im 19. Jahrhundert entwickelt worden (insb. Georg von Schanz); s. dazu Hansmeyer, Der öffentliche Kredit (1965), S. 61; Neumark, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, S. 30, mit Nachw. Aber erst unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und der durch sie angeregten Schriften von Keynes konnte sie sich auch in der Praxis durchsetzen.

⁵⁶) Zur "Parallelpolitik" s. Neumark, aaO. (wie n. 55), S. 180. Das klassische Beispiel bildet die Finanzpolitik des Kabinetts Brüning während der Weltwirtschaftskrise.

⁵⁷) Ausgesprochen skeptisch in bezug auf die Realisierbarkeit einer antizyklischen Finanzpolitik in Zeiten der Hochkonjunktur äußert sich z. B. Vialon, aaO. (wie n. 55), S. 26; s. auch Neumark, in: Festschrift für Schoettle, S. 177 ff. (183).

mag überspitzt klingen. Im Kern gibt es aber eine zutreffende Beobachtung wieder. In jüngster Zeit hat die Bundesregierung wiederholt erklärt, sie sei entschlossen, bei einem erneuten Überschäumen der Konjunktur Gelder stillzulegen, um die Binnennachfrage zu bremsen⁵⁸). Es bleibt abzuwarten, wie diese Absichtserklärungen sich in der Praxis bewähren werden.

Mit dem Mitte 1967 in Kraft getretenen Stabilitätsgesetz⁵⁹) hat sich die Bundesrepublik zum ersten Mal ein modernes konjunkturpolitisches Instrumentarium geschaffen. Es enthält eine Reihe von Werkzeugen, die es dem öffentlichen Haushalt ermöglichen sollen, sich kurzfristig an konjunkturelle Notwendigkeiten anzupassen: insbesondere durch Erhöhung oder Senkung des öffentlichen Kreditvolumens⁶⁰), Variation gewisser Steuerund Abschreibungssätze⁶¹), Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen⁶²), Bewirkung zusätzlicher Ausgaben in der Depression⁶⁸), Sperre von Ausgaben in der Hochkonjunktur⁶⁴). Außerdem strebt das Gesetz eine Rationalisierung der Finanzwirtschaft durch mehrjährige Finanzplanung⁶⁵) und durch Koordination der öffentlichen Einzelhaushalte⁶⁶) — insbesondere von Bund, Ländern und Gemeinden - an.

Auf die verfassungsrechtlichen Probleme grundsätzlicher Art. mit denen uns das Stabilitätsgesetz konfrontiert, kann ich aus Zeitgründen nicht eingehen. Ich möchte aber wenigstens auf einen zentralen Gesichtspunkt hinweisen:

Die Instrumente des Stabilitätsgesetzes wirken durchweg im Sinne einer Globalsteuerung⁶⁷), d. h. sie beeinflussen die makroökonomischen Größen (Geld- und Kreditvolumen, Investitionsvolumen usw.), lassen aber im mikroökonomischen Bereich die

⁵⁸) S. z. B. FAZ Nr. 213 v. 13. 9. 1968, S. 1, und FAZ Nr. 263 v. 11. 11. 1968, S. 13.

⁵⁹⁾ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, v. 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 582). Dazu s. insb. die Kommentare von Klaus Stern/Paul Münch (1967) und von Alex Möller (1968).

⁶⁰⁾ Insb. §§ 6 Abs. 3; 19--25 StabG.

⁶¹) §§ 26—28 StabG.

⁶²) §§ 5 Abs. 2; 6 Abs. 1 Satz 3; 7; 15 StabG.

^{65) §§ 6} Abs. 2; 8 Abs. 1; 11 StabG.

^{§ 6} Abs. 1 StabG.
§ 9 StabG.

^{66) § 13-25} StabG.

⁶⁷⁾ Zum Prinzip der Globalsteuerung s. Schiller, Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft (1966), insb. S. 11 ff., 20 f.; Münch, in Stern/Münch, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (1967), S. 36-43; Eberhard, Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte, BayVBl. 1967, 217 ff.; Benda, NJW 1967, 849 ff. (853); Frickhöffer, Legitime und nichtlegitime Staatsfunktionen in der Marktwirtschaft, in: Geldwert und öffentliche Finanzen (1965), S. 9 ff. (17—18); Zuck, NJW 1967,

individuellen Entscheidungen der wirtschaftenden Subjekte unberührt⁶⁸). Diese Abwesenheit von Befehl und Zwang gegenüber dem Einzelnen ist angesprochen, wenn es in § 1 StabGheißt, die Ziele des Gesetzes seien "im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung" anzustreben⁶⁹). Infolgedessen wird die Grundrechtssphäre hier im Normalfall nicht tangiert. Gleichwohl wird man im Auge behalten müssen, daß in Extremfällen die Quantität der makroökonomischen Steuerung in die Qualität mikroökonomischer Eingriffe umschlagen kann. Der Reflex, dem der Einzelne durch die Steuerungsmaßnahmen ausgesetzt ist, kann sich so intensivieren, daß eine unmittelbare individuelle Betroffenheit angenommen werden muß. Die Parallelen zur Erdrosselungssteuer und zu den neueren Entwicklungen im Enteignungsrecht liegen auf der Hand.

2. Die Instrumente finanzwirtschaftlicher Steuerung⁷⁰) sind auf beiden Seiten des Staatshaushalts angesiedelt. Bisher bestand in der staatsrechtlichen Diskussion über den Haushaltsplan ein stillschweigendes Einvernehmen darüber, daß man sich ganz überwiegend auf die Ausgabenseite beschränkte⁷¹). Diese Blickverengung wird jedoch dem Haushalt als wirtschaftspolitischem Faktor nicht mehr gerecht. Die Lenkungsfunktionen der Einnahme- und Ausgabeseite stehen in einem wechselseitigen Konkurrenzverhältnis⁷²). Sie können in weitem Maße gegen-

¹³⁰¹ ff.; Plankenhorn, Globalsteuerung in der Marktwirtschaft, NWB Fach 15, S. 199 ff.; "Globalsteuerung in der Marktwirtschaft" (Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der BReg., Nr. 5/67). S. auch die RegErkl. des Bundeskanzlers vom 13. 12. 1966, Sten. Berichte des BT, V/3656 ff. (3661).

⁶⁵⁾ Zuck, BB 1967, 805 ff. (808), stellt darauf ab, daß es i. d. R. an einer unmittelbaren Betroffenheit des Bürgers fehle. Die globale Steuerung sei "geeignet, die viel einschneidenderen direkten Einzelmaßnahmen im Verantwortungsbereich des Einzelnen zu vermeiden". — Bei dieser Feststellung sollte man sich freilich bewußt bleiben, daß die "Unmittelbarkeit" der Einwirkung ein recht problematisches und keinesweg eindeutiges Abgrenzungskriterium darstellt.

⁶⁰⁾ Zur gesetzgeberischen Geschichte dieses Begriffs s. die Hinweise bei Zuck, NJW 1967, 1301 ff. (1301 mit n. 5, 1302 mit n. 20, 1304 mit n. 55).

⁷⁶⁾ S. dazu allgemein das Gutachten über "Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung" in: "Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 4: Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956," hrsg. vom Bundeswirtschaftsministerium (1957); ferner Rolf Krüger, Das wirtschaftspolitische Instrumentarium. Einteilungsmerkmale und Systematisierung (1967).

⁷¹⁾ Das läßt sich an dem Schrifttum seit Laband aufzeigen. Die Einnahmen — die ja im wesentlichen auf besonderen Gesetzen beruhten — nahm man als vorgegeben hin.

seitig vertauscht werden⁷⁸). Deshalb erweist sich eine ganzheitliche Betrachtung als notwendig. Nur sie kann die gebotene Symmetrie zwischen den verschiedenen Lenkungsfaktoren⁷⁴) gewährleisten und kann diese divergierenden Faktoren überhaupt erst beherrschbar machen.

a) Die Staatseinnahmen sind in ihrer Gesamtheit zum Lenkungsinstrument der volkswirtschaftlichen Geldbewegungen geworden⁷⁵).

Das gilt zunächst für die Steuern. Ihre Verwendbarkeit für Zwecke der Ordnungspolitik⁷⁶) ist seit langem im Grundsatz anerkannt⁷⁷), wobei allerdings die verfassungsrechtlichen Grenzen für den Einsatz dieses Lenkungsmittels noch nicht abschließend geklärt sind⁷⁸). Nunmehr hat das Stabilitätsgesetz im Anschluß an ausländische Vorbilder die Steuer auch als Instrument der

78) Timm, Bemerkungen zur wirtschaftspolitisch orientierten nichtfiskalischen Besteuerung, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 87 ff. (96).

⁷³) Vgl. etwa die Vertauschbarkeit von steuerlichen Begünstigungen und baren Subventionierungen als Anreiz für Investitionen; s. *Mersmann*, Sonderabschreibungen und Investitionsprämie, DStZ (A) 1967, 2 ff.

 ¹⁴) S. dazu *Timm*, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 87 ff. (89 n. 2).
 ¹⁵) *Tautscher*, Die öffentliche Wirtschaft (1953) S. 48—49.

⁷⁶⁾ Für die Finanzwissenschaft ist diese Verwendbarkeit unproblematisch, weil nach ihr die Steuer einen bloßen "Instrumentalcharakter" als "Technik zwangsweiser Übertragung ökonomischer Werte gewisser Einzelwirtschaften auf den Staat" besitzt. So insb. Neumark, Vom Wesen der Besteuerung, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates (1967), S. 335 ff. (341—43); W. Koch, Art. "Steuerpolitik", in HwbSozWiss. Bd. 10, S. 124 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen. Die Feststellung, daß die Steuer zur Erzielung wirtschaftspolitischer Wirkungen objektiv geeignet sei, genügt dem Nationalökonomen, um zu folgern, es sei "schlechterdings nicht einzusehen, warum dem Staat unter allen möglichen Interventionsmethoden gerade der Weg der Besteuerung versperrt sein sollte" (so Neumark, in: Handbuch der Finanzwissenschaften, Bd. I, 2. Aufl., 1952, S. 613). Das Verfassungsrecht kann diese Folgerung nicht übernehmen, sondern muß den Einsatz der Steuer zu nichtfiskalischen Zwecken besonders am GG legitimieren.

⁷⁷⁾ Aus der Rspr. s. insb. BVerfGE 6, 55 (81); 13, 181 (196—97); 14, 76 (99); 16, 147 (161—62); 19, 101 (114); 19, 119 (125); 21, 54 (63). — Das BVerfG charakterisiert das interventionistische Motiv meist als "Nebenzweck", vereinzelt aber auch als "Hauptzweck" der betr. Abgabe. Es weist jedoch stets darauf hin, daß sie zugleich auch zur Erzielung von Einnahmen für die Staatskasse diene.

⁷⁸) Dazu Bellstedt, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirschaftslenkung durch Steuern (1958); Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze (1966); ders., BB 1967, 1345 ff.; zuletzt Klaus Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung (insb. Abschn. II und III), in: Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/69, S. 225 (227—42).

Konjunkturpolitik hoffähig gemacht⁷⁸). Das Steuerrecht eignet sich deshalb ganz besonders zur Konjunkturpflege, weil es stark differenzierende und damit gezielte Eingriffe in die volkswirtschaftlichen Geldströme ermöglicht⁸⁰).

Die Gebühren, ursprünglich ein ausgesprochen "neutraler" Faktor im Finanzwesen, scheinen ebenfalls zunehmend in den Sog des Interventionismus zu geraten. Ich erinnere nur an die Alternativvorschläge der CDU zum Leber-Plan, die den Güterfernverkehr durch Gebührenerhebung regulieren wollen⁸¹). Von nationalökonomischer Seite hat man bereits eine Theorie der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen mit Hilfe von Gebühren entwickelt⁸²). Hier könnte die Rechtsprechung des BVerfG⁸⁵) und vor allem des BVerwG⁸⁴), die das Äquivalenzprinzip anerkennt und es überdies ausgesprochen verwaltungsfreundlich interpretiert⁸⁵), leicht zum Einfallstor für weittragende Entwicklungen werden.

⁹⁰) Je nach der Stelle, an der steuerliche Be- oder Entlastungen ansetzen, kann entweder der Konsum oder das Investitionsvolumen gedrosselt bzw. angeregt werden, es können gezielte regionale oder strukturelle Präferenzen gesetzt werden usw.

⁸¹) BT-Drucksache V/2524, S. 13 ff.: Entwurf eines Gesetzes über die Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lastfahrzeuge; s. auch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des GG, BT-Drucksache V/3483 (dazu 1. Lesung am 13. 11. 1968, Sten.Berichte, V. Wahlperiode. S. 10496 f.).

Besonders aufschlußreich erscheint auch der ernsthaft zur Diskussion gestellte Plan, den Bestand an Milchkühen durch Einführung einer jährlichen Lizenzgebühr für die Kuhhaltung zu drosseln. S. dazu Krause, Kuhhandel mit Milchlizenzen, FAZ Nr. 266 v. 14. 11. 1968, S. 13.

ss) Hansmeyer/Fürst, Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen (1968).

⁸⁵) BVerfGE 20, 257 (270): das Aquivalenzprinzip sei dem Begriff der Gebühr immanent.

⁸⁴) BVerwGE 2, 246 (249); 5, 136 (141); 12, 162 (169-70); 13, 214 (222-23); 22, 299 (305); 26, 305 (309) und öfters, zuletzt BVerwG I C 72/67, Urt. v. 24. 9. 1968 (unveröffentlicht). S. auch H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 7. Aufl. (1968), S. 256 ff.

85) Zutreffende Kritik an der Rspr. des BVerwG bei Bachof, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht, Bd. I, 3. Aufl. (1966), S. 303-05, und Bd. II (1967), S. 406-07; Betterman, Legislative ohne Posttarifhoheit (1967), S. 46-55; Leisner, Verwaltungspreis — Verwaltungssteuer. Betrachtungen zu den Gebührengrundsätzen, in: Gedächtnisschrift für Hans Peters (1967), S. 730 ff.; besonders kritisch Rupp, NJW 1968, 569 ff. (570-71); s. ferner Suhr, Fernsprechgebühren — Luxusabgaben auf Daseinsvorsorge?, BB 1968, 611 ff.

^{79) § 51} Abs. 1 Ziff. 2 Buchst. s und Abs. 2—3 EinkStG i. d. F. des § 26 StabG; §§ 19 c und 23 a Abs. 1 Ziff. 2 Buchst. i—k KörpStG i. d. F. des § 27 StabG; § 19 Abs. 3 S. 2—4 GewStG i. d. F. des § 28 StabG.

Die Verschuldung der öffentlichen Hand — nach klassischer Auffassung lediglich dazu bestimmt, einen außerordentlichen Bedarf, insbesondere für sog. werbende Zwecke, zu befriedigen⁸⁶) — erweist sich heute als konjunkturpolitisches Instrument ersten Ranges⁸⁷). Im Zusammenwirken mit der Steuerpolitik reguliert sie die Selbstfinanzierungsquote der Wirtschaft und damit das Investitionsvolumen⁸⁸). Mit dieser Umfunktionalisierung des Staatskredits ist das Gebot des Haushaltsausgleichs in Art. 110 Ab. 2 GG weitgehend obsolet geworden⁸⁹). Auch die Trennung des außerordentlichen vom ordentlichen Haushalt hat ihren Sinn verloren. Eine Neufassung des Art. 115 GG im Rahmen der geplanten Haushaltsreform⁹⁰) soll der neuen Situation in sehr vorsichtiger Weise Rechnung tragen⁹¹).

b) Auf die Staatsausgaben möchte ich nur kurz hinweisen. Durch ihr Gesamtvolumen und durch ihre Aufteilung im großen — vor allem durch den relativen Anteil der Investitionen und des sog. Sozialkonsums — beeinflussen sie die Konjunktur. Die

⁹⁶) Diese Anschauung liegt noch dem Wortlaut des Art. 115 GG in seiner derzeit geltenden Fassung zugrunde.

⁸⁷⁾ S. aus der Praxis die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium: "Kriterien und Konsequenzen der Staatsverschuldung", Bulletin Nr. 100/1968, S. 860 ff. (861-63); Bundesfinanzminister Strauβ, Zur Kreditfinanzierung in der mehrjährigen Finanzplanung 1968-1972, Bulletin Nr. 109/1968, S. 929 ff. (insb. 929-30); ders., Staatskredit und Konjunktursteuerung, in: Vortragsveranstaltung der Rhein.-Westfäl. Börse und der IHK zu Düsseldorf am 24. 6. 1968 (Privatdruck), S. 11 ff. (13-15, 17, 20).

Das StabG trägt der konjunkturpolitischen Bedeutung des Staatskredits insb. in §§ 6 Abs. 3; 18 Abs. 2 Ziff. 2; 19-25 Rechnung.

§§ S. Strauβ, Bulletin Nr. 109/1968, S. 929 ff. (930).

⁸⁸) Dazu Hettlage, Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts, in: Festschrift für Schoettle, S. 77 ff. (92-94): "Sinn und Unsinn des verfassungsrechtlichen Gebots zum Haushaltsausgleich"; Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung — Spielraum und Grenzen (Gutachten zum 47. DJT, 1968), S. 41-43; vergl. auch W. Henle, Gleichgewichtstheorie und Haushaltsplanung, Z. f. Pol. 13 (1966), S. 172 ff.

Der Entwurf der BReg. zur Neufassung des Art. 110 GG hält allerdings an dem Gebot fest (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 n. F.). S. dazu die Amtliche Begründung: BR-Drucksache 284/68, S. 44-45 (Tz. 107): Diese "Ordnungsvorschrift" sei im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft unentbehrlich; sie stehe der Verwirklichung einer antizyklischen Haushaltspolitik nicht entgegen. — Der Haushaltsausgleich besitzt dabei freilich nur noch formale Bedeutung.

⁹⁰) BR-Drucksache 284/68, S. 2.

²¹) Eine obligatorische Finanzierungsübersicht wird die politische Ordnungsfunktion, die der Trennung des außerordentlichen vom ordentlichen Haushalt bisher zukam, übernehmen. S. dazu die Amtl. Begr., BR-Drucksache 284/68, S. 40 (Tz. 66).

Einzelpositionen enthalten daneben zahllose strukturpolitisch wirksame Faktoren.

Daß die im Etat ausgewiesenen Subventionen vielfältige ordnungspolitische Ingerenzen ermöglichen, braucht vor diesem Kreis nicht wiederholt zu werden⁹²). Im Augenblick erleben wir gerade bei dem mit "Zuckerbrot und Peitsche"⁹³) betriebenen Tauziehen um die Einheitsgesellschaft für den Ruhrkohlenbergbau⁹⁴), welches Ausmaß sie annehmen können. — In diesem Zusammenhang darf auch die ordnungspolitische Funktion nicht außer acht bleiben, die der Marktmacht des Staates als des größten Abnehmers von Wirtschaftsgütern zukommt⁹⁵). Sie wird meist unterschätzt und tritt allenfalls bei spektakulären Anlässen in Erscheinung — wie kürzlich in den USA, wo der Staat durch die bloße Androhung eines Auftragsstops die Rücknahme einer allgemeinen Stahlpreiserhöhung erzwungen hat⁹⁶).

In diesem Zusammenhang ist die planerische Erfassung der Staatsausgaben über das einzelne Haushaltsjahr hinaus von zentraler Bedeutung. Man hat das in der Bundesrepublik sehr spät einzusehen gelernt. Erst das Stabilitätsgesetz hat eine mehrjährige Finanzplanung institutionell verankert⁹⁷). Ihre Besonderheit besteht darin, daß die Planfaktoren des mehrjährigen Plans zugleich Bestandteile der periodisch zu beschließenden

^{**)} S. die auf der Grazer Tagung der Vereinigung (1966) vorgetragenen Berichte von Ipsen und Zacher, Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL 25, S. 257 ff. bzw. 308 ff.; ferner Friauf, Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Problematik des Subventionswesens, DVBl. 1966, 729 ff.; Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen (1966); K. H. Hansmeyer, Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument, in: Subventionen in der Bundesrepublik (Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten n. F. Heft 25).

⁸⁸) "Zuckerbrot und Peitsche für die Ruhr" ist der Titel eines wirtschaftspolitischen Leitartikels von W. *Throm* in der FAZ.

⁸⁴) Die Lockung mit dem Versprechen neuer Subventionen und die Drohung mit dem Entzug der bisher gewährten wurde gezielt eingesetzt, um die Bergbauunternehmen zum "freiwilligen" Eintritt in die Einheitsgesellschaft zu bewegen. S. dazu W. Throm, Der Ruhrbergbau rechnet und rechnet, FAZ Nr. 176 v. 1. 8. 68, S. 11; ders., In die Einheitsgesellschaft hineinknüppeln?, FAZ Nr. 209 v. 9. 9. 68, S. 13. S. ferner FAZ Nr. 186 v. 13. 8. 68, S. 3; Nr. 190 v. 17. 8. 68, S. 19; Nr. 210 v. 10. 9. 68, S. 13.

⁶⁶⁾ Grundlegend: Forsthoff, Der Staat als Auftraggeber (1963).
66). S. die Berichte: FAZ Nr. 176 v. 1. 8. 68, S. 11; Nr. 179 v. 5. 8. 68, S. 9; Nr. 181 v. 7. 8. 68, S. 11; Nr. 182 v. 8. 8. 68, S. 9; Nr. 183 v. 9. 8. 68, S. 17.

⁸⁷) § 9 StabG-S. dazu Hettlage, Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung FinArch. n. F. 27 (1968), S. 235 ff.; Weichmann, Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 220 ff.

einzelnen Haushaltspläne sind⁹⁸). Der mehrjährige Plan setzt die langfristigen strukturpolitischen Ziele, während es der Aufstellung und vor allem dem Vollzug der jährlichen Pläne überlassen bleibt, den kurzfristigen konjunkturellen Notwendigkeiten gerecht zu werden. Ihrer allgemeinen Tendenz nach wirkt die längerfristige Finanzplanung antizyklisch.

c) Schließlich sollen einige weitere finanzwirtschaftliche Lenkungsmittel nur am Rande erwähnt werden. Staatliche Bürgschaften⁵⁹) spielen seit Jahren eine zunehmende Rolle in der Konjunktur- wie in der Strukturpolitik¹⁶⁰). Privatwirtschaftliche Unternehmungen der öffentlichen Hand kommen an sich durchaus als Werkzeuge für Interventionen in Betracht¹⁰¹). Man hat sie bei uns allerdings, wie erst jüngst die Arbeiten von Herrn Klein (Heidelberg)¹⁰²) und Herrn Rüfner¹⁰³) dargetan haben, bisher nur sehr zögernd zu diesem Zweck eingesetzt.

Sollte sich die Bundesregierung hier, etwa nach französischem Vorbild, eines Tages für einen Kurswechsel entscheiden und öffentliche Unternehmungen in stärkerem Umfange als Instrumente der Wirtschaftspolitik in Dienst nehmen, dann würden sich eine Reihe schwerwiegender verfassungsrechtlicher Probleme ergeben. Vor allem wäre zu fragen, ob die öffentliche

⁹⁶) Zutreffend Weichmann, aaO. S. 225: "Der Jahreshaushalt verliert . . . seinen autonomen Charakter und wird zum Ausfluß und Instrument einer mittelfristigen Planung."

⁹⁹) S. dazu Conrad, Bürgschaften und Garantien als Mittel der Wirtschaftspolitik (1987); Korff, in Festschrift für Schoettle, S. 101 ff. (104-06).

¹⁰⁰) Hervorzuheben sind insb. die sog. Hermes-Bürgschaften zur Sicherung von Export-Geschäften und die Bürgschaften aus dem ERP-Sondervermögen, mit deren Hilfe zahlreiche strukturpolitisch bedeutsame Programme durchgeführt werden. Diese Programme sind ausführlich dargestellt in dem jährlich erscheinenden Handbuch "Der Bund als Finanzier" (hrsg. v. W. Schlauwitz, Verlag für Publizistik, Bad-Godesberg), S. z. B. "Der Bund als Finanzier" 1964, S. 123 ff.

¹⁰¹⁾ S. die Referate zum Thema "Öffentliche Unternehmen als Instrumente planender Verwaltung", die auf der Tagung für Rechtsvergleichung 1967 gehalten worden sind (Bericht von Brohm, JZ 1967, 767—68); ferner Klaus Vogel, Die wirtschaftliche Betätigung öffentlicher Verwaltungsträger in Handel und Industrie und ihre rechtliche Regelung, in: Deutsche Landesreferate zum VII. Int. Kongreß f. Rechtsvergleichung 1966, S. 461 ff.; Hans H. Klein, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb (1968), insb. S. 38 ff., 48 ff., 258 ff.; Rüfner, Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft (1967), S. 142 ff., 176 ff., jeweils mit weit. Nachw.

¹⁰²⁾ Hans H. Klein, aaO. S. 51-52.

¹⁰⁰⁾ Rüfner, aaO. S. 182 ff.

Hand auch für interventionistisch eingesetzte Unternehmungen die Gewerbefreiheit beanspruchen kann, die ihr heute von namhaften Stimmen zugebilligt wird¹⁰⁴).

An letzter Stelle — dem systematischen Zusammenhang, nicht aber der Bedeutung nach — ist hier das konjunktur- und wirtschaftspolitische Instrumentarium der Deutschen Bundesbank¹⁰⁵) zu nennen.

III.

Zum eigentlichen Haushaltsplan, dem ich mich damit zuwende, muß ich mir eingehendere Ausführungen leider versagen.

1. Als Gegenstand der deutschen Staatsrechtslehre hat er ein recht wechselhaftes Schicksal erlebt¹⁰⁶). Laband¹⁰⁷) hat ihn in die Auseinandersetzung über den konstitutionellen Gesetzesbegriff hineingezogen; er hat damit eine Scheinproblematik¹⁰⁸) aufgetürmt, unter der die wirklichen Probleme des Budgetrechts begraben wurden. Es sollte sich als entscheidende Weichenstellung erweisen, daß die herrschende Lehre die rechtstechnische Feststellung der geplanten Staatsausgaben einseitig in den Vordergrund rückte¹⁰⁶) und damit die Appropriation, die parlamentarische Bewilligung der Ausgaben, weitgehend weginterpretierte. Man sah nur die rechtliche, nicht

¹⁶⁴) S. aus neuerer Zeit insb. Bettermann, Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand. Beiträge zu Art. 12 I, 15, 19 III GG, in: Berliner Festschrift für Ernst E. Hirsch (1967), S. 1 ff.

¹⁰⁸) Dazu s. insb. Samm, Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge (1967); Uhlenbruck, Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen, Kölner Diss. (1967). Weiland, Regelungskompetenzen der Deutschen Bundesbank, Hamburger Diss. (1967) jeweils mit eingehenden Nachweisen.

¹⁶⁶) Kritischer Überblick dazu bei *Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. I (1968), S. 177 ff. (Frühkonstitutionalismus), S. 249 ff. (Reichsverfassung 1871) und S. 270 ff. (Weimarer Epoche).

¹⁸⁷⁾ Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs-Urkunde . . ., Zs. für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preußen, Bd. 4 (1870), S. 625 ff.; ders., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. 4 (1914), S. 522 ff.; ders., Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl. (1919), S. 428 ff.

¹⁰⁸⁾ S. Friauf, aaO. S. 263.

¹⁰⁰⁾ Charakteristisch erscheint Labands Feststellung, der Etat sei eine bloße "Rechnung" (Aufstellung) der "bereits erfolgten oder vorherzusehenden" Einnahmen und Ausgaben (Laband, Das Budgetrecht . . ., aaO. S. 637; ders., Deutsches Reichsstaatsrecht, aaO. S. 428).

aber die politische Budgetfunktion¹¹⁰). Als dann in der Weimarer Epoche schließlich auch die politische Funktion erkannt wurde, bedurfte es nur einer schlichten Begriffsvertauschung, um die dem Parlament damit zugewachsene finanzpolitische Prärogative auf die Regierung zu übertragen: Aus dem Budget als "staatsleitendem" oder "Regierungs-Akt" wurde ein Akt der (!) Regierung¹¹¹).

Auch heute noch steht die budgetrechtliche Diskussion zu einem erheblichen Maße im Banne der konstitutionellen Verfassungsdoktrin, um nicht zu sagen: Verfassungsideologie. Das zeigt sich vor allem bei der Frage nach dem verfassungspolitischen Sinn des parlamentarischen Budgetrechts. Noch immer herrscht die Meinung vor, die maßgebliche Aufgabe des Parlaments bestehe darin, auf Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt zu dringen und die Exekutive an unnötigem Geldausgeben zu hindern¹¹²). Die budgetrechtlichen Kompetenzen seien entsprechend dieser Funktion zu interpretieren.

Diese Auffassung läßt jedoch den untrennbaren Zusammenhang zwischen finanzpolitischer und wirtschafts- bzw. sozialpolitischer Prärogative außer acht. Wenn in unserer Verfassungsordnung allein das Parlament vermöge seiner demokratischen Legitimität berufen ist, die grundlegenden wirtschaftsund sozialpolitischen Entscheidungen zu treffen¹¹⁸), dann kann man diesem Parlament nicht die Kompetenz zur eigenverantwortlichen finanzpolitischen Dezision absprechen und es auf eine bloße Sparsamkeitskontrolle beschränken. Die maßgebliche politische Weichenstellung erfolgt in den frühen Stadien des

¹¹⁰⁾ Zum Gegensatz von rechtlicher und politischer Budgetfunktion s. etwa Vialon, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, S. 13 ff. (14-15); Patzig, Probleme einer Neuordnung des Finanz- und Haushaltsrechts, VerwArch. Bd. 58 (1967), S. 1 ff. (5). — Zu beiden ist heute die wirtschaftliche und die sozialstaatliche Funktion des öffentlichen Haushalts hinzugetreten.

¹¹¹⁾ Insb. Joh. Heckel, Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, HbDStR Bd. 2 (1932), S. 374 ff. (386-92). Dazu kritisch Friauf, aaO. S. 280 ff.

¹¹²⁾ Maunz-Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 7 zu Art. 113; Franz Klein, Die staatsrechtliche Stellung des Bundesministers der Finanzen, DVBl. 1962, 573 ff. (576); Kordes, Zum Art. 113 GG, Dritte Gewalt, Jg. XVI (1965), Nr. 15, S. 8 ff. (8); Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (1966), S. 46 (Tz. 187); u. a.

¹¹³) Badura, Die Rechtsprechung des BVerfG zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, AöR Bd. 92 (1967), S. 382 ff. (386); ders., DÖV 1968, 446 ff. (449).

Budgetprozesses¹¹⁴) bei der Auseinandersetzung mit den programmatischen Alternativen für die Verwendung der verfügbaren Staatsmittel. Hier kommt es zwar auf Einsicht in das finanziell Mögliche und Tragbare, nicht aber auf "Sparsamkeit" an¹¹⁵). Das Prinzip der Sparsamkeit wird erst im letzten Stadium des Budgetprozesses relevant, wo es darum geht, den wirtschaftlichsten Weg zur Erreichung der bereits vorweg festgelegten Ziele und Aufgaben zu finden. Dieses Stadium aber ist politisch drittrangig¹¹⁶).

Wer das Haushaltsrecht des Bundestages auf die bloße Sparsamkeits-Kontrolle beschränken will, leugnet damit in der praktischen Konsequenz sein originäres politisches Initiativ- und Entscheidungsrecht auf allen Gebieten, auf denen politische Gestaltungen vom Einsatz finanzieller Mittel abhängig sind. Diese Abhängigkeit besteht heute praktisch in sämtlichen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Aus diesem Grund kann der Auffassung von der Sparsamkeitsfunktion des parlamentarischen Budgetrechts nicht gefolgt werden, wenn der Bundestag keine capitis deminutio gerade in den entscheidenden Bereichen der modernen Staatstätigkeit hinnehmen soll¹¹⁷).

2. Hier hat nun allerdings mit dem allmählichen Anwachsen der wirtschaftspolitischen Funktion des öffentlichen Haushalts¹¹⁸) eine Entwicklung eingesetzt, die im Begriff steht, die

¹¹⁴⁾ Der Budgetprozeß zerfällt nach heutiger Einsicht in die drei Hauptstadien der Planung, der Programmierung (politische Entscheidung zwischen den in Betracht kommenden Plan-Alternativen) und der Umsetzung der getroffenen politischen Entscheidungen in einzelne Haushaltspositionen. S. dazu z. B. Smithies, The Budgetary Process in the United States (1955), S. 9-10, 13-15 u. insb. 20-28; Greenhouse, The Planning-Programming-Budgeting System, Publ. Adm. Rev. Bd. 26 (1966), S. 274 ff.; Senf, Probleme der Gliederung des öffentlichen Haushalts, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts (1962), S. 127 ff. (131-35).

¹¹⁵) Die Entscheidung darüber, welche Maßnahmen im wirtschaftsund sozialpolitischen Bereich getroffen, welche Waffensysteme für die Bundeswehr beschafft werden sollen usw. kann nicht primär nach Gesichtspunkten der Sparsamkeit gefällt werden,

¹¹⁶⁾ Senf, Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebahrung zur Erhöhung der Transparenz (Referat vor dem Finanzwissenschaftl. Ausschuß des Vereins für Sozialpolitik, noch unveröffentlichtes Manuskript), 1968, S. 12, spricht plastisch von einem "intensiven Herumsuchen in den Krümeln".

¹¹⁷) Eine eingehendere Auseinandersetzung mit der hier abgelehnten Auffassung muß dem in Vorbereitung befindlichen 2. Band meines "Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Begierung" vorbehalten bleiben.

und Regierung" vorbehalten bleiben.

118) Zu dieser s. Neumark, Begriff und Funktionen des Budgets, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 2. Aufl., S. 555 ff.

parlamentarische Regierungsform des Grundgesetzes entscheidend zu wandeln. Sie ist durch das Stabilitätsgesetz akzentuiert worden und wird von der bevorstehenden Haushaltsrechtsreform weiter vorangetrieben werden.

Diese Entwicklung konzentriert sich um drei Gesichtspunkte. Der erste ergibt sich aus der fast einhelligen Überzeugung, daß die Konjunkturpolitik "sachlogisch gouvernemental" sei¹¹⁹). Zweitens geht man davon aus, nur die Regierung sei zum längerfristigen Planen im finanzwirtschaftlichen Bereich berufen, und drittens schließlich, der natürliche Hang der Parlamente zum finanziellen Selbstmord müsse gebremst werden. — Ich kann den Prozeß hier nicht in extenso ausbreiten, möchte aber doch jedenfalls einige wesentliche Linien skizzieren:

a) Das Stabilitätsgesetz verpflichtet in Ausführung des neuen Art. 109 Abs. 3 GG den Bund, seiner Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrundezulegen¹²⁰). Damit wird der jährlich durch Gesetz festzustellende Haushaltsplan in einen größeren Planungszusammenhang hineingestellt. Nach § 9 Abs. 2 StabG ist die Beschlußfassung über den Finanzplan ausschließlich der Bundesregierung vorbehalten. Erst nach der Verabschiedung hat sie den Plan dem Bundestag zur bloßen Kenntnisnahme vorzulegen.

Man wird diese Zuständigkeitsverteilung als sachgerecht ansehen müssen¹²¹), und zwar auch dann, wenn man nicht generell der Auffassung folgt, daß das Element des staatlichen Planens insgesamt materiell zur Regierungsfunktion gehöre und aus der Kompetenz des Parlaments herausfalle. Sie führt aber zwangsläufig dazu, daß die politischen Gewichte gerade auf dem zen-

^{(559);} Stern, in Stern/Münch, StabG, S. 61-62 (aaO. S. 61 n. 3: Nachweise des finanzwissenschaftl. Schrifttums); Heinke, Der öffentliche Haushalt, ein Instrument der Bedarfsdeckung oder der Konjunktursicherung?; DÖH Bd. 8 (1967), S. 66 ff.; Patzig, VerwArch. 58 (1967), S. 1 ff. (11-13, 97-98); ders., DVBl. 1966, 672; Vialon, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, S. 13 ff. (14-17).

¹¹⁹⁾ Stern, in Stern/Münch, StabG, S. 55; ders., DÖV 1967, 657 ff. (659-60); ders., Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, S. 31, 35. S. ferner Biedenkopf, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, 1005 ff. (1007); Hettlage, in: Geldwert und öffentliche Finanzen, S. 52 ff. (64); Köttgen, Arch. f. Kommunalwissenschaften Bd. 5 (1966), S. 3 ff. (18-19); Neumark, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, S. 666 ff. (667); Vialon, aaO. (wie n. 118), S. 35 n. 32.

^{120) § 9} Abs. 1 StabG.

¹²¹⁾ S. dazu außer den in n. 119 Genannten noch Herzog, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24, S. 201 ff.; Möller, StabG, S. 65 (Rdnr. 15); Jürgensen/Kantzenbach, Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Planung, in: Planung II (1966), S. 49 ff. (62).

tralen Feld der Entfaltung des modernen Sozialstaats in erheblichem Maße vom Parlament zur Regierung hin verschoben werden¹²²). Faktisch kommt es zu einer politischen Prädominanz der Bundesregierung¹²³): Der Finanzplan ist zwar im verfassungsrechtlichen Sinne für das Parlament nicht verbindlich¹²⁴). In der Verfassungspraxis dürfte er es aber kraft seiner Eigendynamik¹²⁵) in weitestgehendem Maße politisch präjudizieren¹²⁶). Diese Präjudizierung bedeutet auch keinesfalls eine bloß zufällige Nebenwirkung des Finanzplans, sondern sie wird — ähnlich wie bei den vom Troeger-Gutachten vorgeschlagenen Plänen und Richtlinien für die Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben¹²⁷) — bewußt und gezielt eingesetzt.

Die ohnehin starke faktische Bindung des Bundestags an den Finanzplan wird überdies noch durch eine Reihe von institutionellen Vorkehrungen gesichert. Ich nenne nur die beiden bedeutsamsten: Die Regierung muß nach § 9 Abs. 1 StabG den Finanzplan ihrem jährlichen Haushaltsentwurf zugrunde legen¹²⁸). Will der Bundestag über die vorgeschlagenen Ausgaben hinausgehen, so bedarf er nach Art. 113 GG ihrer Zustimmung.

Bei dem dazu notwendigen Regierungsbeschluß aber dürfte wieder die Bindung des Kabinetts an den Finanzplan durchgreifen, so daß — falls Art. 113 GG nicht weiterhin leerlaufen sollte — im Ergebnis der Finanzplan durchschlagen muß. —

¹²²⁾ So auch Hettlage, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 235 ff. (241); Hüttl, DVBl. 1968, 673 ff. (677-78).

¹²³⁾ Wenn Zuck, NJW 1967, 1301 ff. (1304 mit n. 52), davon spricht, der Bundestag werde im Bereich der Wirtschaftsverfassung in eine "entscheidungsunerhebliche Repräsentationsfunktion" bzw. eine "politische Sekundärfunktion" zurückgedrängt, dann mag das im Augenblick überspitzt klingen. Der Tendenz nach trifft diese Beobachtung aber zu.

¹²³) Stern, in Stern/Münch, StabG, S. 143; Hettlage, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 235 ff. (240).

¹⁸⁵) Die Eigendynamik, die einmal aufgestellte und propagierte Pläne in der modernen Massendemokratie zu entfalten pflegen, ist bekannt. Hier drängt sich die sozialwissenschaftliche Parallele zur sog. self-fulfilling prophecy bei gesellschaftlichen Voraussagen auf; dazu s. R. Morton, in: Logik der Sozialwissenschaften, 4. Aufl. (1967), S. 144 ff.

schaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute (Schriften des Vereins für Sozialpolitik n. F. 45), 1967, S. 173 ff. (194-95); Möller, StabG, S. 132-33.

¹²⁷⁾ S. Gutachten über die Finanzreform, aaO. (oben n. 112), S. 41 (Tz. 160). Dazu auch Grawert, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 63 ff. (75).

¹²⁸⁾ Das wird vom Gesetz zwar nicht ausdrücklich angeordnet, ergibt sich aber aus dem Sinn des § 9 Abs. 1 StabG. Ebenso Senf, aaO. (oben n. 116), S. 24-25.

Der Entwurf zur Neufassung des Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 GG¹²⁹) sieht vor, daß bei der Verteilung der Verbundsteuermasse auf Bund und Länder der beiderseitige Bedarf auf der Grundlage der mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln sei¹³⁰). Es ist schwer zu sehen, wie der Bundestag in wesentlichen Positionen von einer Planung sollte abweichen können, die zuvor bereits kraft Verfassungsrechts zur Bemessung des Bundesanteils an den Verbundsteuern gedient hat.

Der vom Bundestag festzustellende Jahreshaushaltsplan verliert damit, wenn die mittelfristige Finanzplanung ihren Sinn nicht verfehlen soll, zwangsläufig seinen autonomen Charakter. Er wird zum bloßen Vollzugsinstrument der von der Regierung beschlossenen Planung¹³¹).

b) Art. 113 GG ist bisher ein ausgesprochen "stumpfes Schwert" geblieben. Ungeachtet aller Absichtserklärungen hat die Bundesregierung ihr Recht, ausgabenerhöhende Beschlüsse des Parlaments zu blockieren, praktisch nicht genutzt. Eine im Rahmen der Haushaltsrechtsreform vorgeschlagene Neufassung der Vorschrift¹³²) will dieses Instrument nunmehr praktikabler gestalten. Damit tritt die grundsätzliche Problematik des Art. 113, die bisher kaum beachtet worden ist, in den Vordergrund.

Es wird allgemein angenommen, das Verbot, die im Haushaltsentwurf "vorgeschlagenen Ausgaben" ohne Zustimmung der Bundesregierung zu erhöhen, beziehe sich nicht nur auf die Gesamtsumme des Etats, sondern auf die einzelnen Positionen¹³³). Trifft diese Ansicht zu, dann ist es dem Bundestag z. B. verwehrt, einen für die Landwirtschaftsförderung vorgesehenen Betrag zur Kernenergieforschung, zur Strukturverbesserung des Bergbaus oder zur Kriegsopferversorgung hin zu verlagern. Da es im gesamten Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung praktisch keine Maßnahme gibt, die sich ganz ohne finanziellen Ein-

¹²⁹⁾ BR-Drucksache 138/68, S. 7 (inzwischen vom BT in erster Lesung angenommen).

¹³⁰⁾ Die Amtl. Begr., BR-Drucksache 138/68, S. 34 (Tz. 145), geht davon aus, daß die in Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 GG genannte "mehr-jährige Finanzplanung" mit der des Art. 109 Abs. 3 GG und des § 9 StabG identisch ist.

¹⁸¹) Dazu Hettlage, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 235 ff. (239-42); Weichmann, ibid. S. 220 ff. (225-26).

¹⁸²⁾ BR-Drucksache 284/68, S. 2.

¹⁸³⁾ Maunz-Dürig, aaO. Rdnr. 7 zu Art. 113; Vialon, Haushaltsrecht, 2. Aufl. (1959), S. 221, 225; Belau, Zur Auslegung und Anwendung des Art. 113 des Grundgesetzes, DVBl. 1951, 429 ff. (429-30); u. a.

satz durchführen ließe, erwächst der Bundesregierung von hier aus ein unbedingtes Vetorecht gegenüber fast sämtlichen Initiativen des Parlaments. Von der Finanzverfassung her wird also die Gestaltungsmöglichkeit des Bundestages gerade auch innerhalb der Wirtschaftsordnung ausgeschaltet.

Ich darf daran erinnern, daß in Großbritannien die Entwicklung von der ehemaligen Parlamentsregierung über die Kabinettsregierung zum heutigen System des "Prime-ministerial government" entscheidend durch den jahrhundertealten Verzicht des Unterhauses auf jegliche finanzielle Initiative¹³⁴) vorangetragen worden ist. Sollte die Haushaltsrechtsreform dem Art. 113 GG zur praktischen Effektivität verhelfen (wofür vieles spricht) und sollte sich dabei die genannte strikte Auslegung durchsetzen, dann würde unser Weg zwangsläufig zum britischen Regierungssystem hinführen — wobei ich hier offen lasse, ob dieses System im übrigen dem Grundgesetz entspricht¹³⁵). Es muß zumindest verwundern, daß die Amtliche Begründung zur Neufassung des Art. 113¹³⁶) mit keinem Wort auf diese prinzipiellen Zusammenhänge eingeht.

c) Während so die Entscheidungsfreiheit des Bundestags bei der Feststellung des Haushaltsplans weitgehend aufgehoben wird, wird auf der anderen Seite die Unterworfenheit der Bundesregierung unter den gesetzlich festgestellten Haushaltsplan aus wirtschafts-, vor allem aus konjunkturpolitischen Gründen in zunehmendem Maße gelockert. Schon seit 1960 enthielten die jährlichen Haushaltsgesetze des Bundes zahlreiche Ermächtigungen an den Bundesfinanzminister, Haushaltstitel je nach den konjunkturellen Erfordernissen zu sperren¹⁸⁷). Die Auswahl der dafür in Betracht kommenden Ausgabepositionen blieb seinem

Dazu s. May, Treatise on the Law, Privileges, Proceedings und Usage of Parliament, 16. Aufl. (1957), S. 677-91; Jennings, Parliament, 2. Aufl. (1957), S. 255, 290; Brittain, The British Budgetary System (1959), S. 213-14; E. Hilton Young, The System of National Finance (1915), S. 55-57; Roland Young, The British Parliament (1962), S. 178-81; Fellowes, Die Kontrolle der Exekutive durch das britische Unterhaus (1963), S. 6-9, 33.

¹⁸⁵⁾ E. Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, ÖZöffR n. F. 14 (1964/65), S. 105 ff. (110, 113), bejaht diese Frage. M. E. läßt sich eine derartige Feststellung angesichts zahlreicher struktureller Divergenzen zum englischen Verfassungsrecht (konstruktives Mißtrauensvotum, praktisch starre Wahlperioden, abweichendes Wahlrecht, Mehrparteiensystem usw.) aber nicht ohne weiteres treffen.

¹³⁴⁾ BR-Drucksache 284/68, S. 45-46.

¹⁸⁷⁾ Z. B. §§ 7 Abs. 3, 8 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 1967, BGBl. II S. 1961.

³ Veröffentl. Dt. Staatsrechtslehrer, Heft 27

Ermessen überlassen. § 6 Abs. 1 StabG hat daraus eine Dauerregelung entwickelt: Im Falle einer "die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung" kann die Bundesregierung den Finanzminister ermächtigen, Etatsperren zu verhängen.

Auch hier läßt sich kaum bezweifeln, daß die Regelung an sich sachgerecht erscheint. Da die Konjunkturpolitik sachlogisch kurzfristige Prozeßpolitik ist, muß sie, um wirksam zu sein, zwangsläufig beim Vollzug¹³⁶) des Haushaltplans ansetzen¹³⁹).

Sie erfordert deshalb pauschale Ermächtigungen an die Exekutive. Diese sachliche Notwendigkeit ändert aber nichts an der Tragweite der Regelung. Selbst ein Vorkämpfer aktiver Konjunkturpolitik wie Fritz Neumark wertet § 6 StabG als "gewaltige Machtverschiebung zugunsten der Exekutive"¹⁴⁰) und als eine "zu weit gehende Selbstentmannung des Parlaments"¹⁴¹).

Eine Reihe weiterer Entwicklungen gehen in dieselbe Richtung. So will der Entwurf zur Bundeshaushaltsordnung den Finanzminister generell ermächtigen, "in besonders begründeten" Fällen *Umschichtungen* innerhalb der Etatkapitel vorzunehmen¹⁴³) und die Übertragbarkeit von Ausgaben zuzulassen¹⁴⁴). Schließlich wird angestrebt, das *Spezialitätsprinzip* überhaupt aufzulockern¹⁴⁵), um der Exekutive eine größere Bewegungsfreiheit beim Haushaltsvollzug zu verschaffen.

d) Besondere Bedeutung als Instrument der Wirtschaftsintervention über den öffentlichen Haushalt hat das sog. Notbewilli-

¹⁸⁸⁾ S. allerdings auch § 5 StabG.

¹³⁹⁾ Dazu Korff, in: Festschrift für Schoettle, S. 101 ff. (119); Hettlage, ibid. S. 77 ff. (86-87); ders., in: Geldwert und öffentliche Finanzen, S. 52 ff. (55-56); Grund, ibid. S. 106 ff. (113, 117); Vialon, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, S. 13 ff. (22, 29-30).

¹⁴⁰⁾ Neumark, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen (1968), S. 43

¹⁴¹⁾ AaO. S. 83.

Auf die sog. finanzwirtschaftliche Sperre von Haushaltsmitteln durch den BdF, die die konjunkturpolitische Sperre des § 6 Abs. 1 StabG ergänzt, sei hier nur hingewiesen (s. § 7 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1967, BGBl. II 1961; § 41 Entwurf einer BHO, BR-Drucksache 284/68, S. 12 ff.).

^{143) § 46} Entwurf einer BHO.

^{144) § 45} Abs. 4 Entwurf einer BHO. — Beide Regelungen haben Vorläufer in den Haushaltsgesetzen der letzten Jahre. S. z. B. Haushaltsgesetz 1967, § 2 Abs. 2 (Übertragbarkeit) und § 9 Abs. 5-6 (Umschichtungen).

¹⁴⁸⁾ S. die Amti. Begründung der BReg. zu den Haushaltsreform-Vorlagen, BR-Drucksache 284/68, S. 30 ff. (41, Tz. 76 a. E.); vgl. auch Weichmann, in Festschrift für Schoettle, S. 343 ff. (347-48).

gungsrecht des Finanzministers nach Art. 112 GG erlangt. Nach dem Wortlaut der Bestimmung darf der Minister außerplanmäßige Ausgaben "nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses" genehmigen. Diese Voraussetzung ist in den vergangenen Jahren ausgesprochen weitherzig gehandhabt worden¹⁴⁶). Eine wirtschaftspolitische Erwünschtheit der betreffenden Maßnahme genügte regelmäßig, um ein "unabweisbares Bedürfnis" zu bejahen. Die Beispiele reichen von der Aufwendung von 70 Millionen DM für die Kursstützung bei den Veba-Volksaktien¹⁴⁷) über die Bereitstellung eines neunstelligen Betrages für den Kohlebergbau¹⁴⁸) bis hin zu so trivial erscheinenden Fällen wie einem Zuschuß in Höhe von 300 000.— DM für die Werbung eines Elektrokonzerns, der sein Farbfernsehsystem in Südamerika einführen wollte¹⁴⁹). Die Parlamente haben sich — abgesehen von einem spektakulären Fall¹⁵⁰), der derzeit den nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof beschäftigt¹⁵¹) — regelmäßig mit den vollendeten Tatsachen abgefunden 152).

Seit Inkrafttreten des Stabilitätsgesetzes ist diese Überdehnung des Art. 112 GG — soweit die Konjunkturpolitik in Frage steht — nicht einmal mehr erforderlich. § 6 Abs. 2 und 3 StabG ermächtigt die Bundesregierung, im Falle eines Konjunkturrückschlags außeretatmäßige Investitionen vorzunehmen und dazu neben der Auflösung der vorhandenen Konjunkturausgleichsrücklage Kredite bis zur Höhe von fünf Milliarden DM

¹⁴⁶) Kritisch dazu Hettlage, in: Festschrift für Schoettle, S. 77 ff. (98); vgl. auch Korff, ibid. S. 101 ff. (118).

¹⁴⁷) Welt v. 18. 12. 65, S. 13; v. 28. 12. 65, S. 1; FAZ v. 29. 12. 65, S. 13.

¹⁴⁸⁾ FAZ v. 29. 7. 65, S. 1; v. 30. 7. 65, S. 1.

¹⁴⁹⁾ FAZ v. 2. 8. 68, S. 5.

¹⁸⁶⁾ Es handelte sich um ein Konjunkturstützungsprogramm in Höhe von über 300 Millionen DM, das der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen unter Berufung auf sein Notbewilligungsrecht nach Art. 85 der Landesverfassung — der Art. 112 GG entspricht — finanzierte, ohne dem Landtag einen Nachtragshaushalt vorzulegen. Dazu s. Welt Nr. 189 v. 16. 8. 67, S. 4; FAZ Nr. 250 v. 27. 10. 67, S. 3; FAZ Nr. 53 v. 2. 3. 68, S. 6; FAZ Nr. 54 v. 4. 3. 68, S. 5

¹⁸¹) Wie erst nachträglich bekannt wurde, hat der Verfassungsgerichtshof gerade am Tage meines Referats die Klage abgewiesen (Urteil v. 3. 10. 68, VGH 9/67, DVBl. 1969, 113 ff). Eine Stellungnahme zu dieser Entscheidung, die das Notbewilligungsrecht des Finanzministers ausgesprochen weit interpretiert und ihm eine völlig selbständige Bedeutung neben dem parlamentarischen Budgetrecht zuerkennt, bleibt an anderem Orte vorbehalten (s. Friauf, Anm. zum Urt. vom 3. 10. 1968, JZ 1969).

¹⁸⁸⁾ S. schon für die Weimarer Zeit die resignierende Feststellung von Stier-Somlo, Das preußische Verfassungsrecht (1922), S. 131-32.

aufzunehmen. § 8 Abs. 1 StabG macht die Verausgabung der Mittel zwar von der Zustimmung des Bundestages abhängig. Das bedeutet aber praktisch keine wirksame Bremse, weil der Bundestag die gesamte Vorlage nur en bloc annehmen oder verwerfen kann¹⁵³). Es bleibt ihm deshalb, wenn er ein Ankurbeln der Konjunktur an sich für geboten hält, gar nichts anderes übrig, als den Vorschlägen der Regierung zuzustimmen, mag er sie im einzelnen billigen oder nicht. Außerdem gilt die Zustimmung kraft Gesetzes als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von vier Wochen verweigert worden ist.

e) Einen erheblichen Kompetenzzuwachs für die Bundesregierung¹⁵⁴) bringen weiter die zahlreichen Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen, die (auf der Grundlage des Art. 109 Abs. 3 und 4 GG) im Stabilitätsgesetz vorgesehen worden sind¹⁵⁵). Unter anderem kann die Regierung anordnen, daß Mittel einer Konjunktur-Ausgleichsrücklage zuzuführen sind und kann sie dadurch dem parlamentarischen Budgetrecht entziehen¹⁵⁶). Die Kriterien für die Ermächtigungen sind so weit gefaßt, daß sie beinahe an eine konjunkturpolitische Blanko-Vollmacht heranreichen¹⁵⁷).

Hinzuweisen ist schließlich auf die der Bundesregierung erteilte Ermächtigung, durch Rechtsverordnung — allerdings mit Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats — die Höhe der Steuerschuld bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer aus konjunkturpolitischen Gründen um bis zu 10 % zu variieren¹⁵⁸). Hier begegnet uns ein besonders bemerkenswerter Einbruch in eine bisher nicht angetastete Domäne des Parlaments. Das Steuerbewilligungsrecht, das ursprünglich eine Sonderexistenz neben der "gewöhnlichen" Gesetzgebung geführt hatte, ist zwar schon seit langem in ihr aufgegangen. Das Grundgesetz kennt hier auch keinen Sondervorbehalt des förmlichen Gesetzes, so daß steuerrechtliche Verordnungen grundsätzlich

¹⁵³⁾ Möller, StabG, S. 120 Rdnr. 9, mit Nachw.

 ¹⁵⁴⁾ Grawert, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 63 ff. (81), mit Nachw.
 155) Dazu s. Wilke, Art. 109 Grundgesetz und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR 93 (1968), S.
 270 ff.

^{156) § 15} StabG.

¹⁸⁷⁾ S. Stern, in: Stern/Münch, StabG, S. 153. — Es kann durchaus zweifelhaft erscheinen, ob das Bestimmtheitserfordernis des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 hier gewahrt ist (bejahend: Stern, in Stern/Münch, StabG, S. 198). Nicht haltbar ist jedenfalls die Auffassung von Wilke, AöR 93 (1968), S. 270 ff. (284), Art. 109 Abs. 4 GG n. F. habe das Konkretisierungsgebot für diesen besonderen Fall modifiziert und gehe insoweit Art. 80 GG vor.

158) §§ 51 Abs. 3 EStG, 19 c KörpStG i. d. F. der §§ 26, 27 StabG.

möglich sind¹⁵⁹). Immerhin bedeutet die Variierung der Steuerschuld durch eine gesetzesändernde Verordnung ein völliges Novum.

Mit diesen Bemerkungen habe ich nun keineswegs den gesamten Sachverhalt ausgelotet, sondern habe nur die "Spitze des Eisberges" aufgezeigt. Gleichwohl dürfte hinreichend dargetan sein, daß im Kraftfeld zwischen öffentlichem Haushalt und Wirtschaftsordnung ein Prozeß im Gange ist, den man — mit einem modernen Schlagwort — als Umfunktionierung des Parlaments bezeichnen könnte. Der Bundestag geht seiner politischen Prärogative in diesem entscheidenden Bereich der Staatstätigkeit weithin verlustig. Er entwickelte sich in Richtung auf ein bloßes repräsentatives Kontrollorgan¹⁶⁰), bei dem die Intensität der Kontrolle überdies durch eine Reihe von strukturellen und institutionellen Gegebenheiten wesentlich herabgesetzt wird.

IV.

Analoge Entwicklungen wie im Verhältnis zwischen Parlament und Exekutive vollziehen sich auch in der Bund-Länder-Beziehung und im Verhältnis zwischen dem Staat und dem wirtschaftenden Individuum.

1. Auf den föderalistischen Aspekt des Themas kann ich aus Zeitgründen leider nicht eingehen. Er steht unter dem Sachzwang, daß die Finanzwirtschaft des Bundes und der Länder auf ein und demselben wirtschaftlichen Substrat, nämlich dem Nationaleinkommen, aufbauen muß und daß ihre Auswirkungen auf die einheitliche Volkswirtschaft zurückfallen. Auch der überzeugteste Föderalist kann nicht an der Einsicht in die Einheit der Staatsfinanzwirtschaft¹⁶¹) und in die Notwen-

¹⁵⁸) Davon geht das BVerfG von jeher aus; es stellt bei steuerrechtlichen Verordnungen allerdings verschärfte Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigung: BVerfGE 7, 282 (302). S. ferner BVerfGE 15, 153; 23, 62.

^{160) &}quot;Organ der Approbation und Reprobation" i. S. von Erich Kaufmann (Zur Problematik des Volkswillens, 1931, S. 13).

Vgl. hierzu auch Stern, in Stern/Münch, StabG, S. 55; Zuck, NJW 1967, 1301 ff. (1304). Kritisch Graf, Stand und Probleme der Haushaltsreform, DÖH Bd. 9 (1968), S. 73 ff. (75).

¹⁶¹) S. statt vieler Maunz-Dürig, Rdnr. 1 zu Art. 109, die schon zu der alten Fassung dieser Vorschrift mit Recht die Auffassung vertraten, trotz der getrennten Haushaltswirtschaften bestehe "eine einheitliche Staatsfinanzwirtschaft, die auf einer einheitlichen Finanzmasse beruht". Ferner Patzig, DVBl. 1966, 672 ff. (678); Grawert, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 63 ff. (81-82); vgl. auch Rudolf, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht (1968), S. 18; Badura, AöR 92 (1967), S. 382 ff. (387).

digkeit einer einheitlichen Konjunkturpolitik¹⁶²) vorbeigehen. Damit werden die Akzente im Föderalismus zwangsläufig verschoben¹⁶³). Die unausweichliche unitarische Tendenz des Finanzwesens denaturiert schließlich in einer Art von Rückkopplung die gesamte bundesstaatliche Kompetenzordnung.

- 2. Das Verhältnis Staat—Individuum wird, soweit es zum Thema gehört, im Rahmen unserer Arbeitsteilung von dem Herrn Korreferenten näher behandelt werden. Gestatten Sie mir dazu nur zwei kurze Bemerkungen.
- a) Art. 109 Abs. 2 GG und § 1 StabG haben Bund und Länder auf die Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Rahmen des sog. Magischen Vierecks verpflichtet. Es bedarf keiner besonderen Prophetengabe, um vorherzusagen, daß diese Klauseln zu einem Exerzierplatz für die Lehre von den immanenten Grundrechtsschranken werden dürften 164). Die Annahme scheint nahezuliegen, daß die wirtschaftlich relevan-

¹⁶²⁾ Dazu Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung (1968), S. 30-31; Köttgen, Arch. f. Kommunalwissenschaften 5 (1966), S. 3 ff. (7-8); Neumark, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen (1968), S. 34, 86; ders., Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, aaO. (oben n. 126), S. 173 ff. (195-96); Haller, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 249 ff. (250-53). Dem Verfassungsgeber ist das Verhältnis von Konjunkturpolitik und föderalistischem Prinzip nicht in der Weise gegenwärtig ge-

und föderalistischem Prinzip nicht in der Weise gegenwärtig gewesen, wie es sich heute stellt. Er hat aber jedenfalls die Eigenstaatlichkeit der Länder nicht in einer Weise verstanden, daß sie von konjunkturpolitischen Maßnahmen des Bundes unbeeinflußt bleiben müßten.

¹⁶⁵⁾ S. insb. Haller, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 249 ff. (253, 255, 266). Die verstärkten Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die finanzielle Eigensphäre der Länder werden teilweise dadurch kompensiert, daß der Bundesrat an den konjunkturpolitischen Maßnahmen des Bundes in erheblichem Maße beteiligt wird. Auf diesen Vorgang der allmählichen Ersetzung unmittelbarer Landeskompetenzen durch eine mittelbare Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsgewalt des Zentralstaates hat Rudolf Smend bereits in der Weimarer Epoche hingewiesen (Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 270). Gebhard Müller schreibt dieser mittelbaren Mitwirkung eine "ebenso große oder vielleicht noch größere Bedeutung" zu als der Ausübung unmittelbarer Landeskompetenzen (Der Föderalismus in unserem Verfassungsrecht, in: Festgabe für Alex Möller, 1968, S. 125 ff. (127)). Dabei sollte freilich nicht übersehen werden, daß es auf diese Weise zugleich zu einer Verschiebung der politischen Gewichte innerhalb der Länder kommt. Da nur die Landesexekutive an der Willensbildung im Bundesrat teilnimmt, sehen sich die Kompetenzen der Landesparlamente einem unaufhaltsamen Erosionsprozeß ausgesetzt.

¹⁶⁴⁾ S. auch Grawert, Staat Bd. 7 (1968), S. 63 ff. (80).

ten Grundrechte durch die verfassungsrechtliche Institutionalisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überlagert und damit eingeschränkt würden 165). Herr Vogel ist diesem Argument bereits vor einigen Monaten in einem Vortrag entgegengetreten¹⁶⁶). Ich möchte ihm nachdrücklich zustimmen. Art. 109 Abs. 2 ist eine primär organisationsrechtliche Norm für die Bund-Länder-Beziehung. Er hat keine neuen Hoheitsfunktionen, vor allem keine neuen Eingriffsrechte, geschaffen, die nicht bereits zuvor in der Staatlichkeit angelegt gewesen wären¹⁶⁷). Er hat gerade umgekehrt die bereits vorhandenen staatlichen Möglichkeiten in bestimmter Weise, insbesondere unter dem föderalistischen Aspekt, ausgerichtet¹⁶⁸). Dann aber kann es nicht zulässig sein, zusätzliche spezifische Einschränkungen der staatsbürgerlichen Rechte aus ihm abzuleiten¹⁶⁹).

Jeder Versuch, derartige Einschränkungen dennoch zu begründen, müßte zudem zu einer unerträglichen Rechtsunsicherheit führen. Wie noch darzulegen sein wird170), ist weder der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts noch die ihm untergeordneten Komponenten des sog. Magischen Vierecks in hinreichendem Maße justiziabel. Praktisch jede nur denkbare wirtschaftspolitische Maßnahme dient zumindest einem der in § 1 StabG genannten Ziele. Da nun weder die anzustrebende Gleichgewichtsebene objektiv bestimmbar ist noch die jeweilige konkrete Maßnahme ein Urteil darüber erlaubt. mit welchen gegensteuernden Faktoren im Bereich der anderen Teilziele des § 1 StabG das Gleichgewicht hergestellt bzw. stabilisiert werden kann, läßt sich wohl kaum je eine Einzelmaßnahme justiziell als Verstoß gegen die genannten Grundsätze verwerfen. Wollte man das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und das Magische Viereck gleichwohl als immanente Grund-

¹⁷⁰) Unten S. 37—38.

¹⁸⁵⁾ In diesem Sinne bereits Zuck, BB 1967, 805 ff. (809), der sogar das StabG, also ein einfaches Gesetz, als Grundlage für eine neue, restriktivere Interpretation der Grundrechte aus Art. 12 und 14 GG heranziehen will.

¹⁶⁶⁾ Klaus Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung in: Jahr-

buch der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/69, S. 225 ff. (240—41).

187) Zutreffend dazu Stern, in Stern/Münch, StabG, S. 53-54; ders., Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, S. 16.

¹⁶⁸⁾ Mit Recht bezeichnet Stern (in: Stern/Münch, StabG, S. 52, ebenso ders., DÖV 1967, 657 ff., 658) das StabG als "Organgesetz . . ., da sich seine Wirkungen im Verhältnis der Staatsorgane untereinander erschöpfen." Das gleiche gilt für Art. 109 Abs. 2 GG selbst.

¹⁶⁰⁾ Ebenso jetzt auch Ritter, Der Wandel der Wirtschaftspolitik und die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BB 1968, 1393 ff. (1396).

rechtsschranken deuten, dann würde unter diesen Umständen der Gesamtbereich der Wirtschaftslenkung praktisch weitgehend vom Grundrechtsschutz ausgenommen.

b) Die zweite Bemerkung betrifft den allgemeinen Gleichheitssatz. Er ist in dem hier interessierenden Bereich in einen Antagonismus hineingestellt: Auf der einen Seite lebt die finanzwirtschaftliche Intervention geradezu von der Diskriminierung¹⁷¹); sie erweist sich damit als per se gleichheitsfeindlich. Auf der anderen Seite ist sie aber von Art. 3 Abs. 1 GG nicht eximiert¹⁷²). Wenn wir eine finanzinterventionistische Gestaltungsfreiheit als Gegenstück zur allgemeinen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im wirtschaftspolitischen Raum¹⁷³) anzunehmen haben, dann findet diese Freiheit doch stets ihre äußerste Grenze an dem im Gleichheitssatz enthaltenen Willkürverbot.

V.

Im letzten Abschnitt meines Berichtes möchte ich versuchen, kontrapunktisch zu den vorausgegangenen Ausführungen eine Reihe von Faktoren aufzuzeigen, die dahin tendieren, dem geschilderten Prozeß entgegenzuwirken und seine Konsequenzen wenigstens teilweise zu begrenzen und zu mildern.

- 1. Auf allen drei Beziehungsebenen: Parlament Exekutive, Bund Länder, Staat Bürger, bilden sich innerhalb des Spannungsfeldes von öffentlichem Haushalt und Wirtschaft gewisse organisatorische Strukturen heraus, die Ansätze für neue Formen der Gewaltenhemmung und -kontrolle enthalten.
- a) Im Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung ist vor allem der Haushaltsausschuß des Parlaments in neuartige Kompetenzen hineingewachsen. Er wird in vielfacher Weise in den Haushaltsvollzug eingeschaltet¹⁷⁴). So versieht der Gesetzgeber wirtschaftlich bedeutsame Etatposten nicht selten mit einem "Qualifizierten Sperrvermerk" des Inhalts, daß die

¹⁷¹) S. Scheuner, VVDStRL 11, S. 1 ff. (27); *Timm* FinArch. n. F. 27 (1968), S. 87 ff. (91, 92).

¹⁷⁸⁾ Scheuner, VVDStRL 11, S. 1 ff. (56-57) bezeichnet den Gleichheitssatz als die "wichtigste" Rechtsschranke im Bereich der Wirtschaftslenkung; S. auch Hans Peters, VVDStRL 14, S. 78-79.

178) Zu dieser s. Badura, AöR 92 (1967), S. 382 ff. (385 ff., 392 ff.).

¹⁷⁴⁾ Dazu s. im einzelnen Goltz, Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, DÖV 1965, 605 ff.; Bürgel, Bundestag und Exekutivgewalt, DVBl. 1967, 873 ff. (873-74); Schäfer, Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: Festschrift für Schoettle, S. 251 ff. (insb. 261-65); Korff, ibid. S. 101 ff. (113-114); Hülden, Haushaltsausschuß als Obergesetzgeber, Bundesverwaltung 1968, H. 6, S. 41 f.

Mittel nur mit Zustimmung des Haushaltsausschusses verwendet werden dürfen¹⁷⁵); er macht die Umschichtung von Etatmitteln durch den Finanzminister vom Einvernehmen des Ausschusses abhängig¹⁷⁶); weiter wird bisweilen vorgesehen, daß Verwaltungsvorschriften über die Mittelverwendung vom Ausschuß gebilligt werden müssen¹⁷⁷), usf.

Das Schrifttum hält derartige Mitwirkungsbefugnisse überwiegend für verfassungswidrig, vor allem weil hier der Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt sei¹⁷⁸). Auch die Bundesregierung scheint diese Ansicht zu teilen¹⁷⁹). Die Bedenken haben in der Tat Gewicht. Denn einmal verwischt die Mitwirkung des Haushaltsausschusses zwangsläufig die Verantwortlichkeit für den Etatvollzug. Zum anderen wird es praktisch immer nur zu einem punktuellen, mehr oder minder unkoordinierten Hineinregieren des Ausschusses in den Bereich der Regierung kommen können. Gleichwohl zögere ich, mich dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit anzuschließen. Die neuen Mitwirkungsformen erscheinen in einem anderen Licht, wenn man bedenkt, daß sie nur dazu bestimmt sind, einen Teil des Gewichtsverlusts auszugleichen, den der Bundestag im Stadium der Haushaltsverabschiedung hat hinnehmen müssen.

Unter dem gleichen Gesichtspunkt sind auch die verschiedenartigen Mitwirkungs- und Aufhebungsrechte bei Rechtsverordnungen zu würdigen, die vor allem das Stabilitätsgesetz dem Bundestag vorbehält¹⁸⁰).

Hinzu tritt ein System von Intra-Organ-Kontrollen innerhalb der Bundesregierung selbst¹⁸¹). Die wesentlichen konjunkturpolitischen Zuständigkeiten sind nicht einem einzelnen Minister sondern entweder dem Gesamtkabinett oder aber der gemein-

¹⁷⁵) S. Hettlage, in Festschrift für Schoettle, S. 77 ff. (91-92); Bürgel, DVBl. 1967, 873 ff. (873-74).

¹⁷⁸) Dazu Patzig, VerwArch. Bd. 58 (1967), S. 1 ff. (35-36); Korff, in: Festschrift für Schoettle, S. 101 ff. (117-18); Schäfer, ibid. S. 251 ff. (261-62).

¹⁷⁷) Z. B. § 5 Abs. 1 Satz 3 des Haushaltsgesetzes 1967, BGBl. II S. 1961.

¹⁷⁸⁾ S. insb. Hettlage, VVDStRL 14, S. 2 ff. (11); ders., in: Fest-schrift für Schoettle, S. 77 ff. (91); Goltz, DÖV 1965, 605 ff.; vgl. auch Schäfer, in: Festschrift für Schoettle, S. 251 ff. (261, 264).

¹⁷⁸) Es ist in diesem Zusammenhang sogar ein Organstreitverfahren der Bundesregierung gegen den Bundestag erwogen worden; s. FAZ v. 6. 7. 1966, S. 1.

¹⁸⁰⁾ Art. 109 Abs. 4 Satz 4 GG; § 19 Abs. 5 StabG; § 51 Abs. 2 und 3 EinkStG i.d. F. des § 26 Nr. 3 StabG; u. a. Dazu s. Wilke, AöR 93 (1968), S. 270 ff. (289 ff.).

¹⁸¹⁾ Vgl. Stern, in Stern/Münch, StabG, S. 54-55.

schaftlichen Willensbildung des Finanz- und des Wirtschaftsministers übertragen worden¹⁸²). Minister Schiller hat kürzlich mit Recht von einer gesunden "Polarität" zwischen beiden Ministerien gesprochen und hat mit dieser Begründung die Einrichtung eines "Superministeriums" abgelehnt¹⁸³).

- b) Innerhalb des bundesstaatlichen Bereichs dient die Entwicklung neuer Kooperationsformen dazu, den Kompetenzverlust der Länder im wirtschafts- und finanzpolitischen Raum teilweise auszugleichen. Neben weitgehenden Mitwirkungsrechten des Bundesrates bei den wichtigeren konjunkturpolitischen Maßnahmen¹⁸⁴) sieht das Stabilitätsgesetz einen Konjunkturrat¹⁸⁵) aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden als "Koordinierungsstelle für die Verwirklichung der gesamten konjunkturorientierten Finanzpolitik"¹⁸⁶) vor. Außerdem liegt dem Bundestag zur Zeit ein Gesetzentwurf zur Errichtung eines gemeinsamen Finanzplanungsrats vor¹⁸⁷). Hier wie an anderen Stellen zeigt sich eine deutliche Akzentverschiebung von unmittelbaren Länderkompetenzen zu einer mittelbaren Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsgewalt des Bundes.
- c) Im Verhältnis zwischen dem Staat und den privaten Wirtschaftssubjekten erscheint mir die sog. Konzertierte Aktion¹⁸⁸) als die mit Abstand bedeutsamste strukturelle Entwicklung. Sie geht auf § 3 StabG zurück, ist dort allerdings nur zum Teil normativ geregelt. Bundeswirtschaftsminister Schiller sieht sie als "flexible Methode" an, "um den autonomen Gruppen in der Gesellschaft eine Mitwirkung an der Vorformung der Wirtschaftspolitik zu ermöglichen"¹⁸⁹).

¹⁸²) Ein besonders charakteristisches Beispiel für eine solche Intra-Organ-Kontrolle bietet § 6 Abs. 1 und 2 StabG (dazu Möller, StabG, S. 108-09).

¹⁸³) Schiller, in Mitteilungen des BDI, 16. Jg. (1968), Nr. 7 A, S. 10 ff. (15).

 ^{184) §§ 2} Abs. 2; 8 Abs. 1; 9 Abs. 2; 15 Abs. 1; 19 Satz 1; 26 Nr. 3
 StabG u. a.

^{185) § 18} StabG.

¹⁸⁶⁾ So Eberhard, BayVBl. 1967, 217 ff. (222).

¹⁸⁷⁾ BT-Drucksache V/3040 v. 21. 6. 68. Zum Finanzplanungsrat s. Hettlage, FinArch. n. F. 27 (1968), S. 235 ff. (247); Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, S. 51-52; Elsner, Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik, DÖV 1968, 520 ff. (523); Strauβ, Bulletin Nr. 109/1968, S. 929.

¹⁸⁸⁾ Dazu insb. Biedenkopf, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, 1005 ff.

¹⁸⁸⁾ Schiller, in Festgabe für Alex Möller, S. 61 ff. (71); vgl. auch aaO. S. 65.

Auf die verfassungspolitischen Bedenken, denen sich eine solche Vergesellschaftung staatlichen Handelns¹⁹⁰) ausgesetzt sieht, brauche ich in diesem Kreise nicht näher einzugehen. Ich möchte lediglich auf zwei noch ungelöste Fragen hinweisen, die sich geradezu aufdrängen: Einmal nach der Möglichkeit eines Anspruchs auf Teilnahme an der Konzertierten Aktion¹⁹¹) als Sonderfall des Problems des Zugangs zum Machthaber; zum anderen nach dem Verhältnis der institutionalisierten Verbandstätigkeit innerhalb der Konzertierten Aktion zur negativen Koalitionsfreiheit.

2. Wenig ergiebig bleibt dagegen der Versuch, neben diesen organisatorischen Strukturen auch neue inhaltliche Kriterien aufzufinden, die die finanzpolitischen Ingerenzen in die Wirtschaftsordnung determinieren oder begrenzen.

Es ist bereits erwogen worden, aus dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Art. 109 Abs. 2 GG und den ihm untergeordneten Komponenten des Magischen Vierecks materielle Grenzen herzuleiten. Diese Grenzen bestünden gerade auch im Interesse des betroffenen Bürgers¹⁹²). Demnach müßte es z. B. möglich sein, daß jemand Verfassungsbeschwerde gegen eine Maßnahme erhebt mit der Begründung, sie gehöre nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung, weil sie den Erfordernissen der Preisstabiltät oder der Vollbeschäftigung zuwider laufe.

Ich selbst kann diese Auffassung nicht teilen. Es trifft zwar zu, daß § 1 StabG keinen bloßen Programmsatz darstellt, sondern eine echte Rechtspflicht der in Betracht kommenden Staatsorgane begründet¹⁹³). Aber den nationalökonomischen Postulaten, die im Magischen Viereck zusammengefügt sind, fehlt selbst ein Minimum an konkretisierbarem Rechtsgehalt¹⁹⁴).

Wer ihm materielle Kriterien zu entnehmen versucht, der läßt sich von einer Etikettierung des Kompetenzproblems¹⁹⁵) täuschen. Es gibt nämlich keine objektivierbare, und erst recht

¹⁶⁶⁾ So zutreffend Biedenkopf, aaO. S. 1009.

¹⁸¹⁾ Ein solcher Anspruch wird abgelehnt von Möller, StabG, S. 93. Diese Auffassung erscheint indessen keineswegs unproblematisch. Auf jeden Fall wird bei der Auswahl der Teilnehmer der Gleichheitssatz beachtet werden müssen, so daß nicht zugelassene Interessenten aus Art. 3 Abs. 1 GG gegebenenfalls einen Anspruch auf Teilnahme herleiten können.

¹⁹²⁾ Klaus Vogel, aaO. (oben n. 166), S. 235-42.

¹⁸⁸⁾ So auch Stern, in: Stern/Münch, StabG, S. 91, auf den Vogel sich bezieht. Stern, aaO., verneint allerdings, daß § 1 StabG dem Bürger subjektive Rechte gewähre.

¹⁹⁴⁾ S. auch Biedenkopf, BB 1968, 1005 ff. (1006).

keine rechtliche Aussage darüber, welches Wachstum "angemessen" ist, welche Wachstumsdifferenzen zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen toleriert werden können, bei welchem Prozentsatz an Arbeitslosen noch Vollbeschäftigung herrscht¹⁹⁶), usw. Infolgedessen muß es zwangsläufig zur politischen Dezision kommen. Die Frage lautet nicht: "Was ist angemessen", sondern "Quis judicabit?" — M. a. W.: Es handelt sich bei den bewußten Begriffen im Grunde um bloße Prozeßbegriffe. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist ein reines Prozeßgleichgewicht, das ohne autonome politische Entscheidungen nicht stabilisiert werden kann¹⁹⁷).

3. Eine besondere Bedeutung wenn nicht als Maßstab, so doch als Kontrolle staatlicher Tätigkeit messe ich schließlich dem Prinzip der Publizität bei, dessen rechtsstaatliche Elemente sich gerade im Bereich der Wirtschafts- und Finanzverfassung als ein ordnender und integrierender Faktor ersten Ranges erweisen. Seitdem finanzpolitische Impulse in zunehmendem Maße die Funktion der klassischen Lenkungsmittel (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsakt usw.) übernommen haben, drängt sich immer stärker die Forderung auf, daß die Publizität, die bei diesen im Rechtsstaat als selbstverständlich gilt, in geeigneter Form auch auf die neuen Lenkungsmittel übertragen wird^{197a}).

Auf diesem Feld hat die jüngste Entwicklung einige echte Fortschritte gebracht. Ich nenne aus dem Stabilitätsgesetz die Begründungspflicht, die der Bundesregierung bei bestimmten Maßnahmen auferlegt worden ist¹⁹⁸), den zwingend vorgeschrie-

¹⁹⁵⁾ I. S. von Lerche, AöR 90 (1965), S. 431 ff.. (368).

¹⁹⁶⁾ Giersch unterscheidet die "absolute Vollbeschäftigung" bei einer Arbeitslosenquote von einem Prozent von der "relativen Vollbeschäftigung" mit zwei bis drei Prozent Arbeitslosen. Letztere sei der Beschäftigungsgrad, der Stabilität des Preisniveaus trotz aggressiver Gewerkschaftspolitik erlaube (s. FAZ Nr. 232 v. 5. 10. 68, S. 19). — In den USA wird bereits bei einer Arbeitslosenquote von 3,6 Prozent von Vollbeschäftigung gesprochen (s. FAZ Nr. 239 v. 14. 10. 68, S. 13).

¹⁸⁷⁾ Schiller, in: Festgabe für Alex Möller, S. 61 ff., bezeichnet das StabG denn auch als "Grundgesetz moderner Prozeßpolitik" (S. 66) und als "Werkzeugkasten (!) konjunkturpolitischer Steuerungsmöglichkeiten" (S. 67). S. auch Biedenkopf, BB 1968, 1005 ff. (1006-07).

¹⁸⁷a) S. die eindringlichen Ausführungen von Zacher, VVDStRL 25, S. 308 ff. (354-63), über die Notwendigkeit der Publizität im Subventionswesen.

^{188) § 2} Abs. 2 StabG; dazu Stern, in Stern/Münch, StabG. S. 97-98; Wilke, AöR 93 (1968), S. 270 ff. (305-07).

benen Subventionsbericht¹⁹⁹) und die Konzertierte Aktion²⁰⁰) als "Veranstaltung zu laufender gegenseitiger Information"²⁰¹). Im Rahmen der Haushaltsrechtsreform besteht eines der entscheidenden finanzpolitischen Anliegen darin, den Haushaltsplan in der Weise aussagekräftiger zu machen, daß die von ihm ausgehenden ordnungspolitischen Lenkungs- und wirtschaftspolitischen Anstoßwirkungen deutlich erkennbar werden²⁰²). Damit entspricht die Reform nicht nur einem dringenden finanzpolitischen²⁰³), sondern auch einem eminent wichtigen rechtsstaatlichen Desiderat. Wenn der öffentliche Haushalt in die Rolle des dominierenden Ordnungsfaktors für den gesamten Bereich der Wirtschaft hineinwächst, dann zwingt die Rechtsstaatlichkeit dazu, die Auswirkungen dieses Faktors offenzulegen, um sie beherrschbar und kontrollierbar zu machen.

VI.

Damit stehe ich am Ende meines Berichtes. Ich bin mir bewußt, daß ich von den unzähligen Facettierungen des Themas "Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft" nur einige wenige unter die Lupe nehmen konnte. Auf andere von sicher nicht geringerem Gewicht mußte ich verzichten.

Es kam mir entscheidend darauf an, den Prozeß der Dynamisierung aufzuzeigen, in dem sich unser Verfassungssystem als Folge der unabweisbaren Entwicklungen im Spannungsfeld zwischen dem staatlichen Finanzwesen und der Wirtschaft befindet. Es scheint, als lasse sich die moderne Industriegesellschaft und die ihr entsprechende "Dynamische Wirtschaft"²⁰⁴) auf die Dauer nicht ohne Friktionen in das relativ starre System des Grundgesetzes eingliedern. Die Leichtigkeit, ja beinahe Selbstverständlichkeit, mit der man gerade im finanzwirtschaftlichen Bereich die sog. Verfassungswirklichkeit dem gesetzten Verfassungsrecht gegenüberstellt²⁰⁵), ist wahrhaft enthüllend.

^{196) § 12} Abs. 2-4 StabG.

^{200) § 3} StabG.

²⁰¹) Schiller, in: Festgabe für Alex Möller, S. 61 ff. (71).

²⁶⁵) Amtl. Begründung, BR-Drucksache 284/68, S. 36 (Tz. 33); s. auch S. 40 (Tz. 66).

²⁸⁸⁾ S. Senf, in: Geldwert und öffentliche Finanzen, S. 92 ff. (100-01).

<sup>01).
204)</sup> Roy F. Harrod, Dynamische Wirtschaft. Einige neuere Entwicklungen der Wirtschaftstheorie und ihre Anwendung auf die Wirtschaftspolitik (Die Universität, Bd. 8), 1949.

²⁸⁵⁾ S. statt vieler Heinke, Die Staats- und Finanzverfassung der Bundesrepublik in ihrem Widerstreit zur Verfassungswirklich-

Die Gewichte scheinen sich bei vordergründiger Betrachtung vom rechtsstaatlichen zum sozialstaatlichen Prinzip hin zu verlagern, was an sich innerhalb gewisser Grenzen ein durchaus legitimer Vorgang wäre. Blickt man tiefer, dann wird aber alsbald deutlich, daß die Sozialstaatlichkeit hier oft nur rein formal, als Leerformel berufen wird — als ein willkommenes Vehikel, um verfassungsrechtliche Sicherungen zu überspielen. Auf die Gefahren, die dem inneren Gleichgewichtszustand unserer Verfassungsordnung dabei drohen, kann ich nicht mehr eingehen. Das würde mich in die Grenzzone von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik führen.

Die Staatsrechtswissenschaft hat sich bei alledem bewußt zu bleiben, daß das Grundgesetz mit seinem traditionell bestimmten institutionellen System keine unmittelbaren Antworten auf Fragen bereithalten kann, die dem historischen Verfassungsgeber unbekannt waren. Sie muß der gewandelten Situation gerecht werden, in der sich Staat und Gesellschaft heute zwar nicht als Einheit, aber doch als Teilhaber einer einheitlichen Volkswirtschaft zusammenfinden. Die große Aufgabe unserer Wissenschaft sehe ich in der Mitarbeit an einem verfassungsrechtlichen Gebäude, in dem sich ein Optimum an rechtsstaatlicher Freiheitsgewähr mit einem Maximum an sozialstaatlicher Sorge für wirtschaftliche Stabilität und soziale Wohlfahrt verbindet. Nur wenn uns das gelingt, werden wir die Entwicklung des lenkenden Staates zum modernen Leviathan in rechtsstaatlich geordneten Bahnen halten können.

keit, in: Festschrift für Schoettle, S. 49 ff.; Strauß, Finanzreform — Auf dem Wege zum modernen Bundesstaat, in: Festgabe für Alex Möller, S. 73; Troeger-Gutachten, aaO. S. 10-15. Beachte auch Bäumlin, Verfassung und Verwaltung in der Schweiz, in: Festschrift für Hans Huber (1961), S. 69 ff. (91).

Leitsätze des Berichterstatters über:

Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft

I. Begriffe und Befund

- 1. In dem Verhältnis von öffentlichem Haushalt und Wirtschaft manifestiert sich vom Staatsrecht her gesehen die Synthese zwischen zwei ursprünglich heterogenen Teilen der Rechts- und Verfassungsordnung, erzwungen vor allem durch die Dynamik, die dem Finanzwesen des modernen Industrie- und Sozialstaats immanent ist.
- 2. Der mehrdeutige Begriff des "öffentlichen Haushalts" läßt sich in einem engeren Sinne als synonym mit dem Haushaltsplan der öffentlichen Gemeinwesen verstehen. Im weiteren Sinne umfaßt er dagegen den Inbegriff aller finanzwirtschaftlichen Vorgänge, die sich im Bereich eines Trägers öffentlicher Verwaltung abspielen. Dem Referat wird dieser weite Ansatz zugrunde gelegt, weil es nur mit seiner Hilfe möglich ist, die Wechselbeziehungen herauszuarbeiten, die sich zwischen dem öffentlichen Finanzwesen und der Wirtschaft entwickelt haben.
- 3. "Wirtschaft" wird hier verstanden als die Volkswirtschaft, innerhalb deren die Teilwirtschaftsbereiche des Staates auf der einen, der privaten Haushalte und Unternehmungen auf der anderen Seite zusammenwirken, um den materiellen Bedarf der Gesellschaft und ihrer einzelnen Glieder zu decken.
- 4. Die Vorstellung einer "neutralen" Finanzgebahrung der öffentlichen Hand, die das 19. Jahrhundert beherrscht hat, ist überholt. Durch die absolute wie relative Steigerung des Haushaltsvolumens und den irreversiblen Prozeß einer zunehmenden Integration des staatlichen Finanzwesens in die Gesamtwirtschaft ist das gesteuerte oder nicht gesteuerte Finanzverhalten des Staates zu einem volkswirtschaftlichen Planfaktor allerersten Ranges geworden.

II. Strukturelle Probleme

- 5. Heute bildet die Finanzpolitik das entscheidende Mittel der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der Bereich des öffentlichen Haushalts muß daher als Schlüsselfunktion par excellence für die gesamte Verfassungsordnung angesehen werden.
- 6. a) Dieser Tatbestand wirft die Frage nach der Integration der Finanzverfassung in die allgemeine Verfassungsordnung auf.

- b) Das faktische Übergewicht des Finanzwesens verbietet es, ihm innerhalb der allgemeinen Verfassungsordnung einen Sonderstatus einzuräumen, weil es sonst zwangsläufig als eine Art von apokrypher Super-Verfassung den Bereich der verfassungsrechtlichen "Normalität" überlagern und weitgehend denaturieren würde.
- c) Die Finanzverfassung kann unter den Bedingungen des modernen Staates nur in unbedingter struktureller Homogenität mit der gesamten Verfassungsordnung konstruiert und interpretiert werden. Diese Feststellung gilt für das Verhältnis des Parlaments zur Regierung und des Bundes zu den Ländern in gleicher Weise wie für die rechtsstaatliche Staat-Bürger-Beziehung.
- 7. Im Verhältnis des Staates zur Wirtschaft ist neben die herkömmlichen Kategorien des Eingriffs und der Leistung in zunehmendem Maße ein weiter Bereich freier Zusammenarbeit getreten. Der Staat ist auf eine prosperierende Wirtschaft als Voraussetzung für Stabilität und sozialen Fortschritt angewiesen, während umgekehrt die Wirtschaft nicht auf staatliche Förderung verzichten kann.
- 8. Der Einsatz finanzpolitischer Mittel zur Wirtschaftslenkung hat das staatliche Finanzwesen in eine Komplementär- bzw. Ersatzfunktion anstelle des Rechts hineinwachsen lassen. Die regulatorische Intensität finanzieller Wirkungsmechanismen steht der von rechtlichen Geboten und Verboten oftmals kaum nach. Beide sind auf weite Strecken hin instrumental vertauschbar geworden.
- 9. a) Der "Reflex", den die öffentliche Finanzgebahrung früher allenfalls auf die privaten Wirtschaftssubjekte geworfen hat, ist im Rahmen der finanzpolitischen Intervention zunehmend zur unmittelbaren Ingerenz erstarkt.
- b) Formenvertauschung und Funktionenleihe als Charakteristika der indirekten Lenkung im wirtschaftlichen Bereich haben die rechtsstaatliche Formtypik und das ihr entsprechende Rechtsschutzsystem teilweise obsolet werden lassen. Das zwingt zu einem Neudurchdenken der Rechtsschutzprobleme unter Hinwendung zu einer stärker funktionellen Betrachtungsweise.
- 10. a) Die Rechtsstrukturen von Finanz- und Wirtschaftsordnung sind äußerst heterogen. Das zeigt sich insbesondere in dem unterschiedlichen Grad von Konstituierung und Durchnormierung auf der Ebene der Verfassung.
- b) Die strukturellen Unterschiede führen zwangsläufig zu erheblichen Friktionen und Kollisionen, insbesondere im Bereich der Kompetenzordnung. Dadurch wird die ordnungspolitische Verantwortung zunehmend verwischt.
- c) Art. 109 Abs. 2 GG neue F. hat die bisher parallel und separat verlaufenden Linien der Finanz- und der Wirtschaftsverfassung zu einer ersten Konvergenz geführt. Eine Norm der Finanzverfassung wird damit erstmals ausdrücklich in den Dienst eines wirtschaftspolitischen Zwecks gestellt. Damit gehört sie gleichzeitig auch dem Wirtschaftsverfassungsrecht an.

- III. Zwecke und Erscheinungsformen der Wirtschaftsbeeinflussung durch die öffentlichen Haushalte
- 11. Die Zwecke der finanzwirtschaftlichen Steuerung lassen sich nach ihrer primären Zielsetzung in zwei große Gruppen einteilen: die Strukturpolitik (regionales und sektorales Ordnungselement) und die Konjunkturpolitik (temporales Ordnungselement). In der Praxis finden sie sich allerdings im Regelfall nicht in idealtypisch abgrenzbarer, reiner Form.
- 12. Sowohl die Struktur- als auch die Konjunkturpolitik wird zunehmend in den Rahmen einer längerfristigen Planung hineingestellt.
- 13. a) Der konjunkturpolitische Einsatz des finanzwirtschaftlichen Instrumentariums hält sich prinzipiell im Rahmen der verfassungsmäßigen Primärfunktion des öffentlichen Haushalts, nämlich der Mittelbeschaffung und Bedarfsdeckung; die Steuerungswirkung vollzieht sich durch quantitative Veränderungen bei der Erfüllung dieser Funktion. Als Mittel der Strukturpolitik werden die Institutionen der Finanzverfassung dagegen ordnungspolitisch verfremdet.
- b) Konjunkturpolitik ist demnach quantitative Prozeßpolitik, Strukturpolitik dagegen qualitative Ordnungspolitik.
- 14. Da die Werkzeuge des Stabilitätsgesetzes durchweg im Sinne einer Globalsteuerung wirken, tangieren sie im Normalfall nicht die Grundrechtssphäre der wirtschaftenden Individuen. Gleichwohl läßt sich die Möglichkeit, daß in Extremfällen die Quantität der makroökonomischen Steuerung in die Qualität mikroökonomischer Eingriffe umschlagen kann, nicht von vornherein ausschließen.
- 15. Die Instrumente finanzwirtschaftlicher Steuerung sind auf beiden Seiten des Staatshaushalts angesiedelt. Dabei können die Lenkungsfunktionen der Einnahme- und der Ausgabenseite in weitem Maße vertauscht werden. Infolgedessen ist eine ganzheitliche Betrachtung geboten.
- 16. Als Lenkungsinstrumente kommen insbesondere in Betracht: auf der Einnahmenseite des Haushalts die Steuern, die Gebühren und die Verschuldungspolitik, auf der Ausgabenseite die Abstimmung von Investitionen und Sozialkonsum, die Subventionen sowie die Ausübung staatlicher Marktmacht als größter Abnehmer von Wirtschaftsgütern. Daneben ist auf die staatlichen Bürgschaften, das Lenkungspotential in Form wirtschaftlicher Unternehmungen der öffentlichen Hand und nicht zuletzt auf das währungs-, konjunktur- und wirtschaftspolitische Instrumentarium der Deutschen Bundesbank hinzuweisen.
- 17. Der eigentliche Staatshaushalt wird durch verschiedene Nebenhaushalte ergänzt.
- 18. In zunehmendem Maße werden finanzielle Umverteilungen am öffentlichen Haushalt vorbeigeleitet (beispielsweise: Ausgleichsabgaben, Abwälzung der sog. Bergbaualtlast auf andere Berufs-

genossenschaften). Das Verhältnis derartiger Ingerenzen zur allgemeinen Finanzverfassung ist noch keineswegs abschließend geklärt.

IV. Der Haushaltsplan im engeren Sinne

- 19. Die budgetrechtliche Diskussion steht noch immer in erheblichem Maße im Banne der konstitutionellen Verfassungsdoktrin. Das wirkt sich insbesondere auf die Beantwortung der Frage nach dem verfassungspolitischen Sinn des parlamentarischen Budgetrechts aus.
- 20. a) Im Rahmen des demokratisch-parlamentarischen Regierungssystems des Grundgesetzes verfügt das Parlament im Grundsatz über die Kompetenz zu eigener finanzpolitischer Entscheidung. Es ist nicht auf eine bloße Sparsamkeits-Kontrolle gegenüber der Regierung beschränkt.
- b) Die Sicherung der finanziellen ebenso wie der wirtschaftsund sozialpolitischen Prärogativen des Bundestages hat zu berücksichtigen, daß die maßgeblichen Weichen bereits in den frühen Stadien des Budgetprozesses, nämlich bei der Entscheidung über die programmatischen Alternativen und Prioritäten gestellt werden. Unter diesem Gesichtspunkt muß insbesondere die mittelfristige Finanzplanung gewürdigt werden.
- 21. Mit dem steten Anwachsen der wirtschaftspolitischen Funktion des öffentlichen Haushalts ist eine Entwicklung in Gang gekommen, die in rascher Beschleunigung im Begriff steht, die parlamentarische Regierungsform grundlegend zu verändern. Das Stabilitätsgesetz hat diese Entwicklung akzentuiert und die bevorstehende Haushaltsrechtsreform wird sie weiter vorantreiben.

V. Parlament und Regierung im Bereich der finanzpolitischen Wirtschaftssteuerung

- 22. Im Bereich der finanzpolitischen Steuerung der wirtschaftlichen und sozialen Abläufe verlagert sich der Schwerpunkt der politischen Willensbildung immer stärker vom Bundestag zur Bundesregierung. Vor allem die in ihrer Bedeutung wachsende Konjunkturpolitik gilt als "sachlogisch gouvernemental".
- 23. Der Gewichtsverlust des Parlaments manifestiert sich insbesondere in folgenden Entwicklungen:
- a) Die von der Bundesregierung zu treffenden Entscheidungen im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung binden den Bundestag zwar nicht in striktem Sinne, präjudizieren aber seine Willensbildung weitgehend. Diese Präjudizierung ist beabsichtigt. Sie wird durch institutionelle Vorkehrungen noch abgesichert.
- b) Falls der bisher nicht angewandte Art. 113 GG bei der Reform des Haushaltsrechts zu einem praktikablen Instrument umgestaltet werden sollte, würde die Bundesregierung praktisch über ein

Vetorecht gegenüber Initiativen des Bundestags im gesamten wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich verfügen.

- c) Im Rahmen des Haushaltsvollzugs wird der Exekutive zunehmend eine größere Bewegungsfreiheit eingeräumt (Ermächtigung zur Verhängung von Etatsperren, Auflockerung der Spezialität des Haushaltsplans usw.).
- d) Art. 112 GG wird überdehnt und als apokryphe Vollmacht zur Bewirkung von wirtschaftspolitisch erwünschten Ausgaben benutzt.
- e) Bei den im Stabilitätsgesetz erteilten Ermächtigungen zum Erlaß wirtschafts- und finanzpolitischer Regelungen im Wege der Rechtsverordnung ist der Bundesregierung ein ungewöhlich großer Entscheidungsspielraum zugestanden worden.
- 24. Die Entwicklungen, die sich im Kraftfeld zwischen öffentlichem Haushalt und Wirtschaft vollziehen, tendieren in Richtung auf einen allmählichen Wandel der parlamentarischen Regierungsform. Das Parlament wird immer stärker zu einem bloßen repräsentativen Kontrollorgan umfunktioniert.

VI. Zum Verhältnis Bund-Länder

25. Auch in der bundesstaatlichen Beziehung führen die Sachzwänge des finanzwirtschaftlichen Interventionismus zu einer zunehmenden Erosion der Kompetenzordnung. Die Einheit der Staatsfinanzwirtschaft erzwingt koordiniertes Verhalten von Bund und Ländern im Bereich der Konjunkturpolitik. Die unausweichliche unitarische Tendenz im Finanzwesen verändert im Wege der Rückkoppelung die gesamte bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung.

VII. Zum Verhältnis zwischen Staat und wirtschaftendem Individuum

- 26. Die verfassungsrechtliche Institutionalisierung des Gebots zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht in Art. 109 Abs. 2 GG n. F. hat die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten gegenüber den einzelnen Wirtschaftssubjekten nicht erweitert. Sie legalisiert auch keine neuen immanenten Grundrechtsschranken.
- 27. Die finanzwirtschaftliche Lenkung steht in einem Spannungsverhältnis zum Gleichheitssatz. Ihrem Wesen nach ist sie auf Diskriminierung angelegt; dennoch muß sie zumindest das in Art. 3 Abs. 1 GG enthaltene Willkürverbot beachten.

VIII. Neue Formen der Gewaltenhemmung und -kontrolle

- 28. Die Verschiebung der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gewichte im Spannungsfeld zwischen Staatshaushalt und Wirtschaft hat eine Reihe von entgegengesetzt wirkenden Faktoren auf den Plan gerufen.
- 29. Der Haushaltsausschuß des Bundestags wird in zunehmendem Maße in den Vollzug des Haushaltsplans eingeschaltet. Dieser nach traditionellem Verständnis verfassungsrechtlich bedenkliche —

Vorgang muß als teilweiser Ausgleich für den Kompetenzverlust des Parlaments im Planungsstadium gewürdigt werden.

- 30. Innerhalb der Bundesregierung vollzieht sich eine gewisse Intra-Organ-Kontrolle, vor allem zwischen Finanz- und Wirtschaftsminister.
- 31. Eine effektivere parlamentarische Kontrolle setzt insbesondere voraus, daß eine Pflicht der Bundesregierung zur Offenlegung ihrer Planungsunterlagen und zur Erstellung von Alternativprogrammen institutionalisiert wird. Es sollte eine vorgängige Willensbildung des Bundestags über diese Programme vorgesehen werden.
- 32. Im bundesstaatlichen Bereich wird der wirtschafts- und finanzpolitische Kompetenzverlust der Länder durch die Einräumung von Mitwirkungsrechten bei der Ausübung der Staatsgewalt des Bundes teilweise ausgeglichen (Mitwirkung des Bundesrats bei den wichtigeren konjunkturpolitischen Maßnahmen nach dem Stabilitätsgesetz, Beteiligung am Konjunkturrat und am Finanzplanungsrat).
- 33. Im Verhältnis zwischen Staat und privaten Wirtschaftssubjekten kommt es zu stärkerer Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte an der Vorformung des staatlichen Willens. Einen bedeutsamen Meilenstein bildet hier die sog. Konzertierte Aktion.
- 34. Aus der Institutionalisierung des Gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und des sog. Magischen Vierecks lassen sich, von Extremfällen abgesehen, grundsätzlich keine inhaltlichen Schranken für konjunkturpolitische Maßnahmen herleiten. Es handelt sich um ein bloßes Prozeßgleichgewicht, dessen Stabilisierung von politischer Dezision abhängt. Infolgedessen kommt insoweit ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz nicht in Betracht.
- 35. Für den konjunktur- wie für den strukturpolitischen Einsatz der öffentlichen Finanzwirtschaft gilt dagegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot.
- 36. Eine besondere Sicherungsfunktion gegenüber finanzwirtschaftlichen Lenkungsmaßnahmen ist der Publizität beizumessen. Es erscheint als dringendes rechtsstaatliches Gebot, die vom öffentlichen Haushalt ausgehenden ordnungspolitischen Lenkungs- und wirtschaftspolitischen Anstoßwirkungen in optimalem Maße offenzulegen. Einige deutliche Fortschritte sind hier bereits erreicht worden; andere müssen noch angestrebt werden: Begründungspflicht bei bestimmten Maßnahmen, Vorlage des Subventionsberichts, Konzertierte Aktion, Verbesserung der Aussagekraft des Haushaltsplans, obligatorische Veröffentlichung der Subventionsrichtlinien usw.

Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft*)

2. Mitbericht von Professor Dr. Heinz Wagner, Saarbrücken

Wären die Referate der Weite des Themas gerecht geworden, dann hätten wir sie einleiten können wie Karl Kraus seine Tragödie von den Letzten Tagen der Menschheit: "Die Verlesung der Referate, deren Umfang nach irdischem Zeitmaß etwa zehn Tage umfassen würde, ist einer Marstagung zugedacht, nicht für Tagungsteilnehmer dieser Welt" Leider hat uns der Vorstand diese unbedingt erforderlichen zehn Tage nicht voll zugestanden; ich muß mich daher etwas einschränken.

I. Öffentlicher Haushalt als staatliches Lenkungsinstrument der Wirtschaft

Meine Hauptthese lautet:

Der öffentliche Haushalt sowie seine Beziehungen zur Wirtschaft sind in einer Zeit ausgestaltet worden, als man über den Wirtschaftsablauf anders dachte und als der Haushalt eine andere Funktion hatte. Inzwischen haben wir andere Vorstellungen über den Wirtschaftsablauf und der Haushalt hat der Wirtschaft gegenüber zusätzliche Funktionen übernommen. Deshalb sind auch die überkommene rechtliche Ausgestaltung sowohl

^{*)} Um den Umfang der Fußnoten gering zu halten, werden vornehmlich zusammenfassende Arbeiten mit umfangreicher Literaturangabe angeführt. Wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten werden nur ausnahmsweise nachgewiesen. Zur Einführung sei insbesondere verwiesen auf: H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik Bd. 1, (1961); Bd. II Konjunktur- und Wachstumspolitik (im Erscheinen; ich bin Herrn Giersch außerordentlich dankbar, daß er mir für die Vorbereitung meines Referats das Manuskript zur Verfügung gestellt hat); H. Haller, Finanzpolitik, (4. Auflage 1968); R. A. Musgrave, Finanztheorie, (Übersetzung 1966); G. Schmölders, Finanzpolitik, (2. Aufl. 1965); F. Neumark, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates (1961); Stichwörter im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, insbesondere im 12. Band. Ferner: Jahresgutachten I bis V des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

des Haushalts¹) als auch seiner Beziehungen zur Wirtschaft inadäquat geworden und müssen überprüft werden.

Damals, als man diese rechtliche Ausgestaltung erfand, stellte man sich Staat und Wirtschaft als streng getrennte Sphären vor. Man war überzeugt, daß die sich selbst überlassene, staatsfreie Wirtschaft optimal funktioniere und daß es die traurige Aufgabe des Haushalts sei, den für den Staat unumgänglichen Anteil an Ressourcen abzuzweigen.

In dieser Konzeption ist der Staatshaushalt ein Haushalt wie jeder andere, nur ärgerlicher. Ärgerlicher, weil er keinen marktmäßig faßbaren, also wirtschaftlich verwertbaren Beitrag zum Sozialprodukt leiste²); weil er der Wirtschaft wertvolle Ressourcen entziehe; weil der Staat sich die Einnahmen nicht erarbeite; weil er nicht marktunterworfen sei, sondern mit Befehl und Zwang arbeite. Um so strenger muß man ihn überwachen.

Von dieser Auffassung her kann unser Thema nur auf die alte Forderung hinauslaufen, den öffentlichen Haushalt niedrig und neutral zu halten. "Niedrig" soll er sein, weil er der Wirtschaft Ressourcen ins Unproduktive entzieht; "neutral" soll er sein, d. h. er soll die Wirtschaftssubjekte untereinander so lassen wie sie wären, wenn es weder Steuern noch Staatsausgaben gäbe³). Welche Ausgestaltung des Steuersystems dies auch immer erfordern mochte — z.B. war die Progressivbesteuerung immer strittig⁴) — jedenfalls vom Postulat her war der öffentliche Haushalt eines nicht: er war kein Lenkungsinstrument.

Die Prämisse "niedrig und neutral" bestimmt noch heute unsere Vorstellungen über die rechtlichen Beziehungen zwischen öffentlichem Haushalt und Wirtschaft. Aber "niedrig und neutral" kann heute keine Prämisse mehr sein.

¹) Das Schrifttum über die Neukonzipierung und Neugestaltung des Haushaltsplans wird nicht aufgeführt: hierfür sei auf das zusammenfassende Referat von P. Senf — gehalten vor dem Finanzwissenschaftlichen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik — (erscheint demnächst in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Veröffentlichungen des Ausschusses für Finanzwissenschaft) verwiesen: Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz.

²) Die Klassiker haben zum Teil nur *materielle* Produkte zum Sozialprodukt gezählt.

³⁾ Sogen. Edinburger Regel: "Leave them as you find them"; seit langem als ökonomische Fiktion erkannt.

⁴⁾ K. Schmidt, Die Steuerprogression (Veröffentlichung der List Gesellschaft, Bd. 20, 1960); Nachweise zur Diskussion in den USA: Ch. Bellstedt, Die Steuer als Instrument der Politik (1966).

A.

Ich spreche hier nicht davon, daß ein Haushalt, der demnächst $50\,\%$ 0 des Sozialprodukts erfassen wird 5 0, nicht mehr "niedrig" ist und nicht "neutral" sein könnte; wie immer man ihn ausgestaltet, er läßt sich nicht so gestalten, daß er die Wirtschaftssubjekte untereinander so läßt wie sie wären, wenn es ihn nicht gäbe. Ich spreche davon, $da\beta$ er auch nicht niedrig und neutral sein darf! Vielmehr muß der öffentliche Haushalt heute ein hohes Volumen aufweisen und darf der Wirtschaft gegenüber nicht mehr neutral sein. Denn der Staat ist heute zu einer aktiven Wirtschafts- und Sozialpolitik aufgerufen und der öffentliche Haushalt ist hierzu sein wichtigstes Lenkungsinstrument geworden.

Die Forderung: "Niedrig und neutral" geht von der Überzeugung aus, daß die sich selbst überlassenen wirtschaftlichen Steuerungskräfte befriedigend arbeiten. Das ist heute zumindest partiell nicht mehr der Fall. Ich nenne nur:

1. Die Zunahme des öffentlichen Sektors

Der Marktmechanismus arbeitet nur, soweit am Markt für die Leistung eine Vergütung erfolgt. Die moderne Gesellschaft braucht aber immer mehr Leistungen, die vielleicht die Privatwirtschaft erbringen kann, für die der Markt jedoch nichts vergütet: Infrastruktur, Ausbildung als Kollektivgut, Wasser- und Luftreinhaltung. Nicht nur, daß die marktmäßige Ressourcenallokation hier versagt, es ist vielfach gerade der private Sektor. der social costs⁶) verursacht (Straßenbau, Luftverunreinigung). Ausgaben für die Infrastruktur sind natürlich alles andere als unproduktiv; im Gegenteil, sie gelten heute als Investitionen mit höchstem Nutzen. Daher sieht die moderne Finanztheorie Steuerleistungen nicht mehr schlechthin als Belastungen der Industrie an. (A propos: es ist immerhin beachtlich, daß die Vorstellung von der Unproduktivität der Staatsausgaben, der Glaube, jede staatliche Einnahme [Steuern und Kredite] sei gleichbedeutend mit Kapitalvernichtung, so lange auch von Professoren vertreten wurde, die doch von Staatsausgaben leben). Der Staat muß heute in steigendem Maße die Ressourcen-

⁵⁾ Das Volumen der öffentlichen Haushalte der BRD für 1969 beträgt 43 % vom Bruttosozialprodukt, einschließlich LAG- und ERP-Fonds.

⁶) Literatur zu den Sozialkosten: K. Borchardt, Volkswirtschaftliche Kostenrechnung und Eigentumsverteilung. Bemerkungen zum Problem der Sozialkosten, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 178 (1965) S. 270 (Nachweise in Anm. 2).

allokation steuern⁷); sein Instrument ist der öffentliche Haushalt. Und wenn die deutsche Industrie die alte Leier anstimmt, sie gehöre zur höchstbesteuerten der Welt, so ist ihr zu antworten

- daß unser Staat ihr auch eine der besten Infrastrukturen der Welt zur Verfügung stellt,
- daß immer mehr Kollektivbedarf angemeldet und mehr soziale Sicherung verlangt werden, auch von und für die Industrie⁸), und
- daß die Sozialkosten eben entsprechend dem Grad der Industrialisierung steigen.

2. Industrieförderung

Seit langem kann die Privatwirtschaft zahlreiche Risiken nicht mehr tragen: man denke an Ausfuhrförderung. Neuerdings werden zunehmend Forschung und Technologie sozialisiert und der Staat treibt gezielte Projektförderung⁹). Der Aufwand hierfür ist in einigen Bereichen so groß, daß der Anschluß an die weltwirtschaftliche Entwicklung nur erreicht wird, wenn der Staat einen Teil der Kosten und Risiken übernimmt. Für viele Bereiche übernimmt der Staat die Rolle des Bankiers der Wirtschaft; natürlich vergibt der Staat die Gelder nach anderen Gesichtspunkten als eine Geschäftsbank¹⁰). Auch in den USA hat der Staat die großen Leistungen finanziert: Kernenergie, Elektronik, Datenverarbeitung, Luft- und Weltraumfahrt¹¹).

⁷⁾ Der in der Weimarer Republik gescheiterte Versuch mit dem Reichswirtschaftsrat findet seine gegenwärtige Wiederholung in den Vorstellungen eines "Investitionsrates", der die Investitionen sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor steuern soll.

⁸) Z. B. Spezialausbildungen durch den Staat (Datenverarbeitung); Bergbausicherung.

[&]quot;) Über dieses Ausmaß vgl. Nachweise bei Jean-Jacques Servan-Schreiber, Le défi américain (Paris 1967). Zur Zeit ist allerdings die Diskussion noch offen, ob es wirtschaftlich günstiger ist, die Entwicklung im Ausland einzukaufen oder selbst vorzunehmen. Schreiber weist darauf hin, daß bei Kauf stets die Entwicklungskosten mitbezahlt werden, d. h. der Kaufende finanziert jeweils die weitere Forschung des forschenden Landes und hat selbst immer nur das bereits Überholte. Einigkeit herrscht, daß die Alternative "weder kaufen noch selbst entwickeln" zu einem unvertretbaren Rückfall im technischen Niveau führt; kritisch: Chr. Lutz, Die technische Lücke zwischen den USA und Europa (1968).

¹⁰) R. Cramer, Der französische Staat als Bankier der gewerblichen Wirtschaft (Diss. Saarbrücken 1968); M. Vasseur, L'Etat banquier d'affaires, Paris 1962.

¹¹) John Kenneth Galbraith, The New Industrial State, (1967, übers.: Die moderne Industriegesellschaft, 1968).

Hier versagt die Selbststeuerung des Marktes; auch diese Förderung geschieht über den Haushalt: Prämien für Investitionen (in Forschung und Technologie), Subventionen, Abnahmegarantien (z. B. für Kernreaktoren) oder einfach Einsetzen der Macht des potentiellen Käufers. Mit Hilfe des Verteidigungsund NASA-Budgets lenkt die US-Regierung große Teile der Industrie. Auch der Bundeswirtschaftsminister machte die Zusage für spätere Auftragsvergabe an die deutsche Luftfahrtindustrie von deren vorheriger Fusion abhängig!

3. Konjunktursteuerung

Vor allem aber versagt die Selbststeuerung bzgl. der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Als Grund nenne ich nicht den Wegfall wesentlicher Voraussetzungen, also nicht etwa die mangelnde Flexibilität des Marktes infolge der heutigen Unternehmens- und Marktstruktur und infolge der gewerkschaftlich und staatlich garantierten Mindestlöhne; ich möchte die Diskussion um die Marktformenlehre und um workable competition vermeiden¹²). Denn auch bei unterstellter Flexibilität kann diese Selbststeuerung versagen. Da diese Erkenntnis zum Stabilitätsgesetz und zum Tagungsthema geführt hat, darf ich die Grundgedanken kurz erläutern.

Zur Verdeutlichung des Versagens der Selbststeuerung und der staatlichen Abhilfe diene die Beschäftigungslage. Wir wissen heute, daß im Vergleich zum zunehmenden Produktionspotential die Nachfrage nach Investitions- und Verbrauchsgütern einmal zurückbleibt und dann wieder vorauseilt; die Folgen sind Depression und Arbeitslosigkeit oder Überhitzung und Inflation. Im Modell der Selbststeuerung kann es das zumindest längerfristig nicht geben, weil danach immer alle Kapazitäten ausgelastet sind. Denn trete Arbeitslosigkeit ein, so drücke die Konkurrenz der Arbeitsuchenden den Lohn so lange,

¹⁵) Als Voraussetzung dieses Modells galten: unbedingtes Streben nach Gewinnmaximierung, unendliche Anpassungsfähigkeit gegenüber Datenveränderungen, konstante Präferenzstruktur der Konsumenten und hohe Preisbeweglichkeit. Dem Gewinnstreben steht jedoch heute das gleichstarke Streben nach Sicherheit für das Unternehmen gegenüber; die Anpassungsfähigkeit des Unternehmens sinkt mit zunehmender Unternehmensgröße (zu beidem s. Galbraith, F. N. 11).

Für die Funktionsfähigkeit des Marktes ist es jedoch hinreichend, daß der Gewinn als Orientierungsgröße erhalten bleibt, ohne daß die strenge Form der Gewinnmaximierung nötig wäre.

Die umfangreiche Literatur zur Marktformenlehre und zur Weiterentwicklung des Wettbewerbsmodells zur Vorstellung der "workable competition" kann hier nicht nachgewiesen werden.

bis alle Arbeiter wieder Beschäftigung gefunden hätten. Und sinke die Nachfrage nach Verbrauchsgütern, so werde mehr gespart; damit sinke der Zins, was wiederum zur Investition anrege. Kurz, der Preis-, Lohn- und Zinsmechanismus schaffe stets den automatischen Ausgleich.

Aber dieser Harmonievorstellung liegen mehrere falsche Annahmen zugrunde; ich nenne nur die offensichtlichsten: Der Unternehmer macht seine Investitionsentscheidungen nicht nur vom sinkenden Zins abhängig, sondern von seinen Absatz- und Gewinnchancen. Und wenn die Löhne gesenkt werden, geht auch die effektive Nachfrage nach Gütern zurück; was der Unternehmer an Lohnkosten einspart, verliert er am Erlös, weil der Absatz schrumpft oder der Erzeugerpreis sinkt. Weiter könnte man noch anführen, daß ein marktwirtschaftlicher Selbstheilungsprozeß langwierig ist und mit wirtschaftlich¹⁸) und sozial untragbaren Folgen verbunden sein kann.

Das konjunkturpolitische Abhilfe-Schema ist bekannt. Rührt das Ungleichgewicht von der Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage her, dann versucht die Wirtschaftspolitik beide zueinander zu führen. So wird der Staat in der Depression die Nachfrage erhöhen, indem er Aufträge erteilt und zusätzliche Kaufkraft schafft¹⁴). Vergibt der Staat zusätzliche Aufträge, so erhalten nicht nur die an diesen Aufträgen unmittelbar Beschäftigten Arbeit, sondern deren zusätzliche Kaufkraft erhöht auch die allgemeine Nachfrage (Multiplikatoreffekt). Da aber die öffentlichen Investitionen nur in Grenzen variiert werden können¹⁸), muß der Staat auch auf die privaten Investoren ein-

¹⁵) Die wirtschaftlichen Verluste der Weltwirtschaftskrise werden für die USA höher beziffert als die Ausgaben für den 2. Weltkrieg; die Verluste der Rezession in der BRD 1966 und 1967 werden auf 37 Milliarden geschätzt.

¹⁴⁾ Diese Lehre ist von John Maynard Keynes in "The General Theory of Employment", 1936 entwickelt worden; sie ist heute Bestandteil aller Darstellungen der Volkswirtschaftslehre. Siehe alle Darstellungen der "Wirtschaftspolitik", etwa dieses Stichwort in Enzyklopädien (z. B. K. Schiller, HdSW Bd. 12, S. 210 ff.; siehe ferner die Literatur zur "Wohlstandsökonomik" (Weber/Jochimsen, ebd. S. 346 ff.).

Kernstück der Konjunkturpolitik der Großen Koalition 1966/67 war der Einsatz von 8 Milliarden DM im Bereich des Konjunktur- und Strukturprogramms im Wege zweier (fälschlicherweise sogenannter) "Eventualbudgets".

¹⁵) Die Ausgaben des Bundeshaushalts sind zu 85 % invariabel, da gesetzlich normiert ("betoniert"). Auch die konjunkturelle Beweglichkeit der Länder- und Gemeindehaushalte wird skeptisch beurteilt, vgl. etwa M. Neumann, zur Problematik von Staatsausgaben als Mittel der Beschäftigungspolitik, Fin. Arch. NF 27 (1968) 5. 459 ff.

wirken; auch dies geschieht über den Haushalt, indem diese Investitionen steuerlich begünstigt werden¹⁶).

Umgekehrt: Bei Nachfrageüberhitzung wird der Staat versuchen, die Nachfrage durch Kaufkraftabschöpfung und Verzögerung der Auftragsvergabe zu dämpfen.

Ausgehend von diesem Grundschema hat die theoretische Wirtschaftspolitik ein für alle Situationen anwendbares Schema entwickelt, das sich nicht nur auf die Investitionen beschränkt, sondern auch andere den Wirtschaftsablauf bestimmende Faktoren erfaßt¹⁷). Anders als die klassische Volkswirtschaftslehre sind die new economics somit auch im Makroökonomischen operationell geworden: Sie wollen den gesamtwirtschaftlichen Ablauf nicht nur erklären, sondern bewußt gestalten.

Des weiteren hat sich das mit meinem Grundschema anvisierte Ziel der Vollbeschäftigung zu einem Zielbündel erweitert; die Wirtschaftspolitik strebt heute gleichzeitig Geldwertstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetes Wachstum an, das Viereck des § 1 StabG¹⁸).

Über das konjunkturpolitische Instrumentarium herrscht relative Einigkeit. Die Instrumente setzen an den großen Aggre-

Für die USA siehe R. L. Teigen, The Effectivness of Public Works as a Stabilisation Device, in: W. L. Smith and R. L. Teigen (Herausgeber): Reading in Money, National Income and Stabilisation Policy (Homewood/Ill. 1965), S. 302 ff.; Ch. A. Hall, Fiscal Policy for Stable Growth, A Study in Dynamic Macroeconomics, (N. Y. 1960), S. 155 ff.

¹⁹⁾ Siehe §§ 26 — 28 StabilG (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967, BGBl. 582). Hierzu sei auf die beiden Kommentare verwiesen: K. Stern — P. Münch (1967); A. Möller (Hrsg., 1968).

Bereits vor dem StabilG gab es in der BRD zahlreiche konjunkturell bedingte steuerliche Maßnahmen. Es bedarf hier keiner Abgrenzung dieser Maßnahmen zu Investitionsbegünstigungen, die aus sonstigen Gründen gewährt wurden (hierzu vgl. G. Wacke, Steuerliche Maßnahmen zur Begünstigung von Investitionen, Deutsche Landesreferate zum VII. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Uppsala 1966, Sonderveröffentlichung RabelsZ, S. 491 ff.). Ferner konjunkturelle Maßnahmen für Einzelbereiche, wie etwa das Gesetz über Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft von 1959. Auch die Möglichkeiten der konjunkturellen Beeinflussung privater Investoren werden skeptisch beurteilt, da Investitionen bereits lange vorher vorbereitet würden und nicht kurzfristig geändert werden könnten, vgl. ewa: E. Gaugler, Sonderabschreibungen als Konjunkturmaßnahme, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung. N. F. Heft 8. August 1968, S. 518 — 524.

¹⁷⁾ Nachweise siehe F. N. 1.

¹⁸⁾ Hierzu: Literatur zu § 1 StabilG (siehe F. N. 16).

gaten oder Kreislaufgrößen an: öffentlicher oder privater Verbrauch, öffentliche oder private Investitionen, Lohnquote, Instrumente einer solchen Regulierung sind einmal monetärer und kreditärer Natur und werden meist von der Notenbank gehandhabt. Dazu tritt heute als weiterer Regulator der öffentliche Haushalt. Da er nahezu 50 % des Volkseinkommens erfaßt, muß jede Komprimierung der Ausgabeseite auf die Wirtschaft restriktiv und jede Ausdehnung auf die Wirtschaft expansiv wirken. Das StabG versucht, den Haushalt in diesem Sinne beweglich zu gestalten. Es beschränkt sich nahezu ganz auf die Koordinierung der öffentlichen Haushalte in Deutschland¹⁰). Da der konjunkturelle Einsatz der öffentlichen Ausgaben aus mancherlei Gründen beschränkt ist, muß die Wirtschaftspolitik auch unmittelbar auf die privaten Wirtschaftssubjekte einwirken. Dies geschieht vornehmlich über die Variierung der Steuerpolitik (§§ 26 ff StabG). Natürlich müssen die verschiedenen Verantwortlichen, Wirtschafts- und Finanzminister und Notenbank zusammenarbeiten. Auf politischer Ebene zeigt sich dies in der Forderung, Wirtschafts- und Finanzministerium zusammenzulegen²⁰); auch die Unabhängigkeit der Notenbank ist nur solange tragbar, wie kein ernsthafter Konflikt entsteht²¹). Finanzwissenschaft und Haushalt verändern damit ihr Gesicht. Die Funktion der Bedarfsdeckung tritt zurück und nur die Finanzpolitik ist richtig, die den optimalen Beitrag zum Wirtschaftsablauf liefert.

Im Mittelpunkt der Diskussion steht z. Z. das Wachstum²²); die Wachstumsdebatte absorbiert — auch mengenmäßig — die übrige Zieldiskussion, weil die heutige Lehre Stabilität und Vollbeschäftigung überhaupt nur in wachsender Wirtschaft gesichert sieht. Die steigende Produktionskapazität fordert ständige Ausweitung der Nachfrage. Ferner sind unsere gegenwärtigen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele (Strukturverbesserungen, wachsende Sozialausgaben) — bei Vermeidung einer gewaltsamen Umverteilung — nur bei wachsendem Sozialprodukt erfüllbar.

¹⁹) Auch hier muß auf die Literatur zum StabilG, zur Finanzund Haushaltsreform verwiesen werden (vgl. BT-Drucksache V/ 3040 vom 21. Juni 1968).

²⁰⁾ Strauß in "Zeit" vom 26. 1. 1968, S. 17. Patzig, DVBI 1966, S. 677; Zusammenlegung des Finanz- und Wirtschaftsministeriums in Frankreich.

²¹) Diskussion bei C.-Th. Samm, Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge (1967).

²²) Die Wachstumsdiskussion beherrscht seit 15 Jahren das wirtschaftswissenschaftliche Schrifttum; Nachweise etwa bei G. Bombach, "Wirtschaftswachstum", HdSW, Bd. 12, S. 763 ff.

Hier setzen die Kontroversen ein: "Ist Wachstum machbar?"²⁸) Welche Wachstumsrate soll angestrebt werden? Mit welchen Kosten ist ein forciertes Wachstum verbunden? (Z. B. sozial schmerzhafte Umstrukturierungen und Geldwertschwund.) Die Fachdiskussion ist in hohem Maße von mathematischen Modellen bestimmt, die vor allem in der neoklassischen und in der post-keynesschen Form auftreten.

4. Redistributionspolitik

Schließlich verteilt die Selbststeuerung auf der Grundlage einer unbefriedigenden Vermögensverteilung das Sozialprodukt unbefriedigend. Zwar ist das Elend des 19. Jahrhunderts verschwunden; jedoch findet man sich immer weniger mit den unterschiedlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen ab. Die meisten Vermögensbildungspläne²⁴) schalten den öffentlichen Haushalt ein, um das Investivsparen steuerlich zu prämieren und um eine überbetriebliche Gewinnbeteiligung, insbesondere auch der nicht in der Industrie Beschäftigten zu ermöglichen. Eine Sozialisierung der Gewinne scheint unausweichlich: Nachdem in hohem Maße die Investitionsausgaben sozialisiert wurden (Förderung der Investitionen z.B. auf Grund des § 7 EStG), und nunmehr zunehmend die Kapitalverluste sozialisiert werden (Stillegungs- und Abwrackprämien), ist die eigentumsbedingte Gewinnbeteiligung immer schwerer zu rechtfertigen.

5. Marktkonforme Regelung

Schließlich bedient man sich des öffentlichen Haushalts als Lenkungsmittel auch einfach deswegen, weil so marktkonforme

²⁵⁾ Titel des Aufsatzes von G. Bombach in "Der Volkswirt", 1967 Nr. 51/52, S. 2827 ff.; siehe ferner R. Richter, Zur Situation der Konjunkturtheorie, ebd., S. 2875 ff.; E. Preiser, Wirtschaftliches Wachstum als Fetisch und Notwendigkeit, Zeitschr. f. d. ges. Staatswiss. 123 (1967) 586 ff.

²⁶) Zu den Vermögensbildungsplänen vgl. etwa: Sozialenquete. Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission. Erstattet von W. Bogs u. a. (1966); W. Krelle — J. Schunck — J. Siebke, Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer. Mit einer Untersuchung über die Vermögensstruktur in der BRD. Als Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bd. 1-2. (1968); Bombach-Drüger, Vermögenspolitik heute, Diskussionsbeiträge der Studienstiftungsgesellschaft für angewandte Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, 1968; Vermögensbildungspläne, in: Berichte des Deutschen Industrieinstituts (Jhrg. 2, Nr. 9, 1968); vgl. ferner die Beiträge zur Vermögensbildungspolitik in: Junge Wirtschaft, Zeitschrift für fortschrittliches Unternehmertum (16. Jhrg., Heft 10, 1968).

Regelungen²⁵) möglich sind. Die Datenversetzung, also der Ansatz über die Rentabilitätsrechnung der Wirtschaftssubjekte erlaubt Regelungen leichter Hand und ohne Verbote. Vor allem aber bleibt so die Preismechanik und die Selbststeuerung des Marktes prinzipiell erhalten. Diese Methode empfiehlt sich vor allem dann, wenn quantitative Zielsetzungen genügen: um das Straßennetz zu entlasten und der Bundesbahn erhöhte Transporte zu verschaffen, ist es nicht nötig, den Fernlastverkehr zu verbieten; es genügt, seine Rentabilität so zu verschlechtern, daß genügend viele Unternehmer sich aus Rentabilitätsgründen der Schiene zuwenden. Rein quantitative Erfolge genügten auch für die mit dem 7er-Katalog verfolgten Ziele.

B. Grenzen der haushaltsmäßigen Wirtschaftslenkung

Allerdings dürfen auch in einem noch so kurzen Exposé die Grenzen der fiskalischen Wirtschaftslenkung, insbesondere der Globalsteuerung nicht verschwiegen werden. So wie wir 1966 am Ende unseres Marktlateins angelangt waren, so kommen die Staaten, die sich stärker als wir der Planung verschrieben haben, periodisch an das Ende ihres Planungslateins²⁶). Ich erwähne nur einige Grenzen:

- 1. Jedes Wort des Zielbündels beinhaltet für sich allein schon unlösbare Probleme; zusammengenommen konterkarieren sie sich gegenseitig²⁷). In der politischen Praxis läßt sich daher nur das Ziel am energischsten verfolgen, das jeweils am stärksten gefährdet ist.
- 2. Konjunkturpolitik setzt gründliche Diagnosen und Prognosen voraus. Die bisherigen Möglichkeiten sind begrenzt und strittig. Die mathematischen Modelle, insbesondere die Wachstumsmodelle, sind im Ansatz strittig und für ihre Handhabung fehlen oft empirische Werte²⁸).

²⁵) Unter marktkonform versteht man "solche Interventionen, die die Preismechanik und damit bedingte Selbststeuerung des Marktes nicht aufheben, sondern sich als neue Daten einordnen und von ihr assimiliert werden, nichtkonform solche, die die Preismechanik lahmlegen und daher durch planwirtschaftliche (kollektivistische) Ordnungen ersetzt werden müssen" (W. Röpke, Die Gesellschaftskrise der Gegenwart, 5. Aufl. 1948, S. 259).

²⁶) Gute Darstellung bei K. Kleps, Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa. Die neuen wirtschaftspolitischen Konzeptionen und ihre Problematik (1966).

²⁷) Zum Zielkonflikt Nachweise bei Stern-Münch (F. N. 16).

²⁶) Wieder kann nur auf das große Schrifttum verwiesen werden, etwa: "Wirtschaftswissenschaft: Methodenlehre", HdSW Bd. 12, S. 288 ff. (v. Beckerath, Kloten, Kuhn). Beiträge in: Interdependenz von Politik und Wirtschaft. Beiträge zur politischen Wirtschaftslehre, Festgabe für Gert von Eynern (1967).

- 3. Das konjunkturpolitische Instrumentarium ist in der praktischen Handhabbarkeit mehrfach asymmetrisch:
- a) es ist leicht anwendbar in der Depression, kaum aber in der Hochkonjunktur:
- die Asymmetrie beginnt bei der *Diagnose*: während sich die Depression in brachliegenden Kapazitäten, Auftragsrückgang und Arbeitslosigkeit sichtbar zeigt, ist immer fraglich, ob noch günstige Hochkonjunktur oder schon gefährliche Überhitzung herrscht.
- Die Ankurbelungsmaßnahmen in der Depression sind Anreize für alle (steuerliche Erleichterungen, Subventionen, Vergabe staatlicher Aufträge), die dabei akzeptierte Staatsverschuldung trifft zunächst niemanden unmittelbar. Dämpfungsmaßnahmen dagegen treffen viele hart und unmittelbar.
- Es ist politisch nahezu unmöglich, in der Hochkonjunktur, wenn ohnehin mehr Steuern eingehen als vorgesehen, sich antizyklisch zu verhalten und die Steuern noch zu erhöhen; die Abgeordneten tendieren vielmehr dahin, gerade jetzt Steuererleichterungen zu gewähren und durch die zusätzliche Kaufkraft die Überhitzung noch anzuheizen.
- Die Möglichkeit der Sterilisierung von Geldern ist zweifelhaft. Denn zum einen gilt der Satz Schumpeters, daß man eher von einen Mops verlangen kann, sich einen Wurstvorrat anzulegen, als von Parlamentariern, Gelder nicht anzugreifen. Mag das StabilG eine entsprechende Bindung vorsehen, mag das Wort "Konjunkturausgleichsrücklage" und damit der Verwendungszweck Verfassungsrang haben, mag ein scharfdenkender Jurist sogar die Vorstaatlichkeit und den Überverfassungsrang der Bindung beweisen wenn etwa die angelsächsischen Waffenbrüder Devisenausgleich verlangen, mit Truppenabzug drohen und auf diesen Topf deuten, dann bleibt der Regierung nur noch die Manipulation (etwa: "Anleihe" aus diesem Fonds). Zum andern ist es aber auch rein finanztechnisch schwierig, diese Gelder völlig aus dem Verkehr zu ziehen?").
- Konjunkturpolitische Maßnahmen brauchen eine Anlaufzeit (time-lag), bis sie zur Auswirkung gelangen. Hat sich bis dahin die Konjunktur schon gewandelt, dann verstärken sie nur die unerwünschte Tendenz.
- Das haushaltsmäßige Instrumentarium ist gut bzgl. des Produktionsfaktors "Kapital"; es versagt weitgehend bzgl. des Produktionsfaktors "Arbeit". In dem Maße wie die Einkommens-

²⁶) Zur Problematik der Ausgleichsrücklagen vgl. etwa: Albers, Fin.Arch. N. F. 21 (1961) S. 25 ff.

politik aus sozialen Gründen als Selbstzweck betrachtet wird, fallen Lohnunterschiede als Lenkungsmittel aus. Wie aber diesen Produktionsfaktor anders lenken?

- 4. Alle Maßnahmen haben unerwünschte Nebenwirkungen.
- Will man durch Anreize Gelder in bestimmte Bereiche locken, so kann dem nur der folgen, der Geld hat; er kassiert aber auch die Prämien. Gewiß, wir haben so die Wohnungskrise gelöst und uns wieder eine Handelsflotte gebaut. Aber die Ergebnisse des 7er-Katalogs sind doch zweifelhaft. Schließlich sind die Gewinne des Oetker-Konzerns jahrelang in den Schiffsbau geflossen und so im Gegensatz zur Masse der nicht gelenkten Einkommen, z. B. den Arbeitseinkommen steuerfrei geblieben³⁰). Allein für die Ausnutzung der im StabilG vorgesehenen Investitionsprämie rechnet man mit 5 Milliarden³¹) das sind 5 Milliarden Subventionen zugunsten der Unternehmer. Diese soziale Asymmetrie ist der zu zahlende Preis, den auch die Sozialdemokratie 1967 bezahlt hat. Und jeder Versuch, diese unerwünschten Auswirkungen auszubalancieren etwa Steuergutscheine an alle führt zu ähnlichen Verzerrungen.
- Oder man nehme die steuerliche Begünstigung bestimmter Dividendeneinkommen, etwa der ausgeschütteten oder umgekehrt der nicht ausgeschütteten. Beide Male kommt die Vergünstigung sehr wenigen zugute: fragt man nicht nach der Zahl der Aktionäre, d. h. setzt man nicht Klein- und Großaktionär gleich, sondern fragt danach, wo der Aktienbesitz in seiner Masse liegt, dann fällt die Ungleichheit der Begünstigung ins Auge³²).
- 5. Vor allem sind die Grenzen der Globalsteuerung überhaupt zu betonen. Hierzu einige Beispiele: Es wurde bereits erwähnt: Stabilität ist nur bei stetigem Wachstum zu haben; den entscheidenden Wachstumszuwachs erhofft man sich heute von Strukturverbesserungen. Stabilitäts- und Wachstumspolitik treten daher immer stärker als Strukturpolitik auf, als regionale (Ruhr, Saar, Zonenrandgebiet) oder sektorale Strukturpolitik (Bergbau, Landwirtschaft). Hierzu sind aber Globalmaßnahmen ungeeignet; sie halten unrentable Betriebe am Leben und geben rentablen eine unverdiente Differentialrente. Alle Grünen Pläne und ihre 44 Milliarden haben die Familienbetriebe weder

³⁰) Zahlenmäßige Nachweise bei K.-H. Hansmeyer (Herausgeber), Subventionen in der BRD (Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N. F. Heft 25, 1963).

³¹⁾ S. F. N. 65.

³²⁾ Nachweis für USA vgl. Bellstedt (F. N. 4) S. 165.

saniert noch genügend reduziert³³). Die gegenwärtige Lehre empfiehlt daher gezielte Maßnahmen; Verbesserung der Infrastruktur und Subventionen, etwa Ankauf von Industriegelände und Übernahme der Erschließungskosten.

Oder nehmen wir die Progressivbesteuerung. Wir erkennen an, daß Einkommensunterschiede nützlich sind. Aber weder sind sie in der gegenwärtigen Höhe erforderlich, noch entsprechen sie stets Marktfunktionen (z. B. bei ererbtem Kapitaleinkommen). Aber die Steuerprogression hat sich nicht als geeignetes Mittel erwiesen. Die Abflachung ist zwar in den mittleren Bereichen gelungen — z. B. zwischen einem Professor und einem Angestellten — nicht aber an der Spitze der Gehaltspyramide. Hier wird sie einfach auf die Preise übergewälzt³⁴).

Fraglich ist schließlich, wie lange sich eine Steuerung durchhalten läßt, die sich auf die Globalgrößen beschränkt. Es hört sich schön an, daß die einzelwirtschaftlichen Beziehungen weiterhin durch den Marktmechanismus und den Wettbewerb geregelt würden und die Wirtschaftsordnung tendenziell frei bleibe³⁵). Aber alle Erfahrung zeigt, daß eine Globalsteuerung eines Tages ergänzende Maßnahmen erzwingt, um die Nichtdifferenzierung auszugleichen, sei es, weil sie für einzelne Branchen und Unternehmen mit Härten verbunden ist, die für untragbar erachtet werden, sei es, um die von den Globalmaßnahmen nicht betroffenen Unternehmer — z. B. Unternehmen mit Eigenfinanzierungsmöglichkeiten bei Kreditrestriktionen — zu erfassen.

6. Auch die Wirtschaftslenkung über den Haushalt stößt an die Grenzen nationaler Maßnahmen. Bei internationaler Wirtschaftsverflechtung lassen sich die Impulse aus dem Ausland nur schwer auffangen. Die deutsche Wirtschaft ist in hohem Maße exportabhängig und exportiert vornehmlich Investitionsgüter²⁶); sie hängt damit zwangsläufig von der Investitionsbereitschaft

³⁸) G. Wickelmann, Agrarpolitik und Globalsubventionen (Wirtschaftspolitische Studien, Heft 6 1966); K.-H. Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik (1963); s. im übrigen: Bericht der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft (Grüner Bericht, 1968).

²⁴) C. Föhl, Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung Fin. Arch. N. F. 14 (1953/54) S. 88 ff.

³⁸) So K. Schiller, Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft (Walter Eucken — Institut, Vorträge und Aufsätze 15, 1966 S. 21); zum Dilemma s. Gygi, in: Planung II (herausgegeben von J. H. Kaiser, 1966), S. 130.

³⁶) Zum Ausmaß der Exportabhängigkeit s. Nachweise in den Jahresgutachten (F. N. 1).

und von Absatzchancen ausländischer privater Investoren ab. Ähnlich schwierig ist es, den ausländischen Kapitalzustrom zu regulieren; die Kuponsteuer ist denn auch lebhaft umstritten. Und selbstverständlich müssen wir bei unserer starken internationalen Verflechtung die Inflation unserer wichtigsten Handelspartner mittragen. Das gilt um so mehr bei unseren fixen Wechselkursen: man kann nicht gleichzeitig innere und äußere Geldwertstabilität haben; daher läßt sich die importierte Inflation jedenfalls bei fixen Wechselkursen nicht verhindern³⁷). § 3 StabilG ist denn auch vage gehalten; die Bundesregierung bemüht sich um eine Verhaltensgemeinschaft im Rahmen des Zehnerklubs.

Man kann die Regel aufstellen: bei internationaler Wirtschaftsverflechtung kann ein einzelnes Land nur in begrenztem Maße von den Ausgestaltungen seiner wichtigsten Partnerländer abweichen. So wäre z.B. eine völlige Abweichung vom Steuersystem der Partnerstaaten kaum möglich; im Gegenteil. die handelsmäßige Verflechtung zwingt zur Steuerharmonisierung. Ähnliches gilt für die Vermögensbildungspläne: sie gründen in folgendem Dilemma: Investitionen müssen vom Sozialprodukt abgezweigt werden, sei es über den Preis, über Steuern. über Anleihen; eigentumsmäßig kommen sie aber vorwiegend dem Unternehmenseigentümer zugute. Damit findet man sich aber immer weniger ab. Aber "Umschichtungssätze", die binnen einer Generation ernsthaft zu Buche schlügen, würden volkswirtschaftlich untragbare Kapitalfluchtbewegungen auslösen³⁸). In meiner Sicht stellt sich die Redistributionsdiskussion als eine eigentümliche Mischung von Absichten dar: Wahlgeschenk; den Arbeitnehmern die Mitbestimmung abzukaufen und zusätzliche Steuergelder für industrielle Investitionen bereit zu stellen. Vor allem erhofft man sich den Ausweg aus folgendem Dilemma: einerseits müssen immer größere Summen vom Sozialprodukt investiert werden; nach gegenwärtiger Rechtslage kommen sie ausschließlich den Unternehmenseigentümern zugute. Diesen Vermögenszuwachs will man sozialisieren. Es bleibt abzuwarten, ob dies nicht ein letzter verzweifelter Versuch ist. der endgültigen Sozialisierung der Produktionsmittel auszuweichen.

Oder man nehme den Werbungsaufwand. Er erreicht in den westlichen Volkswirtschaften die Höhe des Forschungsauf-

³⁸) Vgl. dazu: Sozialenquete (F. N. 24); W. Krelle — J. Schunck — J. Siebke (F. N. 24).

⁸⁷) Zur Importierten Inflation s. Stern/Münch § 4 II ff. Das Dilemma durchzieht leitmotivisch alle Jahresgutachten des Sachverständigenrates.

wands³⁰). Man könnte darin eine Fehlleitung von Ressourcen sehen. Wenn Waschmittelkonzerne für die Einführung einer neuen Marke etwa 25 Millionen auswerfen; wenn aus dem Radio ständig die geistvollen Werbesprüche schallen, dann könnte der Staatsrechtler hierin eine bedenkliche Manipulation des Verbrauchers, jedenfalls aber eine systematische Volksverdummung auf Steuerkosten sehen. Der negative Einfluß der Arzneimittelfirmen auf die Fachzeitschriften ist bekannt. Es läge nahe, einfach die Werbungskosten nicht mehr steuerlich absetzbar sein zu lassen. Aber die Folge wäre, daß die deutsche Presse von Unternehmen mit ausländischem Steuerwohnsitz beherrscht wäre. Auch hier hülfen höchstens Absprachen unter den wichtigsten Industrienationen⁴⁰). Aber das ist nicht mehr unser Thema.

7. Schließlich muß die Frage aufgeworfen werden, inwieweit eine pluralistische Demokratie überhaupt fähig ist, eine vernünftige Wirtschaftspolitik zu betreiben. Die pluralistische Demokratie wird leicht zur Gefälligkeitsdemokratie, in der die unvernünftigsten Forderungen unter dem Deckmantel der Wirtschaftspolitik durchkommen. Dies gehört zu den strukturellen Schwächen der Demokratie, wie uns nationale und supranationale Landwirtschaftspolitik, aber auch etwa die französische Planerstellung⁴¹) zeigen. Das Ausschütten von Milliarden wird geradezu zur Regierungskunst erhoben, indem ein angedrohtes oppositionelles Verhalten den Verbänden "abgekauft" wird. Deshalb ist die These nicht von der Hand zu weisen, man müsse möglichst viel den Selbststeuerungsmechnismen überlassen und der menschlichen Entscheidung entziehen.

Doch so groß auch die Schwierigkeiten der Wirtschaftssteuerung sein mögen, ein Zurück zur ungesteuerten Marktwirtschaft ist nicht mehr möglich.

³⁶) Nachweise für BRD (1964): Bericht der Bundesregierung über Stand und Zusammenhang aller Maßnahmen des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Bundesbericht Forschung I, in BT-Drucksache IV/2963, S. 141); für USA (1960): Council of Economic Advisors, Economic Growth Policies, in: P. M. Gutmann (Herausgeber), Economic Growth — an American Problem (Englewood Cliffs, NY, 1964, S. 166) und A. H. Hansen, Economic Issues of the 1960's (N. Y., Mc Graw-Hill 1960), S. 75.

⁴⁰⁾ Dies ist keineswegs utopisch. Gerade die Arbeiterschutzbestimmungen (z.B. Verbot der Verarbeitung von weißem Phosphor für Streichhölzer) begannen auf internationaler Ebene, da nur so die Staaten bereit waren, sich wirklichen oder vermeintlichen Wettbewerbsnachteilen auszusetzen. Hieraus hat sich schließlich die gegenwärtige Internationale Arbeitsorganisation entwickelt, vgl. G. Dahm, Völkerrecht Bd. 2 (1960) S. 703 ff.

⁴¹⁾ K. Kleps (F. N. 26); für Frankreich s. 94 ff.

II. Verfassungsrechtliche Folgerungen

Meine These lautete:

Die rechtliche Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts und seiner Beziehungen zur Wirtschaft entstammen einer Zeit als der Haushalt kein Lenkungsinstrument war. Der Haushalt war lästiger Kostgänger der Wirtschaft; inzwischen ist er ihr Mitregent geworden. Eine kleine Revolution hat stattgefunden, ohne daß wir ihrer so richtig inne geworden wären: der frühere Häftling ist zum Minister geworden. Natürlich passen die Regeln der Strafvollzugsordnung nur unvollkommen auf ein Regierungsmitglied.

Aus dem Problembündel erörtere ich nur die Situation der Wirtschaftssubjekte in der haushaltgesteuerten Wirtschaft⁴²).

Die Ausarbeitung eines adäquaten Regimes ist aber deshalb schwierig, weil eine erreichte Ausgestaltung leicht als naturgegeben und undiskutierte Glaubenssache erscheint. Große Teile des Schrifttums der 50er Jahre zur sozialen Marktwirtschaft erscheinen uns heute eher als sendungsbewußte Kreuzzugsliteratur denn als Wirtschaftswissenschaft⁴⁸). Auch die Rechtswissenschaft leidet hierunter erheblich. Institutionen und

⁴⁵) Der föderalistische Aspekt ist behandelt bei: W. Patzig, Gegenwartsfragen des Finanzverfassungsrechts. Zugleich ein Beitrag zu einem neuen Verständnis des Bundesstaates, AÖR 92 (1967) 297 ff. Ferner das gesamte Schrifttum über die Finanzreform, vor allem: Gutachten über die Finanzreform in der BRD, (Troeger-Gutachten, 2. Aufl. 1966); W. Loschelder, Grundgedanken der Finanzreform (1966); zur Finanzreform in der BRD (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung 1964); R. Grawert, Finanzreform und Bundesstaatsreform, Der Staat 7 (1968) 63 ff.

Zum kommunalen Aspekt: K. Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung. — Spielraum und Grenzen (Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentags, Bd. I, 1968, E 6); F. Möller, Kommunale Wirtschaftsförderung (1963); A. Köttgen. Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, Archiv für Kommunalwissenschaften V (1966), S. 103 ff.

Zur Reform des Haushalts: außer den Beiträgen im Handbuch der Finanzwissenschaft (Gerloff — Neumark, 2. Aufl. 1952 ff.) insbesondere Nachweise bei Senf (F. N. 1); außerdem die Beiträge in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet (Hrsg. von F. Schäfer 1964); aus dem US-Schrifttum insbesondere Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process (Boston/Toronto 1964).

⁴⁵) Etwa: *Hayek*, The Road to Serfdom (übers.: Der Weg zur Knechtschaft 3. Aufl. 1952); *Röpke*, Gegen die Brandung (1959); Schriften der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft.

Rechtsregeln werden ins Weltanschauliche, Naturrechtliche, Ideologische verlängert. Dann gelten bereits einzelne Regeln der Reichshaushaltsordnung als ewige Vernunftwahrheiten und bereits die Erwägung ihrer Änderung wird als Unrechtstatbestand empfunden. So kann man noch heute lesen, daß der haushaltsrechtliche Jährlichkeitsgrundsatz die Freiheit verbürge! Selbst wenn man die Freiheit insoweit durch das Parlament gewahrt glaubt, so ist seit langem offenkundig, daß gerade der jährlich wiederkehrende Zwang für die Abgeordneten, sich mit Myriaden von Titelchen befassen zu müssen, an denen ohnehin nichts mehr zu ändern ist, eine eigentliche Befassung mit den Ausgaben verhindert44).

1. Die Diskussion um die Situation der Wirtschaftssubjekte wird in Deutschland meist in Kategorien des Grundrechtsschutzes geführt, d. h. die einzelnen Lenkungsmaßnahmen werden an den einzelnen Grundrechten gemessen. Die besondere Problematik der Lenkung über den Haushalt wird darin gesehen, daß sie durch Datenveränderung45) erfolgt, also über die unternehmerische Rentabilitätsrechnung.

Sie gebietet und verbietet nichts und greift daher nicht unmittelbar in die grundrechtlich geschützte Sphäre ein46). Ein Verstoß gegen Grundrechtsbestimmungen liegt nach herkömmlichem Grundrechtsverständnis daher meist nicht vor. Hiergegen formiert sich z. Z. eine Phalanx, die hierin ein Versagen des Grundrechtsschutzes empfindet und das fiskalische Manövrierfeld entscheidend einschränken will. Ihr Ziel ist es, die grundrechtlich geschützte Sphäre gegen mittelbare Eingriffe ebenso zu schützen wie gegen unmittelbare. Ihre Anhänger gehen dabei SO VOT:

Entweder: Sie dehnen unser bisheriges Grundrechtsverständnis dahingehend aus, daß die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit

⁴⁴⁾ Dargestellt bei Senf (F. N. 1).
45) Unter "Daten" versteht die Wirtschaftstheorie wirtschaftliche oder rechtliche Gegebenheiten, die als Elemente der betriebswirtschaftlichen Rechnung vom einzelnen Wirtschaftssubjekt weitgehend als unbeeinflußbar hingenommen werden müssen.

⁴⁶⁾ Nachweise zur Diskussion: W. F. Lindacher, Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen des Einsatzes finanzwirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der Konjunkturgestaltung (Diss. Würzbug 1963); Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze (1966); C. Bellstedt, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern, dargestellt am Berlin-Hilfe-Gesetz (1958) S. 29; K. Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/69; W. Weber, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, Der Staat IV (1965) 409 ff., 436 ff.

und das Vermögen einschließlich potentieller Vermögenserträge auch gegen mittelbare, gegen "motivationsbestimmende" Einwirkungen geschützt ist47).

Oder: Sie rügen sonstige Verfassungsverletzungen, die ja auch von einzelnen über Art. 2 geltend gemacht werden können48). Dieser Argumentation sind natürlich überhaupt keine Grenzen gesetzt. Ein Verstoß gegen das Bundesstaats- oder das Rechtsstaatsprinzip kann bei wirtschaftslenkenden Maßnahmen schlicht immer vorgebracht werden, etwa: Verstoß gegen Art. 28 GG49), gegen Art. 80 GG50), unzulässige Mittelvertauschung bei dem Einsatz von Steuern als Lenkungsmittel⁵¹). gegenwärtiger Ausbau unserer Steuerrechtsordnung sei verfassungskräftig⁵²) einschließlich der formulierten Steuertatbestände⁵³) und damit bestehe Verbot der Änderung für den einfachen Gesetzgeber⁵⁴); somit wäre z. B. eine umsatzsteuermäßige Begünstigung wie im BerlinhilfeG verfassungswidrig⁵⁵).

Natürlich finden sich ebenso leicht Gegenargumente. Z. B. kann nun bei steuerlichen Maßnahmen ein Verstoß gegen

⁴⁷) Nachweise bei: J. Faehling, Die Eigentumsgewährleistung durch Art. 14 des GG als Schranke der Besteuerung (Diss. Hamburg 1965); "Motivationsbestimmend": gebraucht von Wacke, zitiert bel Faehling, S. 76;

Allgemein zur Rechtssprechung des BVerfG zum Steuerrecht: Fr. Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung, in: Steuer und Wirtschaft 1966, S. 433 ff.; W. Weber, Das BVerfG und die Steuerordnung, AöR 90 (1965) 452 ff.; P. Badura, Die Rechtsprechung des BVerfG zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, AöR 92 (1967) 382 ff.: H. Spanner, Der Steuerbürger und das BVerfG. Eine systematische Darstellung der Spruchpraxis des BVerfG in Steuersachen (1967); Schmidt-Bleibtreu/Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle (1966); Fr. Klein, Gleichheitssatz und Steuerrecht (1966); W. Weber (F. N. 46).

⁴⁸⁾ Siehe etwa: Wacke, StbJb 1966/67, S. 108; Vogel (F. N. 46). Gegen diese Rechtsprechung: H. Wagner, Um ein neues Verfassungsverständnis. Gedanken zur 15. Grundgesetzänderung, DÖV 1968. 604 ff. insbesondere II.

⁴⁹⁾ So sollte etwa das StabilG die Autonomie der Gemeinden über das verfassungsmäßig Zulässige einschränken; selbst die Novellierung des Art. 109 GG sollte eine "verfassungswidrige Verfassungsnorm" sein; vgl. Wagner (F. N. 48) II.

 ⁵⁰) Vgl. F. N. 49.
 ⁵¹) Insbesondere Friauf (F. N. 46). Diskussion für die USA: Bellstedt S. 148 (F. N. 4).

⁵²⁾ Insbesondere Wacke (F. N. 48).

⁵³⁾ So vor allem von Bellstedt (F. N. 46) formuliert.

⁵⁴⁾ So Wacke (F. N. 48).

⁵⁵⁾ So Bellstedt (F. N. 46).

Art. 109 II gerügt werden, weil jede denkbare Maßnahme immer eines der Ziel des Magischen Vierecks gefährdet und also gegen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht verstößt⁵⁶). Zum Gegenargument könnte man sich auf die Rechtsprechung des BVerfG berufen, daß es dem Gesetzgeber frei stehe, zwischen den häufig in Widerstreit tretenden Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Einzelfallgerechtigkeit zu entscheiden⁵⁷). Ganz genau so müsse es den für die Wirtschaftspolitik Verantwortlichen frei stehen, jeweils den besonderen Nachdruck auf die Verfolgung eines der Ziele des Vierecks zu legen.

Dieses Ping-Pong der Argumente aus der Anfängerübung bleibe hier unerörtert, da m. E. die ganze Argumentation nicht adäquat ist58). Aber gefragt sei, ob wir nicht nur verbal den Rechtspositivismus und seine bloß formalen Kriterien ablehnen, wenn wir gleichzeitig glauben, alle Probleme des 20. Jahrhunderts mit einigen Leerformeln des 19. Jahrhunderts, wie freie Entfaltung der Persönlichkeit, Würde des Menschen, Gleichheit usw. lösen zu können⁵⁹). M. E. wirkt auch unser Aufwand an Denkenergie für das Verhältnis von Art. 2 zu den übrigen Artikeln des GG reichlich scholastisch, wenn man unter scholastisch einen erheblichen Denkeinsatz verbunden mit einer gewissen Unbekümmertheit bzgl. der adäquatio rei et intellectus versteht. Oder anders ausgedrückt: man hat dem Rechtspositivismus vorgeworfen. Kryptosoziologie zu treiben: treiben wir mit unserer Schrankenvorstellung nicht Kryptoökonomie? Kann die Frage, ob die schweizer Bundesbank eine Mindestreservenpolitik betreiben darf, ausschließlich in der Kategorie der Handels- und Gewerbefreiheit der Geschäftsbanken erörtert werden? Die Vorstellung, die Banken wie sonstige Berufstätige zu sehen, entstammt einer Zeit, als die Geschäftsbanken in viel geringerem Umfange als heute Bankgeld geschöpft haben; angesichts des heutigen Umlaufs an Bankgeld gilt auch für sie die uralte Erkenntnis, daß der Geldumlauf geregelt werden muß - wenn Banken und Geld überhaupt eine Funktion haben sollen60).

⁵⁶) Siehe Vogel (F. N. 46); "Institut Finanzen und Steuern", Brief 93 (1967).

⁵⁷) BVerfGE 3, 237. ⁵⁶) Wagner (F. N. 48).

^{**)} Klar und hart Gygi, in: Planung II (1966), S. 114 f.

⁶⁹⁾ Vgl. etwa P. Ehrsam, Die Verfassungsgrundlage für den Ausbau des Instrumentariums der Notenbank, Wirtschaft und Recht, (1967), 91 ff.; A. Bosshardt, Das ungelöste Grundproblem der Geldverfassung, Betrachtungen zur Revision des Schweizerischen Notenbank-Instrumentariums, Festschrift für W. Hug (1968), S. 527 ff.

2. Die Beurteilung der Maßnahmen

Wenige werden wohl bestreiten, daß meine Darstellung der Rolle, die der öffentliche Haushalt heute für die Wirtschaft hat, im großen und ganzen zutrifft. Geht es aber an die rechtliche Beurteilung, dann ist dies alles vergessen. Dann legen wir sofort wieder unsere kryptoökonomischen Vorstellungen zugrunde. Dann wollen wir zwar den öffentlichen Haushalt wirtschaftlich gesehen in nachkeynesschem Sinne einsetzen, aber bei der rechtlichen Beurteilung dieses Einsatzes gehen wir — kryptogam — von den wirtschaftlichen Vorstellungen Adam Smith's aus. Das ist es doch, wenn wir den öffentlichen Haushalt als wirtschaftliches Lenkungsinstrument einsetzen wollen, ihn aber im Rechtlichen neutral, also nicht-lenkend konzipieren. Das geht natürlich nicht. Denn es ist doch so:

In der Marktwirtschaft sollen die Wirtschaftssubjekte der Lenkung des Marktmechanismus ausgesetzt sein. Dieser soll sogar Normen (in wirtschaftlicher Terminologie: Daten⁶¹)) setzen, eingreifen, beeinträchtigen. Die Wirtschaftsunternehmen sind bei Drohung wirtschaftlicher Nachteile gezwungen, sich marktkonform zu verhalten, die Marktnormen zu befolgen. Die Wirtschaftssubjekte werden so veranlaßt, nicht entgegen den Marktchancen zu handeln, also ihre Persönlichkeit nicht so zu entfalten, wie sie evtl. möchten; ihr Vermögen nicht entgegen den Marktnormen einzusetzen. Und der Marktmechanismus soll gerade diskriminieren; darauf beruht ja die Lenkung der Ressourcen.

Natürlich will niemand die Normen des Marktmechanismus den obrigkeitlichen Normen gleichsetzen. Aber wenn wir feststellen, daß der Marktmechanismus und seine Normen nicht arbeiten und insoweit eine staatliche Lenkung einsetzen soll; und wenn die Lenkung marktkonform arbeiten, d. h. bestimmte Verhaltensweisen nach Art des Marktmechanismus prämieren oder pönalisieren soll, dann dürfen wir nicht plötzlich, falls uns dies im Technischen gelingt, im Rechtlichen mit Entrüstung feststellen, daß das Instrument nicht neutral sei. Und vom Grundrecht her gesehen: wir wollen ja gerade die grundrechtlich, d. h. die gegen obrigkeitliche Eingriffe geschützte Individualsphäre durch das Marktgeschehen beeinflussen lassen. Soweit dies nicht im gewünschten Sinne geschieht, soll sie obrigkeitlich beeinflußt werden. Dann dürfen wir aber nicht länger

^{**) &}quot;Normen": in wirtschaftlicher Terminologie: "Daten". Juristische Normen werden in wirtschaftlicher Terminologie mitunter "Restriktionen" genannt.

fordern, diese Sphäre gegen obrigkeitliche Maßnahmen — hier: obrigkeitlich gesetzte Daten — immun zu stellen.

- 3. Der Widerspruch, ein Lenkungsinstrument neutral, also nicht-lenkend auszugestalten sei dargestellt an
 - a) der gegenwärtigen Reaktion auf die Globalsteuerung
 - b) der Erörterung des Subventionsregimes

Zu a) Globalsteuerung

Ihre Eingriffe seien unscharf, träfen unterschiedslos Schuldige und Unschuldige und verletzten den Gleichheitssatz²²). Ihre Unschärfe und Undifferenziertheit sei nicht bestritten sondern an der Investitionsbeeinflussung des StabilG erläutert:

Abschreibungsmöglichkeiten steigen mit der Progression und begünstigen die kapitalintensiven Großunternehmen; schon dies gilt manchem als unvereinbar mit einer gleichartigen und gerechten Besteuerung. Die Investitionsprämie des StabilG potenziert diese Begünstigung, da sie von der Steuerschuld absetzbar ist⁶³). Sie kommt daher nur Unternehmen zugute, bei denen eine Steuerschuld entsteht, d. h. die mit Gewinn abschließen. Dies sind in der Krise meist bestimmte Branchen; noch günstiger stehen organschaftlich strukturierte Konzerne mit Gewinn- und Verlustausgleich.

Und umgekehrt: der eine Unternehmer kann nach seinen Plänen und seiner Liquidität die Investitionsprämie voll ausnutzen; der andere Unternehmer, zwei Jahre später, muß evtl. noch eine zusätzliche Investitionsabgabe zahlen.

Aber anders als durch Datenversetzung läßt sich Konjunkturpolitik kaum treiben. Sie muß gegen unerwünschte Globalentwicklungen tätig werden und z.B. also an der Globalgröße: "Investition" ansetzen. Dabei kommt es allein auf die generelle Wirkung der Maßnahme an, mag sie sich in einzelnen Branchen und gegenüber einzelnen Unternehmen unterschiedlich äußern. Globalgrößen sind statistische Größen, es gehört zum eisernen Repertoire des Kabarett, die Angaben des Statistischen Jahrbuchs, also Angaben über Globalgrößen, auf das alte Fräulein an der Ecke anzuwenden und sich über ihren jährlichen Alkohol- und Stahlverbrauch, aber auch über ihre 1,7 Kinder zu wundern. Und mag auch der Kulturkritiker über das Inhumane sinnieren, das in derartigen Globalgrößen liegt, Politiker und Staatsrechtler müssen überlegen, wie inhuman der einzelne dran ist, wenn es diesen Aggregaten schlecht geht.

⁴²⁾ So insbesondere Friauf (F. N. 46), S. 33 ff.

^{43) § 26} StabilG.

Die Notwendigkeit, die Globalgrößen konjunkturell zu steuern, war nie strittig; nur hielt man bis vor 1930 die diskreteren Instrumente der Notenbank für ausreichend. Auch deren Maßnahmen wirken diskriminierend: eine restriktive Geld- und Kreditpolitik wirkt genau in derselben Weise auf die Investitionen: sie benachteiligt Unternehmen ohne Eigenfinanzierungsmöglichkeiten.

Mein Vorschlag für die Behandlung der Globalmaßnahmen ist präzise:⁶⁴)

- —Soweit der Staat damit Marktlenkungsfunktionen übernimmt, müssen wir den Auswirkungen gegenüber so indolent sein wie wir — theoretisch! — gegenüber dem Marktmechanismus vorgeben zu sein!
- Wer die Maßnahme angreift, ist nicht entlassen, wenn er ihre angebliche Verfassungswidrigkeit nachweist. Vielmehr ist er in die Alternative zu nehmen:
- Entweder: er schlägt eine andere Detailgestaltung vor. Darüber läßt sich immer reden. Natürlich kann man einzelne Ungleichheiten ausräumen. Man könnte statt dieser unechten Investitionsprämie - Abzug von der gewinnbedingten Steuerschuld - jedem Investor eine Prämie gewähren, gleichgültig, ob er im Anschaffungsjahr Gewinne erzielt oder nicht. Nur hat dieser Gewinn an Gleichheit zwei Nebenwirkungen: der Prämienaufwand würde von 5 auf 10 Milliarden DM steigen⁶⁵) der Steuerzahler müßte also weitere 5 Milliarden mehr aufbringen und den Unternehmenseigentümern schenken — und es würden Verlustunternehmen über Wasser gehalten und zu volkswirtschaftlich unvernünftigen Investitionen angereizt. Ein Verdacht, der überall auftaucht, wo derartige Investitionsprämien gewährt werden (§ 19 BerlinhilfeG)66). Ähnliche Einwände tauchen bei jeder denkbaren Ausgestaltung auf, wie uns ein reiches Anschauungsmaterial der außerdeutschen Wirtschaftslenkung zeigt⁶⁷). Oder man kann die Maßnahme so weit an den Gleichheitssatz heranführen, daß sie ihren Lenkungscharakter verliert. Vor allem: der Vorschlagende muß seinen Vorschlag ähnlich hart testen lassen, um zu sehen, ob er wirklich einen Gewinn an Freiheit enthält.

⁶⁴) ausführlicher mein Leitsatz 16.

⁸⁵⁾ Siehe Ravens, Bundestagsdrucksache V, 108. Sitzung, S. 5128. Zu den Sätzen derartiger Vergünstigungen (und Steuergutschriften) im Ausland (bis 20 %) siehe Schiller, ebenda 5214.

⁶⁶⁾ Siehe Spiegel, Nr. 24/1968, S. 38 ff.

⁶⁷⁾ Z. B.: Investitionsrücklage: Schweden, Schweiz: beste Darstellung zum Ganzen siehe K. Kleps. (F. N. 26).

- Oder: er plädiert für die Abstention. Dann muß der Vorschlagende aber auch klar sagen, daß er dem Staat nicht die Sorgen für Wirtschaft, Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität auflädt. Er sollte auch klar sagen, daß Wirtschaftskrisen, Depressionen, Arbeitslosigkeit und Geldentwertung, aber auch Zusammenbruch der Rentenversicherung⁶⁸) Dinge sind, die den Staat nichts angehen, komme was da wolle. Aber er soll nicht so tun, als brauche der Staat nur irgendeine bessere Alternative zu wählen. Wer so tut, ist so blind wie manche Kritiker der modernen Kunst, die so tun, als läge es nur am Künstler, doch wieder so zu malen wie vor 100 Jahren. Oder wie unsere studentische Linke, der wir ja gerade Mangel an realisierbaren Alternativen vorwerfen. Jedenfalls sollten wir es nicht mehr akzeptieren, daß sich der Betreffende ohne auf die Probleme einzugehen, als Ritter der Freiheit aufspielt. Mit schönen Sprüchen wie: "Die Grundrechte sind da, um respektiert, nicht um eingeschränkt zu werden", sollten wir keinen mehr aus der Diskussion entlassen.

Ich gehe noch weiter. Nicht nur bei konjunkturellen Maßnahmen, sondern auch für sonstige Lenkungsmaßnahmen schlage ich diese dreifache Zange vor. Wer etwa den Leber-Plan I ablehnt⁶⁹) — EWG-Probleme ausgeklammert — der soll uns klar sagen:

- daß er 17 000 Verkehrstote und 400 000 Verletzte pro Jahr
- sowie das aus Steuermitteln zu deckende Bundesbahndefizit von jährlich zwei Milliarden DM
- und die zusätzlichen Straßenbaukosten sowie die erforderlichen Enteignungen von Privateigentum für das kleinere Übel hält.

Zu b) Subventions regime 70)

Der Widerspruch, Wirtschaftslenkung mit nicht-lenkenden Instrumenten treiben zu wollen, läßt sich auch an unserer Einstellung zu den Subventionen aufzeigen:

es) Es mag daran erinnert werden, daß die Rentenversicherung z. Zt. mit einer Reserve von 10 Tagen arbeitet; nach den vor 1958 geltenden Reservevorschriften und den heutigen Sätzen wäre eine "Reserve" von ungefähr 400 Milliarden DM erforderlich.

^{**)} Friauf, BB 67, 1345; Runge/Kohlhaas, BB 68, 844.

70) Ipsen und Zacher, Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL
Heft 25, S. 257 ff.; V. Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen (1966); Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuerbegünstigungen für die Jahre 1966 bis 1968. Bundestagsdrucksache V/2423.

- Die Anwendung des Gleichheitssatzes im Subventionsrecht war richtig bei den Subventionen, die die Gerichte zunächst beschäftigt haben: Eingliederungs-, Wohnungsdarlehen, Studienförderung. Hier war es auch sozial und wirtschaftlich richtig, möglichst alle in den Genuß der Subventionen kommen zu lassen: widersinnig wird dies bei den Lenkungssubventionen. Der Mißerfolg der Globalsubventionen in der Strukturpolitik (Landwirtschaft) hat es gezeigt: die Förderung von Projekten der Wachstumsindustrie muß sich zwangsläufig auf einzelne Unternehmen konzentrieren. Wer den Gleichheitssatz im Subventionsrecht anwendet, der erhebt das Gießkannenprinzip zum Verfassungsgrundsatz. Als uns Ipsen über den schleswig-holsteinischen Tanzlehrer berichtete⁷¹), mußten wir lächeln; wenn er nun berichtet, daß laut Staatssekretär Neef die Bundeshilfe für den Kohlebergbau evtl. auf andere Wirtschaftszweige ausgedehnt werden müsse⁷²), weil der Gleichheitsatz dies fordere, müßte es uns wohl gruseln.

Die Unsicherheit gegenüber der Auflage

Bei der Beurteilung des Vergabezwecks — er mag als Auflage oder Vertragsleistung konstruiert sein — wird erst neuerdings das Synallagma erkannt und der Leistungszweck in das rechte Licht gerückt⁷³). Aber es besteht doch immer die Gefahr, daß ein Gericht die Auflage für rechtswidrig mangels Rechtsgrundlage erklärt. Das mag für viele Fälle der Koppelung von Verwaltungsakten mit Auflage, insbesondere im Baurecht, oft richtig gewesen sein; für Lenkungssubventionen kann diese Rechtsprechung nicht gelten⁷⁴).

Das Subventionsrecht zeigt auch sonst gut die Gefahren unserer formalen, von allem Zweckdenken entleerten Betrachtungsweise. Wir sehen den ganzen Problemstand durch die Brille der Verwaltungsgerichtsordnung, also: öffentliches oder privates Recht? Ein- oder mehrstufige Konstruktion? Und falls Zweistufenkonstruktion: zu welcher Stufe gehört die einzelne Rechtsbeziehung, etwa die Zinsherabsetzung? Dann: woraus könnte Klagebegehren folgen? Aus Haushaltstitel? Vergaberichtlinien? Ermessensbindung und Gleichheitssatz? Alles ehrenwerte Probleme, zweifellos aber doch mehr für Richter und Rechtsanwälte. Wenn wir Staatsrechtler uns mit Subventionen

⁷¹) VVDStRL (F. N. 70), S. 268. ⁷²) Planung II (F. N. 59), S. 77 f.

⁷⁸) Zacher: primär kooperativ, sekundär synallagmatisch (F. N. 70, S. 319).

⁷⁴⁾ Ausführlicher: mein Leitsatz 17.

befassen, dann sollten wir uns doch dem Problem zuwenden, wofür der Staat Steuergelder in dieser Höhe verwenden darf. Und soweit wir uns diesem Problem zuwenden, erscheint mir bereits der Ansatz verfehlt, wenn wir fragen, ob der Staat überhaupt subventionieren darf (oder wenn umgekehrt gefordert wird, das Verbot von Steuerprivilegien müsse verfassungsrechtlich verankert werden⁷⁵). Denn die Frage: "ob überhaupt", die ist doch angesichts eines Bundeshaushalts, der vornehmlich ein Subventions- und Transferhaushalt ist, naiv. Dies schießt soweit an allen Realitäten vorbei, wie Ulpians Feststellung, das Naturrecht gelte für alle Lebewesen, auch für Fische und Vögel; das Los der Sklaven hat er damit nicht verbessert. Genau soweit schießt das prinzipielle Subventionsverbot an der Subventionsrealität vorbei. Verbunden mit der Diskussion um den Gesetzesvorbehalt muß man geradezu von einer scholastischen Nebelwand sprechen, in deren Schutz sich die unvernüftigsten Subventionen in gigantischem Ausmaß entwickelt haben, weil wir in unser formales Kategorienspiel die Frage nach dem Zweck. also wofür Subventionen, nicht einführen können. Jedenfalls lassen wir den Politiker gegenüber Pressionen gänzlich ungerüstet. Natürlich ist es schwierig, hierfür Kategorien zu entwickeln, etwa: keine Erhaltungssubventionen, Förderungssubventionen zeitlich befristet ohne Verlängerungsmöglichkeit⁷⁶). Aber es gibt hierfür nicht einmal Ansätze.

4. Die Wirtschaftssubjekte in der haushaltsgesteuerten Marktwirtschaft

Fragen wir uns noch, ob wir bei der Betrachtung der Wirtschaftssubjekte nicht auch kryptoökonomisch vorgehen und ob wir hier nicht von Autonomie- und Kernbereichsvorstellungen ausgehen, denen die Realität nicht mehr entspricht. Die liberalistische Vorstellung der grundrechtlichen "Ausgrenzungen" ist doch nur unter der alternativen Voraussetzung sinnvoll:

- Entweder: man hält die gegebene Sozial- und Wirtschaftsordnung einschließlich ihrer negativen Seiten für gerechtfertigt; das ist nirgends mehr der Fall;
- oder die Gesellschaftsmitglieder müssen ihr Dasein gerade mit diesem "Ausgegrenzten", d. h. mit der dadurch gewährleisteten Entfaltungsmöglichkeit sichern und entfalten können.

⁷⁸) Zum verfassungsrechtlichen Verbot für Steuerprivilegien Nachweise bei Wacke (F. N. 48).

⁷⁸⁾ Zur Entwicklung volkswirtschaftlicher Effizienzkriterien (etwa unter Anwendung der cost — benefit — Analyse) vgl. G. Zeitel, Über einige Kriterien zur Beurteilung staatlicher Subventionen, Fin.Arch. N. F. 27 (1968) S. 187 ff.

Bildlich gesprochen: das "Ausgegrenzte" darf nicht leer sein, sondern muß mit Inhalt gefüllt sein; nur dann ist es sinvoll um diesen Bereich Palisaden gegen Staatseingriffe zu bauen. Heute ist es aber gerade so, daß der Staat diesen Kernbereich, der grundrechtlich geschützt werden soll, selbst ausfüllen muß.

a) Situation des einzelnen

Dem steht insbesondere unsere Eigentumsideologie entgegen, nach der Eigentum die Freiheit gewährleiste, insbesondere auch gegenüber wirtschaftlichen Wechselfällen. Hier wäre vor allem gegen die Formel "Eigentum und Freiheit" Stellung zu nehmen. Diese Formel hat im Frühkonstitutionalismus die dem Gesetzesvorbehalt unterfallenden Materien bezeichnet; ihre beiden Teile sind seitdem eine eigentümliche Verbindung eingegangen. Lehre und Rechtsprechung sehen allgemein im Eigentum die Voraussetzung der Freiheit. Wenn dem so ist, dann zeigt ein Blick auf die Vermögensverteilung in unserem Volk. daß es erschreckende Unterschiede in der Freiheit gibt. Vielleicht ist dem so; es ist aber wohl kaum Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, dies auch noch zu akzentuieren. Der Mehrzahl unserer Bürger geben die heute gängigen Eigentumsformen weder Freiheit noch Krisensicherheit: die am stärksten verbreitete Form, das belastete Eigenheim ist von regelmäßigem Einkommen zwecks Schuldentilgung abhängig und also bei Arbeitslosigkeit eine zusätzliche Belastung. Geld und Wertpapiere in der - angesichts der heutigen Lebenshaltungskosten — erforderlichen Höhe hat nur ein prozentual nicht ins Gewicht fallender Teil unseres Volkes77). Daraus folgt: nicht das Eigentum ist heute die Grundlage für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung, sondern eine florierende Wirtschaft. die dem einzelnen Bewegungsfreiheit gibt. Die heute mögliche Freiheit ist also an die Konjunktur und vor allem an die Vollbeschäftigung gebunden. Nur dann kann der einzelne sich frei entfalten; nur dann ist die Würde des Menschen gesichert. Man kann es auch anders sagen: Selbst der Volksaktionär ist am Unternehmen "Deutsche Volkswirtschaft" existentieller beteiligt als am VW-Werk oder an "seiner" Gesellschaft, wie die Prospekte sagen.

b) Die Situation des Unternehmens

Auch das Unternehmen steht nicht besser. Zwar klagt die Industrie allgemein, staatliche Maßnahmen erhöhten die Zahl der Variablen, veränderten den Datenkranz des Unterneh-

⁷⁾ Über die Sparquoten geben fast alle Vermögensbildungspläne Auskunft.

mens⁷⁸). Aber wenn wir uns den Vorwurf der Datenveränderung zu eigen machen, dann gehen wir eben noch von der alten Vorstellung aus, der Staat solle die Wirtschaft in Ruhe lassen, denn keine Wirtschaftspolitik sei die beste Wirtschaftspolitik. Nur so könnten die unvorhersehbaren Daten auf ein Minimum gesenkt werden. Aber Daten werden versetzt, wenn nicht vom Staat dann von den Ereignissen; welche Daten der Rentabilitätsrechnung aber versetzt werden, ist für den Unternehmer zweitrangig. Die gravierendste Datenversetzung aber ist die Wirtschaftskrise oder die strukturelle Stagnation, die die staatliche Datenversetzung ia gerade verhindern soll: eines der Hauptziele der Wirtschaftspolitik ist die "Verstetigung" von Wirtschaftsablauf und -wachstum. Der Unternehmer erinnert an Kants Schwalbe, die beim Fliegen denkt, im luftleeren Raum und ohne Luftwiderstand könne sie noch besser fliegen. Setzt der Staat keine Daten, dann entscheidet er sich für die Datenversetzung durch die Krise. Hier gilt Talleyrand's Wort, "der Begriff der "Nicht-Intervention" ist ein ziemlich schwieriger Begriff: er bedeutet ungefähr dasselbe wie Intervention"79).

Diese staatsrechtliche Pflicht zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung ist die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge. Forsthoff hat dies schon 1938 gesehen⁸⁰); man kann von einer Geldwert-, Vollbeschäftigungs-, Konjunktur- und Wachstumsvorsorge sprechen⁸¹). Die Daseinsvorsorge ist um eine Dimension, um die gesamtwirtschaftliche Dimension erweitert worden. Es genügt nicht mehr, daß der Staat einzelne Leistungen zur Verfügung stellt, er muß auch für die gesamte Wirtschaftslage sorgen. Es genügt auch nicht mehr, daß der Staat aufgrund seiner sozialstaatlichen Empfindsamkeit den einzelnen in Not Geratenen unterstützt. Er muß ihm heute einen wirtschaftlichen Status sichern, der nur gesamtwirtschaftlich aufgebaut und gehalten werden kann.

Die rechtlichen Folgerungen entsprechen denen, die man allgemein für die Maßnahmen der Daseinsvorsorge gezogen hat:

⁷⁸) Vgl. etwa F. A. Hayek, Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik, ORDO VI, S. 3 ff.

⁷⁸⁾ Ebenso hat man gesagt, daß Intervention nur stets die Maßnahmen zugunsten des Konkurrenten genannt werde. Auch die
fixen Wechselkurse, die stets von der Wirtschaft für unabdingbar
gehalten werden, sind hoheitliche Datensetzung.

⁸⁰) Nachweise bei P. Badura, Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der Soziale Rechtsstaat, DÖV 1966, 624 ff.

⁸¹⁾ Für "Wachstumsvorsorge" siehe Ipsen, Planung II, S. 87.

— in dem Maße, wie der vom einzelnen für seine privaten Bedürfnisse beherrschbare Lebenskreis sich reduziert hat⁸²) trat der Staat im Wege der Daseinsvorsorge ein. In dem Maße, wie sie sich durchgesetzt hat, wurde sie vom polizeilichen Gefahrenbegriff gelöst und wurde der Anschluß- und Benutzungszwang allgemein für zulässig erachtet. Der Bürger muß entschädigungslos Nachteile hinnehmen, wenn gemeindliche Einrichtungen installiert werden, auch wenn sie ihm persönlich keinen Vorteil bringen⁸²).

— Dasselbe wiederholt sich heute im makroökonomischen Bereich. Auch bei gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen hat der einzelne Nachteile: wenn in der Überhitzung Dämpfungsmaßnahmen notwendig werden, werden davon viele Unternehmer beeinträchtigt, die gerade im besten Zuge sind, oder gerade erst zum Zuge kommen. Wie bei der bisherigen Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene ist das unbeachtlich. Im übrigen war dies schon bisher so bei gesamtwirtschaftlichen Globalmaßnahmen: Diskontsatzerhöhung, Ab- und Aufwertung (die Versuche, diese Maßnahmen anfechtbar werden zu lassen⁸⁴) sind verfehlt).

Ich möchte das Denken um ausgegrenzte Sphären noch unter einem anderen Aspekt in Frage stellen:

Die Wirtschaftslenkung über den Haushalt erfaßt vor allem die großen Kapitalgesellschaften⁸⁵). Die für die Konjunkturentwicklung wichtigen Investitionen werden von der Kapitalgüterindustrie vorgenommen; die ist vorwiegend in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften organisiert. Auch die Projektförderung im Bereich der Wachstumsindustrie erfaßt vornehm-

es) Es muß daran erinnert werden, daß die gesellschaftliche Entwicklung, insbesondere die Arbeitsteilung, diesen Bereich reduziert hat, nicht der Staat. Die Entwicklung der staatlichen Daseinsvorsorge war nur die notwendige Reaktion. Der Staat befriedigt daher heute viele Bedürfnisse, die früher die staatsfreie Wirtschaft befriedigen konnte. Berechtigung, Notwendigkeit und verfassungsrechtliche Pflicht dieser Staatstätigkeit sind heute — bis auf das Wort "Daseinsvorsorge" — unstrittig.

⁸⁸⁾ Man kann geradezu die Gleichung aufstellen: in dem Maße, wie der Staat sich der Verbesserung allgemeiner Verhältnisse zuwenden muß, müssen die Interessen des einzelnen zurücktreten: so beim Anschluß- und Benutzungszwang; ebenso etwa bei der allgemeinen Rentenversicherung, die immer mehr von der Schutzbedürftigkeit des einzelnen gelöst wird, d. h. auch der Hochverdienende muß in die allgemeine Versicherung. Gleiches gilt für die Konjunkturvorsorge.

⁸⁴⁾ H. J. Hahn, Rechtsfragen der Diskontsatzfestsetzung (1966) S. 33 ff.

⁸⁵) E. Gaugler, Sonderabschreibung als Konjunkturmaßnahme, Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 1968, S. 518 ff.

lich Kapitalgesellschaften. Diese Unternehmen bestimmen die Struktur unserer Wirtschaftsordnung⁸⁶).

Kapitalgesellschaften kommen voll in den Genuß der wirtschaftlich bedeutungsvollen Grundrechte; alle Versuche, den Art. 19 III in einem personalen Sinne einzuschränken, haben sich nicht durchgesetzt⁸⁷). Gegen eine Relativierung wird meist vorgebracht, auch bei den Kapitalgesellschaften stehe die personale Würde und Freiheit des Menschen in Frage. Suchen wir aber diesen Menschen, so zeigt sich schnell, daß dieser Erstrekkung der Vorstellungstyp des Eigentümer-Unternehmers zugrunde liegt. Aber weltweite Bestseller, von Schumpeter über Burnham zu Galbraith haben uns gezeigt, daß dieser Typ nicht mehr repräsentativ ist, weil heute Eigentümer und Unternehmer weitgehend auseinanderfallen⁸⁸). Für beide Teile ist aber das personale Substrat, das jedem Grundrechtsdenken zugrunde liegt, kaum zu begründen:

- Nicht für die Aktionäre: Die Vorstellung, es handle sich um nichts anderes als zweckmäßige Kapitalverbände wirtschaftender Menschen, stimmt geschichtlich nicht (VW, Salzgitter, in AG überführte Familiengründungen) und ist tatsächlich eine falsche Analyse der Wirklichkeit (Krupp, Howaldt-Werke, Veba, Viag). Große Teile unserer Industrie gehören eigentumsmäßig US-Giganten, über deren personales Substrat man zumindest verschieden denken kann (Opel, Ford, AEG und Braun). Die Widersprüche sind auch offensichtlich: zur Legitimierung der Erstrekkung rekurriert man auf die dahinterstehenden Eigentümer, nimmt also den "Durchgriff" vor. Bzgl. der Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit auf Deutsche (Art. 12 I GG) lehnt man den "Durchgriff" jedoch ab.
- Übrigens: Warum sollte der Aktionär so gänzlich anders betrachtet werden als der Inhaber von Schuldverschreibungen auf Staat, Kommunen, Post und Bahn? Ist es rechtspolitisch vertretbar, den Aktionär besser zu stellen als denjenigen, der sein

⁸⁶⁾ Siehe insbesondere für die USA: Galbraith (F. N. 11).

⁸⁷⁾ Nachweise: Siegfried Maser, Die Geltung der Grundrechte für juristische Personen und teilrechtsfähige Verbände (Diss. Bonn 1964).

^{**}B) Während früher der Kapitalist die Produktionsmittel bereitstellte und die unternehmerische Funktion ausübte, ist diese einheitliche Figur des Unternehmerkapitalisten heute aufgespalten auf "Nur-Unternehmer" und "Kapitalist". Zusammenfassende Darstellung K. S. Veil, Das Wesen von Unternehmung und Unternehmer (1956); neuerdings Galbraith (F. N. 11 mit weiterer amerikanischer Literatur); gegen diese Entwicklung siehe R. Joseph Monsen, John S. Chiu und David E. Cooley, The Effect of Separation of Ownership and Control on the Performance of the large Firm. Quarterly Journal of Economics, August 1968.

Geld zur Befriedigung von Kollektivbedürfnissen hergibt? Daß sich Aktionär und Obligationär hinsichtlich des Einflusses⁸⁹) kaum unterscheiden, ist bekannt. Auch ist die Aktionärsdividende von derartigen Maßnahmen unabhängig. Sie wird höchstens von Depressionen beeinträchtigt, die die Maßnahmen ja gerade verhindern sollen.

— Nicht beim Management: Deren Grundrecht auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit unter Einsatz der Gesellschaftsmittel wäre kaum zu begründen.

Sucht man ein personales Substrat in großen Kapitalgesellschaften, so rückt heute eine ganz andere Person in den Vordergrund; der Arbeitnehmer, dessen Stellung durch Mitbestimmung und Arbeitsförderungsgesetz⁹⁰) verbessert werden soll. Aus dieser Sicht erscheinen die großen Kapitalgesellschaften als Produktionseinheiten ähnlich wie ein Ministerialbereich⁹¹). In anderen Ländern werden Post und Bahn zumindest teilweise von privaten Gesellschaften betrieben, und auch bei uns werden immer wieder derartige Überlegungen angestellt. Die Frage nach dem Eigentum erscheint zweitrangig, wie sie ja auch in sozialistischer Sicht an Bedeutung verliert.

Damit ist keineswegs gegen die Konzentration in der Wirtschaft Stellung genommen; im Gegenteil, die Konzentration in Europa ist noch ungenügend. Ebensowenig ist hier etwas gegen den Einfluß des US-Kapitals gesagt, was ziemlich utopisch wäre. Nur, ich meine, die Freiheit des Individuums, für die wir niemals genug tun können, und der Betätigungsspielraum einer Kapitalgesellschaft sind nach völlig verschiedenen Kriterien zu beurteilen.

Und noch ein Argument, warum die Kapitalgesellschaften nicht wie ein Individuum gesehen werden können:

Der Ausgrenzungsvorstellung liegt unausgesprochen die Annahme zugrunde, daß der einzelne sich nur innerhalb seines Autonomie-Bereiches bewege. Hier hat das Individuum die Freiheit zum Fehlverhalten, weil es die Gemeinschaft kaum erheblich beeinträchtigen kann. Liberale Marktwirtschaft und das "System der natürlichen Freiheit" des Liberalismus beruhen ja gerade auf der Machtlosigkeit des einzelnen Marktteilnehmers

⁸⁹⁾ Einfluß: Großaktionär, Management (Technostruktur), Banken.

⁹⁰) Siehe Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes Bundestag-Drucksache V/2291; Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Berufsausbildung ebenda V/1009.

⁹¹) Wie ja auch umgekehrt gerade vom haushaltsrechtlichen Standpunkt immer öfter gefordert wird, den Staat hinsichtlich seiner Aufgaben als Unternehmer zu sehen.

und auf der Überzeugung, daß sich das Fehlverhalten der atomisiert gedachten Individuen gegenseitig neutralisiert.

Aber Autonomie ist nur tragbar bei relativ abgegrenzten Bereichen. Die Kapitalmarktkrise 1966 hat uns gezeigt, daß die 24 000 autonomen Gemeindehaushalte mit Kreditaufnahmen in die Autonomie der anderen hineinregieren. Der Kapitalmarkt läßt sich nicht in ebensoviele Märkte aufsplittern. Genau so wenig bleibt das Großunternehmen in seiner Sphäre. Der Grundstückseigentümer mochte den Rauch seines Herdes in seinen Luftraum blasen, der ihm ad coelum zustand; für moderne Unternehmen wäre diese Folgerung absurd. Ebenso wirken die Großunternehmen heute auch wirtschaftlich über ihren autonomen Bereich binaus.

Das Großunternehmen hat eine solche Machtstellung erworben, daß wir nicht mehr davon ausgehen können, sein Verhalten könne infolge seiner Schwäche niemals eine Gefahr für die Gesamtwirtschaft sein. Dies um so mehr, als nicht mehr angenommen werden kann, daß das Fehlverhalten der Unternehmen sich neutralisiert; im Gegenteil, das für die Gesamtwirtschaft nachteilige Verhalten kumuliert sich.

Man mag über den Satz "in dubio pro libertate" und über die Rechtsprechung zu Art. 12 GG verschieden denken. Insbesondere das Bestehen auf dem Nachweis, daß ohne die Maßnahme ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut mit Quasi-Sicherheit gefährdet werde, geht von dem Optimismus aus, daß im Zweifel der Marktmechanismus alles zum Besten lenke. Das mochte für die große Mehrzahl der Urteile auch zutreffen. Die Bedenken gegen das Apotheken-Urteil, die Arzneimittelversorgung könnte zusammenbrechen, haben sich nicht erfüllt. Wegen derartiger Alternativen im "Mikroadministrativen" bricht in hochentwickelten Industriestaaten nichts mehr zusammen. Ganz anders ist es dagegen bei Alternativen im "Makroadministrativen", d. h. wenn gesamtwirtschaftliche Maßnahmen zu treffen sind. Hier entscheiden Alternativen über Krisen.

Fazit: Ich stehe der Einbettung der Wirtschaftssubjekte in einen partiell hoheitlich gesetzten Datenkranz positiver gegenüber als viele von Ihnen. Gewiß, wir sind alle gleicherweise um die Freiheit besorgt. Nur: ich gehe davon aus, daß wir nun einmal in der verwalteten Welt leben und uns darin einrichten müssen. Auch Freiheit ist heute nur noch als geplante Freiheit möglich. Das Schranken-Denken einer Welt, die vergleichsweise wenig zu verwalten brauchte, scheint mir nicht mehr die rechten Kriterien zu liefern, um die heute allein mögliche Freiheit zu wahren.

Leitsätze des Mitberichterstatters über:

Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft

I. Offentlicher Haushalt als Lenkungsinstrument der Wirtschaft
(Darstellender Teil)

A. Hauptthese zu I:

- 1. Die Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts und seiner Beziehungen zur Wirtschaft entstammt einer Zeit, als der Haushalt kein Lenkungsinstrument der Wirtschaft war; inzwischen ist er eines der staatlichen Lenkungsinstrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik geworden.
 - 2. Die bisherige Ausgestaltung entstammt einer Zeit, in der
- a) Staat und Gesellschaft sich dualistisch gegenüberstehend gesehen wurden und der Staat sich aus dem gesellschaftlichen Bereich fernhielt;
- b) die Wirtschaft dem gesellschaftlichen Bereich zugerechnet wurde:
- c) für die Wirtschaft das Prinzip der Selbststeuerung über Markt und Preis als ökonomisch optimal und sozial befriedigend erachtet wurde:
 - d) die Funktion des Haushalts nur die Bedarfsdeckung war.
- 3. Der rechtlichen Ausgestaltung des Haushalts und seinem Verhältnis zur Wirtschaft lag die Forderung: "niedrig und neutral" zugrunde.
- 4. Der Glaube an eine ökonomisch optimale und sozial befriedigende Selbststeuerung der Wirtschaft ist entfallen:
- a) Die Ressourcenallokation arbeitet unbefriedigend im "öffentlichen Sektor" (social costs, Infrastruktur);
- b) Forschung und Technologie werden zunehmend vom Staat finanziert:
- c) die für eine befriedigende Selbststeuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erforderliche Flexibilität ist nicht gegeben;
- d) der sich selbst überlassenen Marktwirtschaft sind Krisen inhärent; die damit verbundenen ökonomischen Verluste und sozialen Nachteile werden als untragbar angesehen;
- e) staatliche Wirtschaftspolitik erstrebt außerdem das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" (einschließlich Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges

Wachstum einschl. Strukturpolitik) sowie eine tragbare Einkommens- und Vermögensverteilung.

5. Lenkung erfolgt schließlich über den öffentlichen Haushalt, weil sie so marktkonform bleibt; sie empfiehlt sich bei quantitativen Zielsetzungen.

B. Grenzen der haushaltsmäßigen Wirtschaftslenkung

- 6. Die unter Ziffer 4 genannten Ziele lassen sich nicht gleichzeitig verwirklichen.
- 7. Die diagnostischen und prognostischen Möglichkeiten sind unzulänglich; die Anlaufzeit (time-lag) für konjunkturpolitische Maßnahmen ist lang. Das haushaltsmäßige Instrumentarium versagt bzgl. des Produktionsfaktors "Arbeit".
- 8. Das konjunkturpolitische Instrumentarium ist einfach anwendbar in der Depression. In der Hochkonjunktur ist es aus technischen und politischen Gründen schwer handhabbar.
- 9. Alle Maßnahmen haben unerwünschte Nebenwirkungen. Z.B. sind "Incentives" Subventionen zugunsten der Vermögenden, Globalincentiven erhalten unrentable Unternehmen.
- 10. Globalsteuerung versagt in der Wachstums- und Strukturpolitik. Sie kann auch auf die Dauer kaum ohne supplementäre Geund Verbote auskommen.
- 11. Störungen aus dem Ausland lassen sich bei internationaler marktwirtschaftlicher Verflechtung nur z. T. abfangen. Insbesondere läßt sich bei festen Wechselkursen die importierte Inflation nicht verhindern.

Manche wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele lassen sich wegen unserer wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Ausland nicht mehr im nationalen Raum verfolgen.

12. Eine pluralistische Demokratie ist nur begrenzt fähig, eine rationale Wirtschaftspolitik zu betreiben.

II. Verfassungsrechtliche Folgerungen

- 13. Die Ausgestaltung der rechtlichen Beziehungen zwischen öffentlichem Haushalt und Wirtschaft muß berücksichtigen, daß der Haushalt ein Lenkungsinstrument geworden ist.
- 14. Um den Haushalt konjunkturell beweglicher zu machen, sollte die Tendenz zur "Durchnormierung" der Staatsausgaben eingedämmt werden.
- A. Die rechtliche Beurteilung der Maßnahmen der haushaltsmäßig gesteuerten Marktwirtschaft
- 15. a) Wirtschaftslenkung über den Haushalt verändert die unternehmerische Rentabilitätsrechnung, aber sie ge- und verbietet nichts; ein unmittelbarer Eingriff in grundrechtlich geschützte Bereiche liegt meist nicht vor:

- b) es besteht jedoch kein Grund, den bisher gehandhabten Grundrechtsschutz gegenüber wirtschaftslenkenden Maßnahmen dieser Art auszudehnen, etwa durch
 - Ausdehnung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit (Art. 2, 12 und 14);
 - einengendere Interpretation der sonstigen Verfassungsschranken.
- c) Für die Forderung: "Steuern nur zur Bedarfsdeckung" (auch in der abgeschwächten Form der Nebenzwecktheorie) gibt das GG keinen Anhaltspunkt.
 - 16. Zum Regime der Globalmaßnahmen
- a) Soweit Maßnahmen Lenkungsfunktionen des Marktmechanismus wahrnehmen sollen, müssen wir gegenüber ihren Auswirkungen auf grundrechtlich geschützte Positionen so insolent sein wie gegenüber den Ergebnissen des Marktmechanismus;
 - b) ein Lenkungsinstrument kann nicht "neutral" sein;
- c) wie bei sonstigen generellen Regelungen (Stichtag, Lebensalter; quantitative Festsetzungen wie Promillesatz) genügen objektive Kriterien dem Gleichheitssatz; unerheblich ist, daß die Maßnahme im Einzelfall verschieden trifft.
- d) Für eine evtl. gerichtliche Überprüfung gilt: Das Gericht sollte stärker die Gestaltungsfreiheit von Gesetzgeber und Regierung anerkennen.
- e) Für die Abwägung, ob die Maßnahme erforderlich ist, ist zu fragen:
 - aa) welche voraussichtlichen Nachteile bringt die Abstention?
 - bb) ist die Maßnahme optimal ausgestaltet? Dabei genügt die Darlegung, daß andere mögliche Ausgestaltungen ähnliche Nachteile mit sich bringen.
 - Da aa) und bb) immer strittig sein werden, genügt es, daß die für die Maßnahme politisch verantwortliche Stelle die voraussichtlichen Nachteile einsehbar begründet.
- f) Nicht erforderlich ist, daß die Maßnahme für sich allein den Erfolg herbeiführen kann; globale Entwicklungen können meist nur durch kombinierte Anwendung von Maßnahmen gelenkt werden.
 - 17. Zur Wirtschaftslenkung durch Staatsausgaben
- a) Die übliche Fondsverwaltung sollte nicht entscheidend durch gesetzliche Regelungen eingeschränkt werden; die bisherige Einschaltung des Haushaltsausschusses genügt dem Erfordernis parlamentarischer Mitwirkung.
- b) Im Subventionsrecht sollten sich die Verfassungsrechtler stärker um Kriterien bemühen, für welche Zwecke Subventionen zulässig sind, die Frage nach dem Gesetzesvorbehalt ist zweitrangig.
 - c) Der Gleichheitssatz gilt nicht für Lenkungssubventionen.
- d) Sachgerechte Auflagen sind immer unbedenklich; sachgerecht ist die Auflage dann, wenn der mit der Subventionsvergabe ver-

folgte Zweck verfassungsrechtlich zulässig ist und die Auflage dem Zweck entspricht.

- B. Die Wirtschaftssubjekte in der haushaltsgesteuerten Marktwirtschaft
- 18. Die Vorstellung der grundrechtlichen "Ausgrenzungen" ist auf wirtschaftlichem Gebiet nur sinnvoll, soweit die Wirtschaftssubjekte sich im staatsfreien Raum auch tatsächlich entfalten können; die Situation der Wirtschaftssubjekte muß aber heute zunehmend vom Staat gewährleistet werden.
- a) Die heute üblichen Eigentumsformen sind keine Grundlage mehr für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung; dies ist ausschließlich die florierende Wirtschaft.
- b) Die Klage der Unternehmen wegen der Datenversetzung berücksichtigt nicht, daß ohne Wirtschaftslenkung die Daten im ungünstigerem Sinne von der Entwicklung versetzt werden können.
 - 19 Diese Gewährleistung erfolgt
- zum einen in der bisherigen gemeindlichen Daseinsvorsorge und durch Sozialleistungen;
- zum anderen dadurch, daß der Staat die Vorsorge für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung übernimmt.

Die Daseinsvorsorge ist damit um die gesamtwirtschaftliche Dimension erweitert.

Wie beim Anschluß- und Benutzungszwang der gemeindlichen Daseinsvorsorge sind Behinderungen des Einzelnen unvermeidbar.

- 20. Wirtschaftslenkung über den Haushalt erfaßt vornehmlich Kapitalgesellschaften. Sie sind grundrechtlich Individuen nicht gleichzustellen, denn:
- das "personale Substrat" dieser Gesellschaften ist eine bloße Fiktion:
- dem wirtschaftlichen Liberalismus liegt die Annahme von der Machtlosigkeit des Wirtschaftssubjekts gegenüber dem Wirtschaftsablauf zugrunde; diese Annahme kann heute nicht mehr vertreten werden.

Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft

3. Aussprache und Schlußworte

Quaritsch (Diskussionsleiter): Ich schlage vier Sachpunkte als Diskussionsgrundlage vor: Erstens die Diagnose von Herrn Wagner über das Versagen der Selbststeuerung der Wirtschaft, die ökonomischen Ursachen, die zu diesem Versagen geführt haben und die daraus resultierende Notwendigkeit des staatlichen Eingriffs. - Zweitens wären dann die Grenzen der staatlichen Wirtschaftspolitik zu erörtern, d. h. das Zielbündel des § 1 des Stabilitätsgesetzes, die Möglichkeiten und Schranken des konjunkturpolitischen Instrumentariums, die Schwierigkeiten antizyklischen Verhaltens des Staates, schließlich die Wirkungsgrenzen der Globalsteuerung und ihre als unsozial empfundenen Folgerungen. — Drittens werden wir uns mit den verfassungsrechtlichen Konsequenzen des neuen Verhältnisses zwischen öffentlichem Haushalt und Wirtschaft zu beschäftigen haben. Dazu gehört vorab die Auffassung von Herrn Wagner. die freien Marktmechanismen seien den staatlichen Lenkungsmaßnahmen mit der Folge gleichzusetzen, daß ein solches staatliches Handeln ebenso verfassungsneutral ist wie die Selbstregulierung des freien Marktes. Das bedeutet in der Sache die rechtliche Unüberprüfbarkeit staatlicher Marktlenkungsmaßnahmen, weil sie genauso wirken wie die verfassungsneutralen Mechanismen der privaten Wirtschaft. Das von Herrn Friauf angesprochene magische Viereck des § 1 StabilitätsG als Grundlage immanenter Grundrechtsbeschränkung wäre alsdann zur Diskussion zu stellen. - Viertens: Auswirkungen der staatlichen Wirtschaftslenkung auf die Staatsorganisation, also das Thema, das Herrn Friauf mit Recht so fasziniert hat. Die Regierungsgewalt dehnt sich aus auf Kosten des Parlaments, gegenüber dem von der Regierung beschlossenen Finanzplan wird der vom Parlament beschlossene Haushaltsplan zwar nicht rechtlich notwendig, aber doch faktisch zum Vollzugsinstrument. Zunächst also zu Punkt 1.

v. Simson: Ich muß etwas vorausschicken, was ich von Herrn Zacher mittags gelernt habe, daß nämlich der Bischof Lilje einmal gesagt habe, Diskussionsbeiträge müßten kurz und verletzend sein. Es handelt sich darum, daß ich prinzipielle Be-

denken anmelden möchte, als jemand, dessen Lebenszeit hauptsächlich in der Wirtschaft zugebracht worden ist, Bedenken gegen die Methode, mit der wir aufgefordert werden, ökonomische Feststellungen unseren staatsrechtlichen Gedanken zugrundezulegen, die in unendlich komplizierte und bestrittene Bereiche hineinführen. Das ist eine Tatbestandsaufnahme, zu der — wenn ich es ganz ehrlich sagen darf — wir einfach als Staatsrechtler nicht kompetent sind. Es ist unmöglich, in Einzelheiten zu gehen, dazu müßte man einen eigenen Vortrag halten. Aber das, was Herr Wagner vorgebracht hat, genügt nicht als Analyse des gegenwärtigen Zustandes. Zum Teil ist es allerdings überall akzeptiert, so daß wir damit offene Türen einrennen. Denn den völlig freien Liberalismus, den wir da als Bumann aufgebaut bekommen haben, den gibt es glaube ich - außer bei unserem Freiburger Kollegen, Herrn v. Hayek in der offenen Wildbahn nicht mehr. Es ist sonst doch wohl ganz unbestritten in der Volkswirtschaft, daß heute die freie Wirtschaft nicht mehr ohne Lenkung des Staates auskommen kann. Aber die Lösungen, wenn ich es einmal in aller Kürze versuche zu präzisieren — und ich kann mich darauf verlassen bei meiner persönlichen Freundschaft zu Herrn Wagner, daß das nicht mißverstanden wird — die Lösungen, die uns angeboten worden sind, sind so vereinfacht, und scheinen so leicht, und berühren trotzdem eine so ungeheuer komplizierte Sachlage, daß ich die Legitimität des Anknüpfens staatsrechtlicher Folgerungen an derartige volkswirtschaftliche, doch notwendig dilettantische Ergebnisse für nicht ganz auf dem Niveau unserer heutigen Verantwortung in dieser Vereinigung halte. Ich hoffe, Sie werden mir dies abnehmen, ohne daß ich es mit Beispielen zu belegen suche, weil das einfach zu weit führen würde.

Roellecke: Ich stimme Herrn Wagner im wesentlichen zu. Allerdings behauptet heute kein Nationalökonom mehr, daß der gesamtwirtschaftliche Marktmechanismus automatisch ohne jeden staatlichen Eingriff funktioniert. Selbst die Ordoliberalen fordern mindestens, daß der Staat den Markt durch Gesetze gegen Wettbewerbsbeschränkungen offen hält. Meinungsverschiedenheiten bestehen nur über die richtige gesamtwirtschaftliche Konzeption.

Auch Herr Wagner hat keine Möglichkeit gezeigt, eine gesamtwirtschaftliche Planung theoretisch zu begründen. Er hat sogar nachdrücklich die Grenzen jeder gesamtwirtschaftlichen Steuerung betont. In der Tat erweist bereits die Unmöglichkeit exakter ökonomischer Prognosen die Unmöglichkeit globaler Steuerungen. Andererseits hat Herr Wagner darin recht, daß der Staat gesamtwirtschaftliche Entscheidungen trifft, wenn er ein Riesenbudget aufstellt oder das Einkommen progressiv besteuert. Damit ergibt sich ein Widerspruch zwischen der Unmöglichkeit, gesamtwirtschaftliche Entscheidungen einwandfrei zu begründen, und der Notwendigkeit, gesamtwirtschaftliche Entscheidungen zu treffen. Dieser Widerspruch ist theoretisch unaufhebbar. In der Praxis muß er aber aufgehoben werden, und Herr Wagner hat auf den einzig möglichen Weg verwiesen, auf dem der Widerspruch aufgehoben werden kann: auf den der Diskussion des Einzelproblems, z. B. des Leber-Planes.

Freilich scheint mir dieser Weg notwendig zur "pluralistischen Demokratie" zu führen: denn nur diese Staatsform gewährleistet eine maximale Diskussion. Auch wird der Gleichheitssatz im Subventionsrecht nicht einfach obsolet. Gewiß. Ölgesellschaften und Hüttenwerke können nicht Subventionen mit der Begründung verlangen, Bergwerke oder Werften würden auch subventioniert. Spezielle Förderungen werden sinnlos. wenn alle gefördert werden müssen. Aber der Gleichheitssatz scheint mir die notwendige Voraussetzung für eine umfassende Diskussion zu sein. Nur dann, wenn sich beispielsweise Hüttenwerke darauf berufen können. Werften würden auch subventioniert, besteht die Chance, daß die meisten erheblichen Gesichtspunkte bei einer gesamtwirtschaftlichen Entscheidung berücksichtigt werden. Das heißt, der formal verstandene Gleichheitssatz hat im Subventionsrecht immerhin eine heuristische Funktion.

Die Diskussion von Vorschlägen und Gegenvorschlägen wirft allerdings eine Frage auf, die Herr Wagner nicht behandelt hat: Gilt die Kritik, die er am Modell des schrankenlosen Wettbewerbs übt, nicht auch für die radikal freie wirtschaftspolitische Diskussion? Wird nicht schon das Vorfeld wirtschaftspolitischer Entscheidungen durch unterschiedliche wirtschaftliche Macht bestimmt? Ich meine, man muß auch mit der Gefahr rechnen, daß die Unternehmen oder Wirtschaftszweige, die ihre Interessen kraft ihrer wirtschaftlichen Macht besonders intensiv vertreten können, dadurch wirtschaftliche Vorteile erreichen können, die von der Sache her nicht zu rechtfertigen sind. Wenn man deshalb die von Herrn Wagner geforderte wirtschaftspolitische Diskussion institutionalisieren und durch eine Art Anhörverfahren dafür sorgen könnte, daß das schwache Unternehmen in ähnlicher Weise zu Worte kommt wie das Unternehmen, das sich einen riesigen public-relations-Stab leisten kann, wäre für das Anliegen Herrn Wagners sehr viel gewonnen.

Herrfahrdt: Für mich ist diese Aussprache in einem besonderen Zusammenhang wichtig. Sie bestätigt an einem neuen Problem Einsichten, die ich mit meinen Altersgenossen aus der "Frontgeneration des 1. Weltkrieges" von 1918 ab vertreten habe, nur daß hier die Fragen punktförmig vorkommen, die wir in einem großen Gesamtbild gesehen haben. Unser heutiges Denken ist belastet mit Vorstellungen, die aus der Entstehungszeit der parlamentarischen Demokratie stammen. Herr Friauf sagte, daß wir uns von einem traditionellen Denkschema loslösen müßten. Ich pflege zu sprechen von der historischen Bedingtheit dessen, was wir Demokratie zu nennen gewohnt sind. bedingt durch die kurze Episode der "bürgerlichen Gesellschaft", etwa von 1789 bis 1848, einer Zeit, in der man wenigstens die Illusion eines einheitlichen Volkswillens haben konnte, der durch Wahlen und Abstimmungen zu erfassen sei. Wenn wir heute demgegenüber von Pluralismus sprechen, so ist das keineswegs etwas Neues. Die ganze Geschichte bis gegen 1800 war eine Geschichte des Pluralismus der Geburtsstände. Stämme und Territorien. Nach einer kurzen Episode des scheinbar einheitlichen Volkswillens wird schon 1848 mit der Arbeiterbewegung klar, daß es verschiedene Volkteilwillen gibt, und die wesentliche Aufgabe der Staatsgestaltung besteht darin. Kräfte zu entwickeln, die die Gegensätze und Spannungen überbrücken können: Integrierung gegenüber der Differenzierung der pressure groups. Ich brauche dafür den Ausdruck "schiedsrichterliche Führung". Auch das ist nichts Neues. Ich habe es an Bismarcks Plänen mit Berufsgenossenschaften und Volkswirtschaftsrat zu zeigen versucht. Das Volk besteht aus verschiedenartigen Gliedern, die möglichst viel Eigenleben haben sollen und Spannungen zunächst unter sich austragen. Darüber steht die monarchische Staatsgewalt schiedsrichterlich führend. Den Ausdruck "neutrale Gewalt" habe ich als zu negativ abgelehnt. Bismarcks "Ehrlicher Makler" würde auch hier besser passen.

Nach dem 1. Weltkrieg wurden diese Gedanken überwiegend außerhalb der Universitätswissenschaft vertreten. Die auf die Frontgeneration folgenden Jahrgänge haben sich in Wissenschaft und Politik wieder den alten Methoden angeschlossen. Nach 1945 wurde dann die Kritik am Parlamentarismus wieder beiseitegeschoben, weil sie nun als geistige Vorbereitung des Nationalsozialismus erschien. Ich habe auf unserer Tagung in Heidelberg wieder die Hauptergebnisse meiner früheren Arbeiten dargelegt. Aber man scheut sich, den Tatsachen in die Augen zu sehen, wohl aus dem Gefühl, daß wir den Boden unter den Füßen verlieren, wenn wir nicht mehr vom "Willen des

Volkes" ausgehen. Unsere Staatswirklichkeit hingegen beruht heute, ebenso wie unter der Weimarer Verfassung und in nationalsozialistischer Zeit, auf der Tatsache, daß der Pluralismus der Interessengruppen zugleich auch Kräfte weckt, die imstande sind, die Spannungen zu überwinden. Diese Kräfte entwikkeln sich hinter der Fassade der demokratischen Ordnung. Die Staatslehre des 19. Jahrhunderts konnte noch eine Staatsgewalt. die des von der Monarchie geschaffenen Beamtenstaates, als selbstverständlich voraussetzen und sich auf die Frage konzentrieren, wie man Mißbrauch der Macht verhindern kann. Heute brauchen wir wieder eine Staatsgestaltungslehre, die fragt, wie ein Staat beschaffen sein muß, um seine Aufgabe als Staat erfüllen zu können. In Beantwortung dieser Frage bin ich nicht den Weg gegangen, anstelle des Parlaments die Lösung von der Exekutive zu erwarten, sondern habe zu zeigen versucht, wie man die Arbeit der Parlamente so verbessern kann, daß sie ebenfalls schiedsrichterlich führende Kräfte entwickeln und daß die Abgeordneten damit in neuem Sinne zu "Vertretern des ganzen Volkes" werden.

Krüger: Ich möchte Stellung nehmen zu dem von Herrn von Simson vorgebrachten Einwand, das "reine" Modell der Marktwirtschaft, insbesondere deren Verständnis als Mechanismus und der Glaube an den Automatismus seines Funktionierens. spuke allenfalls noch in einigen musealen Köpfen, spiele aber irgendeine erhebliche Rolle nicht mehr —, so daß der Angriff, den Herrn Wagner gegen dieses "reine" Modell gerichtet hat. als eine Art von Don Quichotte-schem Kampf gegen Windmühlen anzusehen wäre. Es fällt auf, daß man diese Bestreitung immer wieder erlebt, wenn man sich mit dem "reinen" Modell der Marktwirtschaft auseinandersetzt. Ebenso regelmäßig muß man aber auch die Erfahrung machen, daß eine Argumentation aus dem "reinen" Modell energisch und nachdrücklich vorgetragen wird, und zwar hauptsächlich, aber keineswegs ausschließlich in der BRD. Zum Beweis dessen genügt es, an den häufigen und beliebten Vorwurf des "Dirigismus" zu erinnern: Das Odium, das mit diesem Wort bewußt verbunden ist, kann nur herrühren aus der Auffassung, daß jede, insbesondere jede staatliche, und zwar selbst jede zwangslose staatliche Einwirkung auf diesen Automatismus sowohl Produktivität wie Freiheitlichkeit der Wirtschaft notwendig mindere und daher aus wirtschaftlichen und sittlichen Erwägungen zu verwerfen sei.

Ich kann unter diesen Umständen in dem Einwand, es gebe die "reine" Ideologie der Marktwirtschaft nicht mehr, nichts anderes als den Versuch sehen, sich durch "Totstellen" der Kritik zu entziehen. Da eine Modernisierung (nicht etwa: Beseitigung) des Modells Marktwirtschaft vor allem in der Theorie unerläßlich ist, darf man sich durch diese Taktik nicht beirren lassen. Ich halte daher die Kritik, der Herr Wagner an der alten Gestalt des Modells geübt hat, für ebenso aktuell wie treffend.

Rupp: Ich will mich ganz kurz fassen. Zwischen der Auffassung des Herrn Kollegen Krüger und derjenigen des Herrn Kollegen von Simson besteht meines Erachtens keine unüberwindliche Kluft: denn das reine Laissez-faire-Denken kann heute als ausgestorben gelten. Die Polaritäten heute sind andere: Auf der einen Seite eine vom Staat geschützte und geordnete Privatwirtschaft, auf der anderen Seite eine totale Staatswirtschaft in verschiedenen Erscheinungsformen. Doch um auf das, was Herr Wagner gesagt hat, zurückzukommen: Herr Wagner hat den Befund geschildert: Eine kalte Sozialisierung der Verluste führt unweigerlich zu einer Sozialisierung der Wirtschaft überhaupt. Ich habe aus Herrn Wagners Ausführungen nicht entnehmen können, was er verfassungsrechtlich von dieser Entwicklung hält. Er hat zwar ständig gegen die Kryptoökonomik der freiheitlichen Verfassungsjuristen gescholten, aber ich bin der Auffassung Herrn von Simsons, daß das, was uns Herr Wagner angeboten hat — entschuldigen Sie - auch nichts anderes als Kryptoökonomik ist. Wer sämtliche verfassungsrechtlichen und rechtsstaatlichen Garantien abbaut und anderen vorwirft, sie verstünden nichts von der Sache, muß gewärtig sein, daß dieser Vorwurf auf ihn zurückfällt, wenn er als Heil aller Dinge eine wirtschaftswissenschaftliche Evidenz anpreist. Jeder, der auch nur einigermaßen die wirtschaftswissenschaftliche Entwicklung verfolgt, wird mir bestätigen, daß von Seiten der Wirtschaftswissenschaften eine Antwort auf die Frage nach dem "richtigen" Wirtschaftssystem oder nach der "richtigen" Wirtschaftsverfassung nicht erwartet werden kann. Längst hat auch in den Wirtschaftswissenschaften die Einsicht Ausdruck gewonnen, daß sich solche Fragen nicht mit Hilfe "reiner" Ökonomie lösen lassen, sondern daß hier vorgegebene verfassungsrechtliche Größen und Leitmaximen in Betracht stehen, an denen wirtschaftswissenschaftliche Lösungen orientiert werden müssen, wollen sie aus der Perspektive des Verfassungsrechts überhaupt ernst genommen werden.

Ipsen: Ich kann nur mit tiefem Bedauern zu dem Referat von Herrn Wagner Stellung nehmen, und zwar deshalb, weil ich es leider nicht selbst gehalten habe. In diesem Sinne unterstreiche ich nachdrücklich, was Herr Krüger geäußert hat zu der Diagnose, die wir hier zu überprüfen haben, und zur Abwehr der Kritik, die der Referent duch Herrn von Simson erfahren hat. Es ist in der Tat so, daß immer noch in der Diskussion, der internationalen, der ökonomischen, auch in der juristischen, gegen Vorstellungen der sich selbst steuernden Wirtschaft und gegen Zweifel an notwendiger staatlicher Präsenz in der Wirtschaft Widerspruch zu erheben ist.

Wenn in den Leitsätzen (Leitsatz 7 von Herrn Friauf, Leitsatz 19 von Herrn Wagner) davon gesprochen worden ist, die staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge habe sich jetzt dahin ausgeweitet, daß die Wirtschaft funktioniert — im Sinne einer Wachstumsvorsorge —, dann stehen wir vor der Erkenntnis einer Aufgabe, die der Staat bisher in diesem Sinne nicht getragen hat. Dies vor allen Dingen nicht, Herr Herrfahrdt, zu Bismarcks Zeiten, und auch nicht zu Zeiten der ersten Weltkriegsgeneration. Darin unterscheiden wir uns ganz prinzipiell. Der Staat mußte ein anderer werden, weil die Wirtschaft eine andere geworden ist. Wirtschaft von heute unterscheidet sich von der Wirtschaft nach dem ersten Weltkrieg in sehr viel größerem Maße als Wirtschaft nach dem ersten Weltkrieg von der früherer Jahrhunderte. Die entscheidenden Wandlungen sind zwischen den beiden Weltkriegen und danach entstanden, und sie entstehen jetzt weiterhin. Wenn wir hier erkennen, daß dem Staat die Aufgabe der Wachstumsvorsorge gestellt ist, müssen wir sie zu präzisieren versuchen, während unser Anliegen und das der Verfassungen selbst - wie Hennis es formulierte im Sinne einer staatlichen "Betriebswirtschaftslehre" - bislang weithin darin bestanden hat, nur Mitbestimmungsregeln aufzustellen, die Herrn Friauf insbesondere in Sorge gebracht haben (Abschnitt V seiner Leitsätze). Wir kommen hier zu einem Verfassungsverständnis, das sich von den Prozedur- und Mitbestimmungsvorstellungen entfernt und auf die Substanz der Aufgabe orientiert sein müßte. Wenn wir das mit dem Schlagwort einer neuen Dimension der Daseinsvorsorge. einer Wachstumsvorsorge oder sonstwie charakterisieren, möchte ich doch ein Wort noch hinzufügen. Zum Thema "Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft" stellen wir fest, daß der Verfassunggeber Ziele aufstellt und der Gesetzgeber Instrumente liefert, um diesem Auftrag, dieser Aufgabe gerecht zu werden. So sehr wir von der Notwendigkeit dieser Aufgabe überzeugt sind, sollten wir gleichwohl bedenken, daß die Erreichung dieser Ziele und die Erfüllung dieser Aufgaben nicht Selbstzweck bleiben dürfen. Wohlstandsgesellschaft kraft Wachstumsvorsorge und -sicherung ist immer nur Voraussetzung für Leben in sozialem Ausgleich, in friedlicher Gesellschaft, mit moralischen und geistigen Ansprüchen, in Humanität.

Und ein letztes: die Referenten und die bisherigen Diskussionsredner haben jene Aufgaben eindeutig gesehen in der Vorstellung nationalstaatlicher Verantwortlichkeit. Herr Wagner ist viel zu sehr Integrationswissenschaftler, um nicht genau zu wissen, daß die Verantwortlichkeit der Nationalstaaten sich heute — jedenfalls in Grenzen — in andere Sphären verlagert. Es ist kein Zufall, daß unser Stabilitätsgesetz die äußeren Anstöße zu seiner Entstehung erhalten hat aus dem Aktionsprogramm der EWG-Kommission für die Zweite Stufe. Auslösendes Moment ist hierzu auch der große Disput zwischen Hallstein und Erhard in Brüssel gewesen über die Frage: Hat die Marktwirtschaft noch eine Zukunft? Heute müssen wir auch fragen, ob die Verantwortung für die Stabilität der Währung und die anderen Elemente, die zum magischen Viereck gehören, national noch getragen werden kann.

F. Münch: Auch mich hat nach den beiden Referaten ein lebhaftes Unbehagen ergriffen, obwohl ich darauf nicht so scharf reagieren möchte, wie einzelne Diskussionsredner. Das Gespenst der totalen Wirtschaftslenkung durch den Staat, des unkontrollierten Dirigierens in die Wirtschaft hinein, hat sich abgezeichnet. Aber wir haben im Grundgesetz ein juridifiziertes System der Kontrolle, und wir haben mit ihm eine ganze Zeit gearbeitet. Ich glaube andererseits nicht, daß das Grundgesetz von dem absoluten Liberalismus der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit ausgegangen ist; anhand des Grundgesetzes sind doch einige Pfründen- und Zunftvorstellungen beseitigt worden. Man hat die Freiheit, unfrei zu sein, eingeschränkt und damit auf das Bedürfnis der Allgemeinheit abgestellt. Ich bin vollkommen mit Herrn Wagner einverstanden, daß dieses juristische Instrumentarium immer noch unzulänglich ist und daß es gegenüber den wirtschaftlichen Programmen, den wirtschaftlichen Auffassungen, die jetzt auftauchen, nicht genügen kann. Der Gleichheitssatz, wenn man ihn formal auffaßt, ist einfach nicht anwendbar auf diese ganze Planung. Immerhin versteht man ja den Gleichheitssatz auch anders. Er enthält ein Willkürverbot, er enthält das Gebot einer Vernunft, und er kann in bestimmtem Umfang gegen den Einfluß der Lobby oder gegen Voreingenommenheiten der Bürokratie angewandt werden. Herr Friauf hat eine These Nr. 35: Für den konjunktur- wie für den strukturpolitischen Einsatz der öffentlichen Finanzwirtschaft gilt dagegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot — ich nehme an, daß damit dasselbe gemeint ist, was ich mit Willkürverbot meine. Ich habe in den Ausführungen von Herrn Friauf nicht mitbekommen, wie er das ausführt; wir werden es wohl im Schriftlichen lesen.

Ich möchte auch darauf aufmerksam machen - Herr Ipsen hat es gerade angesprochen - daß wir die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft haben, und daß von dorther bestimmte Idealvorstellungen und bestimmte juristisch verbindliche Richtlinien für die Wirtschaftspolitik eingeführt sind. Ich finde, die Dinge sind dort noch sehr viel mehr juridifiziert als in unserem Grundgesetz und in unserer Ausführungsgesetzgebung. Wenn man die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ansieht, ist manches korrigiert worden, was an Dirigismus und an Lobbyismus aufkommen wollte - vielleicht nicht immer in befriedigender Weise, aber es scheint möglich zu sein. Und darum wäre die Aufgabe jetzt die, dieses Instrumentarium kritisch zu untersuchen und zu verbessern, damit es anstelle des politischen Schutzes, den es in den Parlamenten nicht mehr gibt, und anstelle des Öffentlichkeitsschutzes, auf den Herr Wagner und Herr Friauf hoffen, der mir aber nicht ausreichend zu sein scheint, funktionieren kann.

Quaritsch: Vielen Dank, Herr Münch, das war schon zu Punkt 2 und Punkt 4. Ich darf jetzt Herrn Wagner das Wort erteilen zu einer Antwort auf die Diskussionsbeiträge zu Punkt 1.

Wagner: Zunächst zum Vorwurf, ich hätte die gegenwärtige Einstellung der Juristen zur Marktwirtschaft verzerrt dargestellt. Ich glaube doch, daß Herr Krüger die gegenwärtige Lage richtiger sieht. In seiner Staatslehre hat er schließlich die Stimmen ausführlich zitiert, und er hat sich dabei auf repräsentative Autoren beschränkt. Die Kollegen, die es unternommen haben, in Freiburg laut über Planung nachzudenken, wissen. gegen welchen Berg missionarischer Literatur sie antreten mußten. Es genügt bereits, die Titel einiger Bücher zu nennen. die erheblich die juristischen Vorstellungen über das Wirtschaftsgeschehen beeinflußt haben. Mir drängte sich der Eindruck auf, daß heute ein großer Teil des Schrifttums der 50er Jahre schlicht nicht mehr lesbar ist; ich denke etwa an Veröffentlichungen der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft oder an die Festschrift für Ludwig Erhardt. Dieses Schrifttum vermittelt den peinlichen Eindruck einer Selbstgerechtigkeit, daß wir mehr als alle anderen in der Welt freiheitlich, klug, wirtschaftsgerecht sind; eben diese Selbstgerechtigkeit, die uns im Ausland so beliebt macht.

Weiter: Wenn ich das Modell des Marktmechanismus vor Ihnen entwickelt habe, so wollte ich damit keineswegs sagen, daß dieses Modell noch heute voll geglaubt wird, sozusagen, daß sich die Leute abends am Feuer versammeln und fragen. wie sie sich morgen am grenznutzenbewußtesten verhalten sollen. Dies glaubt heute niemand mehr, auch nicht der Jurist. Deshalb sprach ich ja von kryptoökonom, d. h. wir wissen, daß die Wirtschaft nicht nach diesem Modell abläuft, aber bei unseren rechtlichen Konsequenzen gehen wir davon aus, als wäre es so. Das ist es doch, wenn wir sagen: Im Zweifelsfall wollen wir die Regelung dem Marktmechnismus überlassen, weil gegen wirtschaftspolitische Maßnahmen mögliche Bedenken bestehen. Daher halte ich auch den Einwand von Herrn Rupp. meine eigenen Vorstellungen seien kryptoökonomisch, für unzutreffend; versteht man unter "krypto": "verdeckt", denn dann kann man meine wirtschaftlichen Ausführungen vielleicht als falsch aber keinesfalls als "verdeckt" bezeichnen. Ich behaupte ja nicht, meine wirtschaftlichen Gedankengänge seien unangreifbar, sondern ich will gerade diese wirtschaftswissenschaftlichen Fragen auch als Verfassungsjurist diskutieren und sie nicht mit Formeln wie "freie Entfaltung der Persönlichkeit" oder "Handels- und Gewerbefreiheit" eskamotieren. Das zeigt auch der Einwand von Herrn von Simson deutlich wenn er sagt, der Wirtschaftsablauf sei viel zu kompliziert und der Jurist hierfür nicht kompetent. Das mag völlig richtig sein. Aber dann darf der Jurist sich auch nicht das Recht anmaßen, die Wirtschaftspolitiker einerseits für den geordneten Ablauf verantwortlich zu machen, sie aber andererseits auf die Interventionsabstinenz zu verpflichten. Denn hiermit kantoniert der Jurist die Wirtschaftspolitiker auf ein äußerst präzises Bild vom Wirtschaftsablauf, nämlich auf eine interventionsfreie liberale Marktwirtschaft, wie sie heute nirgends mehr möglich ist.

Überrascht hat mich der Einwand von Herrn Rupp, die Wirtschaftswissenschaftler würden heute bereits bei uns anfragen, was zu tun sei. Diese gesamte Literatur scheint mir entgangen zu sein. Der Einwand ist mir bereits vom Ansatz her unverständlich. Wirtschaftswissenschaft ist heute international und kann sich kaum von nationalen Schranken her orientieren. Der Wirtschaftswissenschaftler wird vielmehr für wirtschaftliche Probleme bestimmte optimale Lösungen suchen; erst dann fragt er, welche nach dem jeweiligen Rechtssystem juristisch durchführbar ist. Aber wenn das betreffende Rechtssystem dem Wirtschaftswissenschaftler sagt: Alle Vorschläge sind aus verfassungsmäßigen Gründen nicht durchführbar, so

lautet seine Antwort: Dann müßt ihr eben eure Verfassung ändern. Meine These war ja gerade: Der Jurist muß mehr in die Politik, in die Wirtschaftspolitik entlassen. Im Strafrecht können wir uns die Haltung: in dubio pro reo leisten; zur Diskussion steht nun, ob wir auch im Wirtschaftsrecht davon ausgehen können, daß wir in dubio (und jede wirtschaftliche Maßnahme wird immer umstritten sein) besser gar nichts tun. Das will auch Leitsatz 16 sagen, denn es wird immer strittig sein, welche Lösung im jeweiligen Zeitpunkt empfehlenswerter ist. Zur Zeit soll z. B. die Bundesbank mehr für Dämpfungsmaßnahmen, das Wirtschaftsministerium mehr für expansionsfördernde Maßnahmen sein. Beide können mit Material, Statistiken und Formeln aufwarten, die wir nicht nachprüfen können. Aber, und dies ist meine These, wenn die Lage so kompliziert ist, dann muß der Politiker entscheiden, welcher Lösung er sich anschließt: er trägt auch die Verantwortung. Weder der Verfassungsjurist noch das Bundesverfassungsgericht können die Verantwortung tragen. Bekanntlich steht ja zur Diskussion, auch Maßnahmen wie Auf- oder Abwertung, oder sonstige Währungsmaßnahmen oder die Frage eines Eventualhaushalts justitiabel zu machen: diese Vorstellungen erscheinen mir sehr abwegig.

Zur Frage von Herrn Roellecke: Es ist völlig richtig, daß unter dem Deckmantel der Wirtschaftspolitik Interessentenforderungen vertreten werden. Aber härter als meine Ausführungen kann man es doch kaum formulieren: Ich habe die Frage gestellt. ob eine pluralistische Demokratie überhaupt in der Lage ist, eine vernünftige Wirtschaftspolitik zu treiben und habe darauf hingewiesen, daß die Regierung immer mehr dazu tendiert, mit Hilfe von Milliardenausgaben zu regieren (I B 7): nur ziehe ich auch hieraus nicht die Folgerung, daß der Wirtschaftspolitiker daher besser gar nichts tue. Denn diese Alternative ist längst unrealistisch geworden. Es genügt, auf den Milliardeneinsatz in der Landwirtschaft und auf dem Kohlesektor zu verweisen, um zu sehen, daß die Abstention gar keine diskutierbare Alternative mehr ist. Aufgabe des Staatsrechtlers muß es gerade sein, dieser Unvernunft zu steuern. Dazu muß er gegen die Pressure-Groups vorgehen; die Empfehlungen mancher Kollegen aus Ihrem Kreise laufen aber auf die Resignation hinaus, diese Pressure-Groups würden sich doch durchsetzen und einen solchen Unsinn machen, daß wir lieber gar nichts versuchen sollten. Dem kann ich mich nicht anschließen. Wenn gegenüber wirtschaftspolitischen Maßnahmen grundrechtliche Schranken gelten sollen, dann müßten wir versuchen, in gleichem Maße Schranken gegen unvernünftige Pressionen auf den Politiker zu entwickeln. Aber dies ist nicht mehr unser Thema.

Quaritsch. Wir kommen jetzt zu Punkt 2 der Aussprache.

Rüfner: Herr Wagner, Sie haben gesagt: "niedrig und neutral" kann nicht mehr der maßgebliche Gesichtspunkt für den Haushalt sein. Sie haben das nicht zuletzt mit dem Hinweis auf die Sozialkosten begründet. Das scheint mir richtig, aber einer gewissen Ergänzung bedürftig zu sein, insbesondere im Hinblick auf manches, was in der Literatur dazu zu lesen ist. Es gibt Sozialkosten, die sich rational berechnen lassen oder bei denen man wenigstens den Versuch rationaler Berechnung machen sollte. Ich denke z. B. an Investitionen im Verkehrswesen. Da können wir nicht einfach sagen: Sozialkosten, also denken wir nicht weiter nach. Wir sollten hier die Kostendeckung wenigstens anstreben, um unsere Entscheidungen rationaler zu machen. Ich habe unter diesem Gesichtspunkt auch Bedenken gegen die oft propagierte Loslösung von Leistung und Gegenleistung bei öffentlichen Anstalten. Es scheint mir. daß da doch manches kalkulierbar ist, was wir leichter Hand mit dem Hinweis auf Sozialkosten im Dunkeln lassen.

Vogel: Beide Herren Referenten, vor allem aber Herr Wagner, haben sich heute früh recht zurückhaltend gegenüber dem Gedanken einer rechtlichen Regelung und Kontrolle der wirtschaftlichen "Globalsteuerung" geäußert. Demgegenüber möchte ich nun zwar keineswegs einer unbeschränkten Juridifizierung der Wirtschaftslenkung das Wort reden; aber ich würde es doch — und kann dabei anknüpfen an das, was Herr Münch schon gesagt hat — als eine Art von "staatsrechtlichem Defaitismus" empfinden, wenn wir uns so von vornherein die Möglichkeit nehmen wollten, rationale juristische Kriterien für eine Begrenzung und Kontrolle der Wirtschaftssteuerung zu erarbeiten. Herr Wagner hat, wie Sie wissen, seinen Standpunkt in DÖV 1968 S. 604 ff. näher begründet; er hat dabei das altbekannte Thema vom "lästigen Juristen" neu variiert; und seine Kritik ist sicherlich auch berechtigt als eine Warnung vor Übersteigerungen, gegen die ja keiner von uns gefeit ist. Aber das darf doch nun gewiß nicht bedeuten, daß wir auf eine richterliche — und besonders verfassungsrichterliche — Kontrolle des Parlaments und der Exekutive in Zukunft völlig verzichten sollten. Immerhin sind Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft in den ersten fünfzehn Jahren nach 1949 die "außerparlamentarische Opposition" dieser Zeit gewesen: und ich bin ganz entschieden der Meinung.

daß sich in dieser Funktion die Verfassungsrechtsprechung für unsere Demokratie sehr segensreich ausgewirkt hat (auch wenn man natürlich mit einzelnen Entscheidungen nicht einverstanden sein mag). Da wir nun einmal nicht davon ausgehen können, daß unsere Parlamentarier und Verwaltungsbeamten Philosophenkönige sind, ist in unserer Zeit die Verfassungsrechtsprechung als ein Element der Gewaltenbalance und der Interorgankontrolle schlechterdings unentbehrlich.

Worum es mir aber vor allem geht, ist die Frage, wie weit im Bereich der modernen Wirtschaftslenkung noch der einzelne Bürger geschützt werden kann. Gerade bei der Diskussion über das Stabilitätsgesetz verliert man diese Frage sehr leicht aus dem Blick: man sieht in erster Linie, daß nach dem StabG bestimmte wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidungen getroffen werden - und übersieht dabei, daß in nicht wenigen Fällen diese Entscheidungen durch konkrete Verwaltungsmaßnahmen ausgeführt werden müssen. Für diese Verwaltungsmaßnahmen gibt das StabG bestimmte Direktiven, die ein Aufsatz eines Heidelberger Doktoranden sehr plastisch als "Verhaltensregeln" bezeichnet hat (Wiebel, DVBl. 1968 S. 699 ff.); solche wirtschaftspolitischen "Verhaltensregeln" für die Verwaltung finden sich insbesondere in den §§ 1, 4, 19 ff., 22 IV u. 24 StabG. Problematisch ist es natürlich, wie weit man diesen Verhaltensregeln — etwa dem "magischen Viereck" des § 1 StabG — überhaupt einen konkreten Rechtsgehalt abgewinnen kann. Erlauben Sie mir dazu einen Sprung in ein anderes, aber vielleicht nicht so ganz entferntes Gebiet: in das Bauplanungsrecht. Man kann, glaube ich, kaum behaupten, daß die Verhaltensregeln des § 1 Bundesbaugesetz juristisch faßbarer wären als das "magische Viereck" des StabG; und trotzdem haben wir zu § 1 BBauG eine sehr lebhafte Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, eine Rechtsprechung, die inzwischen so weit geht, daß die Gemeinden bereits um einen ihnen verbleibenden Ermessensbereich kämpfen müssen. Es zeigt sich daran, daß eine juristische Konkretisierung derartiger Begriffe schon möglich ist und daß sie dem Richter auch nichts zumutet, was ihn seiner eigentlichen richterlichen Aufgabe prinzipiell entfremden würde. Mir scheint, so sollten wir unsere Aufgabe auch im Bereich des StabG verstehen: sicher ist, daß innerhalb des "Vierecks" der Wirtschaftsverwaltung ein sehr weitgehendes Ermessen eingeräumt werden muß — aber man sollte doch auch die Möglichkeit nicht übersehen, daß die Wirtschaftsadministratoren die Grenzen dieses Ermessens verlassen und daß dann eine verwaltungs- und gegebenenfalls verfassungsgerichtliche Kontrolle notwendig wird.

Oppermann: Ich wollte unter dem Stichwort "Grenzen der staatlichen Wirtschaftspolitik" noch einmal auf die internationale Verflechtung zurückkommen, die von Herrn Ipsen und Herrn Münch schon angesprochen worden ist. Herr Wagner hat sie in seinem Leitsatz 11 mit Recht wie folgt zusammengefaßt: "Störungen aus dem Ausland lassen sich bei internationaler marktwirtschaftlicher Verflechtung nur zum Teil abfangen". Zunächst würde ich sagen, das gilt nicht nur bei marktwirtschaftlicher Verflechtung. Man denke nur an das COMECON. Aber das nur am Rande. Im Gegensatz zu Ihnen, Herr Münch, würde ich allerdings meinen, daß die internationalen Verflechtungen der Wirtschaft, gerade wenn sie juridifiziert sind. nicht nur eine Verstärkung der staatlichen Planungsmacht darstellen. sondern andererseits auch einen irrationalen Faktor mit ins Spiel bringen können für das wirtschaftliche Geschehen im Inland. Das gilt besonders, wenn juristische Normen geschaffen werden aufgrund internationaler Verträge, die zu einer Verpflichtung zur Öffnung der Grenze nach außen führen. Denken wir an den EWG-Vertrag, etwa an die Steuerbestimmungen der Art. 95 ff. Sie können den nationalen Regierungen ein wirtschaftspolitisches Ordnungsinstrument wie die Mehrwertsteuer im Verhältnis zu den Partnern im Gemeinsamen Markt weithin aus der Hand schlagen, weil da ganz klare Stillhalteverpflichtungen. Höchstgrenzen usw. aufgestellt sind. Infolgedessen kommen von dort durch Importmöglichkeiten und sonstige außenwirtschaftliche Einflüsse Elemente ins Spiel, welche die nationalen Regierungen und den Wirtschaftsgesetzgeber vor neue Probleme stellen, deren er selbst nicht mehr Herr werden kann. Natürlich kommt nunmehr. Herr Ipsen, der Hinweis auf Brüssel, daß man solche Einflüsse, soweit es sich um echte Störungen handelt, von dort auffangen müßte. Etwa über eine mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG. Aber da bin ich - und ich sage das in bedauerndem Ton — zur Zeit doch etwas skeptischer, nämlich ob sich wirklich schon die supranationale Entscheidungsgewalt in dem wünschenswerten Umfang etabliert hat oder in voraussehbarer Zukunft etablieren wird. Solange das nicht der Fall ist, gibt es rechtliche Öffnungen der Wirtschaftspolitik nach dem Ausland hin, die man unter dem Stichwort "Grenzen der staatlichen Wirtschaftspolitik" im Auge behalten muß.

Neben diese im engeren Sinne rechtlichen Verpflichtungen tritt bisweilen sehr sichtbar der rein politische Faktor, wenn man etwa an ein Gebiet wie die Währungspolitik denkt. Das wird juristisch im weitesten Sinne noch national-wirtschaftsrechtlich reguliert, wenn ich einmal von gewissen völkervertraglichen Verpflichtungen (IWF, OECD usw.) absehe. Dennoch kommen auch in einem solchen Bereich vom Ausland her irrrationale politische, rein politische Faktoren ins Spiel, die auf staatlichen Ordnungsmöglichkeiten einwirken. Beispiel etwa jetzt die Aufwertungsdiskussionen, Herr Wagner, Sie hatten sie vorhin schon erwähnt. Es ist ganz klar, daß man über die Aufwertung nach rationalen wirtschaftspolitischen, wirtschaftswissenschaftlichen und schließlich auch wirtschaftsrechtlichen Vorstellungen innerdeutsch urteilen und entscheiden kann. Aber es greifen, das ist absolut bekannt, in der allgemeinen Diskussion gleichzeitig ganz andere politische Gesichtspunkte der internationalen Wirtschaftsverflechtung ein. Sie bringen eine gewisse Irrationalität des inneren Wirtschaftsgeschehens mit sich. Das wollte ich gerne noch in Ergänzung zu dem, was Herr Münch gesagt hatte, zu den Grenzen der staatlichen Wirtschaftspolitik durch internationale Verflechtung sagen.

Schnur: Herr Wagner sagte hinsichtlich der haushaltsmäßigen Wirtschaftslenkung etwas über die Problematik der Zielkonflikte. Er wird das sicher aus Zeitgründen nicht weiter ausgeführt haben. Aber man sollte doch darauf hinweisen, daß die Einführung der mittelfristigen Finanzplanung ein wesentlicher Beitrag dazu ist, die Zielkonflikte zu entschärfen, indem sie zeitlich verlagert werden. Das gilt insbesondere für die mittelfristige Finanzplanung auf dem Gebiete der Verteilungspolitik, wo die Chancen, auf diese Weise befriedigendere Lösungen als bisher herbeizuführen und eine rationalere Wirtschaftspolitik zu treiben, größer sind. Durch die Aufnahme in den indirekt wirkenden Plan können nämlich auf längere Zeit gesehen Ansprüche in einer zeitlichen Reihenfolge befriedigt werden, die beim einjährigen Haushaltsprinzip unvermittelt aufeinanderfallen und die sich bei dem starken Druck, der hinter ihnen zu stehen pflegt, erfahrungsgemäß mit formlosen Versprechungen nicht beruhigen und zur zeitlichen Vernunft bringen lassen.

Quaritsch: Vielen Dank, Herr Schnur. — Wir kommen jetzt zu Punkt 3, zu den verfassungsrechtlichen Problemen.

Bachof: Ich knüpfe an Herrn Vogels Ausführungen an. Auch mir schien zunächst, daß Herr Wagners Leitsatz¹⁶a) eine Bankrotterklärung des Staatsrechts enthalte. Ich war erschrocken, als ich las: "Soweit Maßnahmen Lenkungsfunktionen des Marktmechanismus wahrnehmen sollen, müssen wir gegenüber ihren Auswirkungen auf grundrechtlich geschützte Positionen

so indolent sein wie gegenüber den Ergebnissen des Marktmechanismus." Ich habe mich gefragt: genügt es denn, daß
Maßnahmen Lenkungsfunktionen wahrnehmen "sollen"? Können wir uns freizeichnen von jeder Kontrolle, ob sie wenigstens geeignet sind, solche Lenkungsfunktionen wahrzunehmen? Und zweitens: kann man wirklich gezielte Lenkungsmaßnahmen gleichsetzen mit Ergebnissen des Marktmechanismus? Es ist doch ein grundlegender Unterschied, ob der Staat
eingreift, oder ob er sich auf ein laisser faire gegenüber dem
Wirtschaftsgeschehen beschränkt.

Freilich scheint mir. daß Herr Wagner selbst diese zunächst erschreckend wirkende These wieder stark eingeschränkt hat durch seine Ziff. 16 c); in ihr heißt es. daß, wie bei sonstigen generellen Regelungen, objektive Kriterien dem Gleichheitssatz genügen; unerheblich sei, daß die Maßnahme im Einzelfall verschieden treffe. Insoweit bin ich ganz einverstanden. Ich meine in der Tat: wenn jemand z. B. von Diskontsenkungen oder -erhöhungen betroffen wird, so kann er sich demgegenüber nicht auf Grundrechte berufen. Es ist zwar oft gefragt worden, warum man eigentlich eine Gebührenforderung von geringer Höhe durch drei Instanzen anfechten könne, aber eine generelle Maßnahme der oben genannten Art, die den einzelnen viel stärker treffen kann als jene Gebührenmaßnahme. nicht solle eingreifen können. Die Fälle liegen aber in der Tat verschieden. Die Ursache dafür, daß der Einzelne so empfindlich reagiert auf eine für rechtswidrig erachtete Gebührenmaßnahme, ist im Gleichheitssatz zu suchen; hier wird nur er speziell und deshalb "ungleich" getroffen. Durch jene generellen Maßnahmen der Lenkung wird er dagegen als einer von vielen und insofern "gleich" getroffen. Was aber gleichmäßig trifft. das ist eben kein Sonderopfer und wird auch nicht als solches empfunden: deshalb zieht der Gleichheitssatz hier nicht.

Wenn Herr Wagner also immerhin die objektiven Kriterien des Gleichheitssatzes gegenüber Lenkungsmaßnahmen eingreifen lassen will, so ist das doch wohl eine Einschränkung seiner Position aus Leitsatz 16a). Denn wie gegenüber den Ergebnissen des Marktmechanismus "objektive Kriterien des Gleichheitssatzes" sollten eingreifen können, ist mir schwer erfindlich; es sei denn, Herr Wagner meine, daß gegenüber evident sinnwidrigen Ergebnissen des Marktmechanismus der Gleichheitssatz mit dem Ziel mobilisiert werden könnte, einer Untätigkeit des Gesetzgebers entgegenzuwirken. Ob man aber wirklich so weit gehen kann, scheint mir außerordentlich fraglich zu sein.

Herr Vogel hat dankenswerter Weise auf das Beispiel des Bundesbaugesetzes hingewiesen. Ich bin völlig einverstanden mit den weiteren Thesen von Herrn Wagner Ziffer 16 d) - f); einverstanden besonders mit der Forderung, daß die Gerichte stärker die Gestaltungsfreiheit von Gesetzgebung und Regierung — und (Bundesbaugesetz!) auch der Gemeindeorgane respektieren sollten. Die Rechtsprechung zum Bundesbaugesetz ist vielleicht deshalb kein ganz glückliches Beispiel, weil hier die Gerichte die Maßstäbe einer Kontrolle der Bebauungspläne z. T. erst selbst entwickeln müssen. Ich bin freilich der Meinung, daß ihnen das bisher ganz und gar nicht gelungen ist, sondern daß sie sich gegenwärtig viel zu sehr in die Gestaltungsfreiheit der kommunalen Organe einmischen. Das läuft darauf hinaus, daß sie die politische Kontrolle, die letzten Endes der Wähler durch die Wiederwahl oder Nichtwiederwahl seiner Gemeindevertreter auszuüben hat, durch eine judizielle Kontrolle ersetzen, die überdies das, was sie leisten soll, gar nicht leisten kann: denn das Gericht ist, auch wenn es Lokaltermine veranstaltet, oft nicht in der Lage, die zahlreichen Imponderabilien eines Bebauungsplanes wirklich zu erfassen. Ich habe es erlebt, daß ich als Richter zwei Tage nach einer gerichtlichen Entscheidung erst aus der Zeitung erfahren habe. was wirklich gespielt worden war. Das erfährt das Gericht oft gar nicht.

Ich habe auch Zweifel, ob unsere Verfassungsgerichte gegenüber Wirtschaftslenkungsmaßnahmen die Dinge so komplex zu erfassen vermögen, wie sie in der Wirklichkeit sind. Das Apotheken-Urteil scheint mir ein Beispiel dafür zu sein, was hinsichtlich der Tatsachenermittlung das äußerstenfalls Mögliche — ja fast schon nicht mehr Mögliche — war. Ich kann mir aber nicht vorstellen, daß in jedem Fall von Lenkungsmaßnahmen ein solcher Beweiserhebungsapparat in Gang gesetzt wird, wie das beim Apotheken-Urteil geschehen ist.

Also: im Prinzip bin ich mit den weiteren Leitsätzen von Herrn Wagner einverstanden. Ich wende mich nur gegen jene zu apodiktische Ausgangsposition, der zufolge wir gegenüber den Auswirkungen von Lenkungsfunktionen genauso indolent sein müßten wie gegenüber den Ergebnissen des Marktmechanismus. Das scheint mir in dieser Radikalität nicht haltbar zu sein. Mit einer solchen Auffassung würden wir in der Tat unsere Ausgabe als Staatsrechtler verfehlen.

Fuß: Ich möchte mich in derselben Richtung aussprechen wie Herr Bachof, nur einen anderen Anknüpfungspunkt wählen. Und zwar möchte ich an den Leitsatz 36 von Herrn Friauf an-

knüpfen, in dem er mit Recht herausstellt, daß die Publizität wirtschaftslenkender Maßnahmen in besonderem Maße geeignet ist, das rechtsstaatliche Verhältnis zwischen Staat und Bürger — und ich darf hier sogleich hinzufügen — von Europäischer Gemeinschaft und Bürger optimal zu gestalten. Im europäischen Bereich kennen wir ja seit langem Maßnahmen zur Förderung der Publizität; ich darf hier nur auf Artikel 46 des Montanunionvertrages verweisen, ferner auf den Begründungszwang, der bekanntlich auch für generelle Akte gilt. Das ist freilich nur eine verfahrensmäßige Absicherung. Die Alternative wäre ein materieller Schutz, also ein Schutz durch Grundrechte. Und ich möchte nun ebenso wie Herr Bachof der These widersprechen, daß die Grundrechte gegenüber wirtschaftslenkenden Maßnahmen quasi nicht ins Feld geführt werden könnten. Herr Bachof hat schon gezeigt, Herr Wagner, daß Sie doch nicht so recht Ernst machen mit Ihren Ausführungen unter Leitsatz 16 a), und wenn wir zurückblicken zu Leitsatz 15, so finden wir dort die Aussage, es bestehe kein Grund, den bisher gehandhabten Grundrechtsschutz auszudehnen. Also gehen Sie doch wohl davon aus, daß ein Grundrechtsschutz auch gegenüber wirtschaftslenkenden Maßnahmen existiert. Daran sollte auch nicht gerüttelt werden, denn es besteht ein erheblicher Unterschied zwischen den aus der Natur des Marktgeschehens resultierenden Wirkungen des Marktmechanismus auf der einen Seite und wirtschaftslenkenden Maßnahmen auf der anderen. Ein Beispiel: es ist etwas anderes, ob mein Konkurrent willkürlich eine Subvention "zugeschanzt" bekommt oder ob er auf Grund der günstigen Marktentwicklung gerade mit seinen Artikeln sehr viel mehr Gewinn macht als ich, der ich auf meinen Waren sitzen bleibe. Sie können Ihre These allenfalls für makroökonomische Vorgänge halten, Herr Wagner: aber selbst da habe ich Zweifel. Worin ich Ihnen recht geben möchte, ist das Ergebnis, nämlich, daß die Berufung auf Grundrechte häufig gegenüber wirtschaftslenkenden Maßnahmen nichts verschlagen wird. Herr Ipsen hat das früher schon oft gesagt und dazu aufgefordert, man möge ihm doch die Grundrechte nennen, die thematisch überhaupt einschlägig seien. In dieser Hinsicht bin ich allerdings nicht so skeptisch; es gibt in der Tat Grundrechte, die von wirtschaftslenkenden Maßnahmen tangiert werden. Trotzdem hilft die Berufung auf diese Grundrechte wenig, weil der Betätigungsspielraum der Exekutive außerordentlich weit ist auf Grund der flexiblen Begriffe. die in der Gesetzgebung verwendet werden, und weil diese unbestimmten Gesetzesbegriffe durch sehr weitgefaßte Gesetzesvorbehalte gedeckt sind. Da dies so ist, müssen wir aber das

Willkürverbot und auch das Übermaßverbot, das Herr Friauf richtig hervorgehoben hat, umso ernster nehmen. Und deshalb kann ich mich mit Leitsatz 17c) von Herrn Wagner "Der Gleichheitssatz gilt nicht für Lenkungssubventionen" - wenn damit gemeint sein sollte, daß hier auch das Willkürverbot nicht gilt - in gar keiner Weise einverstanden erklären. Diese äußerste Grenze gilt ja sogar gegenüber Betätigungen von privaten Wirtschaftssubjekten: ich darf hier nur an das Kartellrecht und an das Arbeitsrecht erinnern. Umso mehr müßte diese Schranke auch gegenüber dem Staat gelten. Ich möchte nun empfehlen, daß die formellen Hürden des gerichtlichen Rechtsschutzes nicht zu hoch gezogen werden. Ich sehe für meine Auffassung einen gewissen Ansatz in dem Leitsatz 14 von Herrn Friauf, der offenbar der Meinung ist, daß die globalen Maßnahmen, die normalerweise den Einzelnen — europarechtlich gesprochen nicht "unmittelbar und individuell betreffen", doch auch einmal eine Grundrechtsbeeinträchtigung darstellen können. Ich würde die Frage der Unmittelbarkeit des Eingriffs großzügig behandeln. Zu einer Lähmung der wirtschaftslenkenden Verwaltung oder gar der Gesetzgebung kann es nicht kommen. weil - wie Herr Bachof und auch Sie. Herr Wagner, hervorgehoben haben — der Betätigungsspielraum des Staates außerordentlich breit ist. Deshalb sollte man dem Bürger nicht von vornherein das Gefühl geben, diesen Maßnahmen schutzlos gegenüberzustehen.

Schaumann: Meine Herren, ich möchte nochmals kurz anknüpfen an das, was schon Herr Bachof und Herr Fuß zu Leitsatz 16 a von Herrn Wagner geäußert haben. Ich sehe hier ein Problem der Rangordnung. So wie Leitsatz 16 a formuliert ist. habe ich — trotz aller Einschränkungen, die nachher und vorher kommen - doch immer den Verdacht, daß die wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Rang über die Verfassung gestellt werden, sie werden sozusagen freigestellt von der Verfassung. Dagegen habe ich größte Bedenken, selbstverständliche Bedenken schon deswegen — man kann das rein dogmatisch sagen - weil die Verfassung ja über den wirtschaftspolitischen Entscheidungen stehen muß. Aber die Bedenken zeigen sich auch ganz allgemein, wenn man die Grundrechtsschranken den wirtschaftspolitischen Entscheidungen gegenüberstellt. Wenn man dabei über die Rangordnung entscheiden muß, so möchte ich doch sagen, daß mir der Stellenwert der Grundrechte doch um einiges konsolidierter erscheint als der Stellenwert der wirtschaftspolitischen Entscheidungen. Um es klarer zu sagen: ich glaube, daß die Verfassung mit den Grundrechten richtig liegt. Ob die wirtschaftspolitischen Entschei-

dungen richtig liegen, da bestehen doch einige Zweifel. Umsomehr muß man Bedenken haben gegen die wahrscheinlich etwas polemisch gemeinte Forderung von Herrn Wagner, daß, wer mit der Freiheit gegen die Wirtschaftslenkung argumentiere, uns auch die Alternative zu geben habe. Dagegen möchte ich doch sagen: Bleiben wir einigermaßen bei unserer Arbeitsteilung; als Jurist darf ich noch feststellen, daß etwas verfassungswidrig ist, und diese meine Meinung auch bekanntgeben. selbst wenn ich die wirtschaftlich richtige oder mögliche Maßnahme nicht aufzeigen kann. Ich glaube, wir müssen uns doch der verfassungsrechtlichen Schranken bewußt bleiben und sie achten. Das gerade dann, wenn uns Diagnosen wie die folgende gegeben werden: Wir sind jetzt bei 50 % des Bruttosozialprodukts angelangt, die durch den öffentlichen Haushalt laufen; daraus ist zu schließen, daß der Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft aufgehoben ist, und deshalb sind dem Staat die anderen 50 % auch noch zu öffnen. Man kann nur sagen: Die Bäume wachsen nicht in den Himmel, weil wenigstens bei 100 % das Ende abzusehen ist. Gerade angesichts dieser Perspektiven erweist sich die Notwendigkeit von Schranken. Es ist zwar sicher gut, daß der Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft im Sinne der Auffassung des 19. Jahrhunderts überwunden ist. Bei der jetzigen Situation würde ich aber sagen: Ein Schuß Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft ist vielleicht doch ganz gesund. — Noch zum Leitsatz 17 b von Herrn Wagner. Herr Ipsen hat mich ja vor einigen Jahren als letzten Vertreter des Gesetzmäßigkeitsprinzips apostrophiert. Heute sagt Herr Wagner, im Subventionsrecht sollten sich die Verfassungsrechtler stärker um Kriterien für die Zulässigkeit von Subventionen in bestimmten Situationen bemühen; die Frage nach dem Gesetzesvorbehalt sei dagegen zweitrangig. Ich möchte jetzt hier meinem Ruf gerecht werden und auch dazu noch etwas sagen. Wenn der Verfassungsrechtler sich um Kriterien bemühen will, für welche Zwecke Subventionen zulässig sind - das Problem stellt sich bei den anderen Wirtschaftslenkungsmaßnahmen ebenso - dann stellt sich für ihn sofort auch die Frage: Wer entscheidet über diese Maßnahmen? Und da würde ich Herrn Friauf zustimmen, daß diese Frage nach der Entscheidungsinstanz ein zentrales Problem ist. Die Alternative wird sein: Exekutive oder Parlament? Mit dem Gesetzmäßigkeitsprinzip entscheiden wir uns für das Parlament. — Noch ganz kurz ein letzter Punkt. Es wurde gesagt, der Haushalt solle nicht mehr niedrig und neutral sein. Wenn ich an die Bedenken wegen des wachsenden Anteils des Haushalts am Bruttosozialprodukt anknüpfe, so ist dem Postulat eines niedrigen und neutralen Haushalts eine Berechtigung doch nicht abzusprechen. Herr Oppermann hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Probleme sich auch internationalrechtlich stellen, und da ist die Steuerharmonisierung im Grunde genommen ja auch eine Frage der Neutralisierung. Der Haushalt kann in seinen einzelnen Punkten sicherlich nicht mehr neutral sein, er ist ja Lenkungsinstrument. Aber vielleicht müssen wir uns gerade die Lenkungsfunktion klarmachen, indem wir auf der anderen Seite die Punkte herausstellen, in denen der Haushalt neutral bleiben soll. Das ist auch wirtschaftspolitisch sinnvoll, sonst weiß man ja nicht, welche entneutralisierten Punkte des Haushalts wir mit anderen wirtschaftspolitischen Entscheidungen gerade wieder durchkreuzen.

Zacher: Herr Wagner, Sie haben im Kampf gegen die wirtschafts- und verfassungsrechtlichen Riesen der Vergangenheit eine Menge Windmühlen zerstört. Aber ich fürchte: nicht nur Windmühlen. Ich habe den Eindruck, Sie haben die Mühlen der Gerechtigkeit überhaupt weitgehend lahmgelegt.

Ich glaube, eine Windmühle haben Sie zerstört, wenn Sie sagen, daß das Schrankendenken gegenüber dem modernen, umverteilenden sozialen Staat nichts nützt, da mit den alten Schranken den Problemen nicht mehr beizukommen ist. Das ist - wenngleich nur eine Seite der Sache - richtig. Aber damit fängt doch eigentlich die staatsrechtliche Aufgabe erst an: zu erkennen, daß die Grundrechte in einer ganz neuen Weise die schon früher da war, als wir wahr haben wollen oder als für wahr gehalten wurde, aber die wir nun klar sehen - in einer ganz neuen Weise also eingebettet sind in staatliche Daseinsgewährung. Und wir müssen doch die Grundrechte auch in dieser Richtung entfalten. Ich möchte hier nicht früher Geäußertes wiederholen. Aber ich glaube doch, daß hier schon ein Ansatz gegeben gewesen wäre, dahin weiterzukommen, daß und wie der Staat die Grundrechte auf positive Weise zu erfüllen hat.

Sie geben dazu auch zwei Beispiele in Ihrem Referat. Das eine ist angesprochen, wenn Sie fragen: für welche Zwecke dürfen Subventionen gegeben werden? Diese Frage ließe sich von den Grundrechten her "verlängern": für welche Zwecke müssen Subventionen gegeben werden. Und sie kann auch, wenn sie negativ gestellt ist, im wesentlichen nur von den Grundrechten her beantwortet werden. Ein zweites Beispiel gibt das Problem des Wachstums, das Sie ebenfalls angeschnitten haben. Wie viel Wachstum soll sein? Wir wissen alle, daß, jedenfalls vom Grundrecht des Eigentums her gesehen, Wachs-

tum einen grundrechtsschonenden Effekt hat. Solange die Wirtschaft wächst, kann verteilt werden, ohne daß in Besitzstände eingegriffen wird. Umverteilung spielt sich in wachsender Wirtschaft im wesentlichen als Umverteilung von potentiellem Eigentum, m. a. W. von Erwartungen ab. Auch das aber ist ein Problem der Grundrechtsrealisierung.

Nun ein zweites zu diesem Themenkreis des Leitsatzes 17 b). Herr Wagner, Sie haben gesagt, die Subventionsauflage soll von der fehlenden Rechtsgrundlage her nicht mehr korrigiert werden können. Ich glaube, Sie haben da ein bißchen viel in eins gesetzt, aber doch mit dem an Ihnen bekannten guten Judiz etwas Richtiges aufgedeckt: das Problem des "faktischen Subventionsverhältnisses", das aus der Wertung erwächst, daß man nicht eine Subvention konsumieren kann, um sich dann, wenn man den Subventionszweck nicht realisiert, auf die fehlende Rechtsgrundlage der Subvention zu berufen. Aber auf der anderen Seite darf nicht die Subvention, das Subventionsverhältnis, schlechterdings der Kontrolle entzogen werden. Von der Frage, ob das Subventionsverhältnis mit einer Rechtsgrundlage übereinstimmt — mit dem Recht übereinstimmt — von dieser Frage dürfen Subventionen nicht ausgenommen werden.

Quaritsch: Nunmehr kommen wir zum letzten Punkt der Aussprache, zu den Konsequenzen für die Staatsorganisation.

Bullinger: Herr Friauf hat in seinem Referat eindrucksvoll versucht, Konsequenzen aufzuzeigen, die sich aus dem Wandel der Funktion des Haushalts für die Staatsorganisation ergeben. unter anderem eine verstärkte Rolle des Haushaltsausschusses und eine größere Publizität der Haushaltsentscheidungen. Ich frage mich aber, ob nicht diese Folgerungen zu sehr an eine Funktion des Haushalts anknüpfen, die bereits wieder an Bedeutung zu verlieren beginnt, nämlich an die Funktion mittelfristiger oder Nah-Wachstumsvorsorge. Denn mehr und mehr kommt eine weitere Funktion des Haushalts auf uns zu, die Funktion einer Wachstums-Fernvorsorge, vor allem im Zusammenhang mit Entwicklungs- und Forschungsaufträgen. Nicht umsonst ist es in den Vereinigten Staaten ein Gegenstand ernster Besorgnis, daß durch die Vergabe oder Nichtvergabe solcher Entwicklungs- und Forschungsaufträge u. U. die Zivilisationsstufe oder, um mich etwas bescheidener auszudrükken, die technologische Entwicklung für zehn und mehr Jahre im vorhinein gesteuert wird. Diese Fernsteuerung können wir, glaube ich, weder mit den herkömmlichen verfassungsrechtlichen Balancen und Sicherungen wie z. B. dem Gerichtsschutz

in den Griff bekommen noch durch eine verstärkte Funktion des Haushaltsausschusses, der primär die Ausgaben und nicht die Fernrichtung der Mittelvergabe im Auge hat. Auch mit der Forderung nach Publizität ist m. E. wenig gewonnen. Denn Entwicklungs- und Forschungsaufträge müssen vielfach in den entscheidenden Einzelheiten der Öffentlichkeit entzogen bleiben, weil sie z. B. mit der Verteidigung zusammenhängen.

Bei der Fern-Wachstumsvorsorge geht es auch nicht in erster Linie um die Kontrollen, sondern um die politischen Impulse. Die Gefahr ist nämlich nicht, daß zu viel geschieht, sondern daß zu wenig oder nichts geschieht, daß Staatsaufträge allein unter dem Gesichtspunkt der niedrigsten Kosten vergeben werden, zum Nachteil u. U. der technologischen Weiterentwicklung. Deshalb kommt es nicht so sehr darauf an, zu hemmen und zu kontrollieren, sondern die Impulse zu geben für die nächsten 10, 15 Jahre und so die Weichen für eine Entwicklung zu stellen, die vielleicht in 5 Jahren schon nicht mehr hinreichend korrigiert werden kann. Wir müssen also möglicherweise neue Instanzen einschalten, etwa Planungsausschüsse für die langfristige Wachstumsvorsorge, die unkonventionell aus Vertretern der verschiedenen Verfassungsorgane und aus Fachleuten besetzt werden könnten.

Stern: Meine Herren, will man unsere heutigen Referate mit denen vergleichen, die auf der Marburger Tagung gesprochen worden sind, dann überwiegt der Eindruck, daß s. Z. der Eingriff, die Intervention in die Wirtschaft im Vordergrund stand und die Notwendigkeit, dagegen Rechtsschranken aufzubauen. während die heutigen Referate die Kooperation in den Vordergrund gestellt und in manchen Nuancen sogar die Schwäche der Rechtsschranken betont haben. Die letzten Diskussionsbeiträge haben allerdings diese Schwäche, die auch eine Schwächung der Staatsrechtswissenschaft wäre, wieder etwas korrigiert. Ich meine, wir sollten uns fragen, ob es wirklich gelungen ist, durch den Art. 109 des Grundgesetzes in der neuen Fassung und durch das Stabilitätsgesetz den Staat gewissermaßen vom konjunkturellen Sünder zum Musterknaben umzuplanen. Das ist zwar im Ergebnis 1967, als wir mit einer Rezession zu kämpfen hatten, erfolgreich gewesen. Ob es aber mit den gegebenen Instrumenten wirklich gelingt, im Falle einer Überkonjunktur erfolgreich gegenzusteuern, scheint mir zweifelhaft zu sein. Wir haben zwar gelesen, daß der nächste Haushalt 1969 nach Aussage des Finanz- und Wirtschaftsministers konjunkturpolitisch neutral sein wird; die Realanalyse könnte aber einige Zweifel erbringen.

Eine kleine Korrektur scheint mir erforderlich zu sein: Es ist nicht so, daß früher in konjunkturpolitischer Hinsicht überhaupt nicht geplant worden wäre. Ich darf daran erinnern, daß etwa Müller-Armack einem Konjunkturausschuß vorstand (damals freilich ohne gesetzliche Grundlage), der dann der Vergessenheit anheimgefallen ist, vielleicht aber auch dem Denken Erhards, das planungsfeindlich war, zum Opfer fallen mußte. Immerhin waren Weichen auch in dieser Richtung schon vor 1966 gestellt. Es waren auch Ansätze in noch früherer Zeit vorhanden - ich darf erinnern an die sog. Brauns-Kommission, die wichtige Vorschläge gemacht hatte für die Brüning'sche Politik, die leider nicht beachtet worden sind. Und in noch früherer Zeit gab es etwa die Zusammenarbeit, die sich zwischen Staat und Wirtschaft durch Rathenau mit den Kriegsgesellschaften ergeben hat. Diese Ansätze sind zu ienen Zeiten freilich nicht recht genutzt worden. Die Entwicklung verlief dann so, daß das Ausland uns sehr viel weiter vorangeschritten ist, vor allen Dingen Italien. Frankreich und die Vereinigten Staaten. Nunmehr haben wir deren und unsere alten Erkenntnisse wiederaufgegriffen. Ob wir dabei den richtigen Weg gegangen sind mit unserer Verfassungsänderung und mit unserem Stabilitätsgesetz, ist manchmal bezweifelt worden. Ich möchte es indessen bejahen. Die verfassungsrechtliche Verankerung und die rechtsnormative Absicherung war notwendig. Gerade wenn man - die Volkswirtschaftslehre ist ja schon vielfach angesprochen worden, ich möchte mich nun an die Finanzwissenschaftler wenden — die Beiträge liest, die etwa Heinz Haller oder in einigen Punkten auch Fritz Neumark geschrieben haben und erkennen muß, wie sorglos sie bisweilen mit der Verfassung umgegangen sind, mit Art. 110 des Grundgesetzes, mit den Prinzipien des Föderalismus oder der kommunalen Selbstverwaltung, dann müssen wir als Juristen sagen; so geht es nun wirklich nicht. Wir haben uns zu dieser Verfassung des föderalistischen Staates mit verfassungsgeschützter kommunaler Selbstverwaltung bekannt und müssen uns an diese Grundsätze halten, solange eine Verfassungsänderung nicht erfolgt ist. Es darf nicht Konjunktursteuerung über alle Verfassungsgrenzen hinweg durchgeführt werden. Wohin die Nichtbeachtung der Verfassung und der Rechtsschranken führt, zeigt gerade ein neues Projekt, das offenbar im Schoße des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geboren worden ist, nämlich der sogenannte Rahmenpakt, das multilaterale Interessenclearing, in das gewissermaßen Gewerkschaften, Arbeitgeber- und alle sonstigen Verbände einbezogen werden und wodurch ein verbindliches

Wirtschaftsprogramm entworfen werden soll. Das Stichwort "pluralistische Demokratie" ist ja bereits angeklungen. Wir müssen uns darüber klar sein, daß hier eine parakonstitutionelle Nebenregierung entsteht, die ohne Verantwortung gegenüber dem Parlament ist. Noch ein anderer Punkt zeigt, daß Verfassungsfragen nicht gering geachtet werden dürfen. Der erste Entwurf des Stabilitätsgesetzes enthielt bekanntlich die sogenannte Kreditplafondierung, die den Banken gegenüber angewendet werden sollte. Herr Bachof, Herr Vogel, ich begegne mich mit Ihnen, es war u. a., sicherlich nicht allein, der Art. 14 GG, der diese Möglichkeit nicht hat Gesetz werden lassen. Die Grundrechte sind also in gewisser Hinsicht noch immer effektiv. Das "in gewisser Hinsicht" ist auf Herrn Wagner gemünzt, der ja meinte, sie würden ihre Schutzfunktion nicht mehr wahrnehmen können. Sie haben indessen eine erhebliche Bedeutung gegenüber Maßnahmen, die als Auswirkungen der globalen Wirtschaftssteuerung umgesetzt werden müssen in den mikroökonomischen Bereich. Bis jetzt sind ja die Schwerter des Gesetzes, die belastende Wirkungen auslösen, etwa die Variierung der Einkommensteuerschuld oder Konjunkturausgleichsrücklageverordnungen, noch nicht angewendet worden. Ob sie wirklich voll wirksam werden können, darüber habe ich. nicht nur aus verfassungsrechtlichen, sondern auch aus den Gründen, die auf der Nürnberger Tagung von den Praktikern genannt worden sind, einige Zweifel. Leider hat dort die staatliche Seite geschwiegen. Die kommunale Seite hat auf einige Schwierigkeiten der Durchführung mit Recht aufmerksam gemacht. Sie hat vor allen Dingen geltend gemacht, daß letzte Bereiche der eigenverantwortlichen Entscheidung im örtlichen Raum, wo der Bürger tatsächlich noch mitbestimmen kann. verloren gingen.

Wenigstens ein Wort noch zu einem anderen Problemkreis: Die Marktwirtschaft ist hier sehr verdammt worden. Ich meine, sie hat auch einiges geleistet. Daß sie heute in einer veränderten Gesellschaft und angesichts der staatlichen Wirklichkeit nicht mehr in der Form tragfähig ist, wie sie 1948 praktiziert und später weiterentwickelt worden ist, ist selbstverständlich. Aber die gesteuerte Wirtschaft muß ihre Bewährungsprobe erst noch ablegen.

Zuleeg: Die Rolle der internationalen Verflechtung wurde bereits in der Diskussion herausgestellt. Ich möchte hier noch einen kurzen Hinweis auf die institutionellen Auswirkungen anbringen, die diese Verflechtung mit sich bringt. Herr Friauf hat die Folgen untersucht, die sich bei den nationalen Institutionen ergeben. Wir sollten aber auch noch einen Blick auf die

Befugnisse der supranationalen Gemeinschaften und ihrer Organe werfen. Herr Oppermann hat bereits erwähnt, daß bisher noch keine verbindlichen Beschlüsse von Seiten der Europäischen Gemeinschaften gefaßt worden sind, welche die Konjunktur- und Wirtschaftspolitik und damit den öffentlichen Haushalt betreffen. Immerhin hat man einen Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik und einen Ausschuß für Konjunkturpolitik eingesetzt. Beide Ausschüsse haben schon Empfehlungen ausgearbeitet, die in den Mitgliedstaaten große Beachtung gefunden haben.

Für die Zukunft müssen wir uns die Artikel ansehen, die der EWG-Vertrag zur Wirtschaftspolitik enthält. Artikel 105 über die allgemeine Wirtschaftspolitik sieht keine verbindlichen Beschlüsse vor: er stellt lediglich auf eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ab. Anders aber ist es bei Artikel 103, unter den nur kurzfristige Maßnahmen fallen, welche die nationale Konjunkturpolitik beeinflussen sollen. In diesem Bereich kann nach Abs. 2 der Rat einstimmig über die der Lage entsprechenden Maßnahmen entscheiden. Nach ihrem Wortlaut erteilt die Bestimmung eine sehr weitgehende Befugnis, Danach dürfte der Rat entscheiden: Das Volumen des Haushalts — beispielsweise der Bundesrepublik Deutschland — wird begrenzt: er könnte aber auch in einzelne Posten des Haushalts hineinregieren. Ich bin allerdings der Ansicht, daß man aus dem Abs. 3. nach dem der Rat zur Durchführung Richtlinien erläßt, eine einschränkende Interpretation herausholen sollte. Nach dem Wesen der Richtlinien dürften dann m. E. nur grundsätzliche Anweisungen gegeben werden. Ich würde dies beim öffentlichen Haushalt so auslegen, daß nur eine Volumenbegrenzung möglich ist. Aber selbst das bedeutet noch eine wesentliche Machtbefugnis des Rates der EWG.

Fuß: Ich möchte nur ganz kurz die Ausführungen von Herrn Zuleeg ergänzen. Herr Friauf hat sehr richtig in Leitsatz 22 darauf hingewiesen, daß sich der Schwerpunkt der Betätigung zur Exekutive hin verlagert. Herr Zuleeg wollte mit seinen Ausführungen nun wohl zeigen, daß diese Tendenz durch die europäische Integration noch verstärkt wird. Dies geschieht u. a. durch die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, von denen das erste 1967 vom Rat und von dem Gremium der Vertreter der Mitgliedstaaten beschlossen worden ist und das zumindest eine sehr große faktische Wirkung ausübt; von der Kommission ist 1968 bereits ein umfangreiches weiteres Programm vorgelegt worden. Wir wissen, daß in der EWG nur die nationale Exekutive beteiligt ist. Und es ist nun

ein Leichtes für die nationale Regierung gegenüber ihrem Parlament zu sagen: wir müssen dies und das in den Haushalt einstellen, wir müssen bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen ergreifen, weil das von der EWG her so vorgezeichnet ist. Diesem Argument kann die nationale Legislative nur wenig entgegensetzen.

Quaritsch: Ich darf nunmehr die Herren Wagner und Friauf um das Schlußwort bitten.

Wagner (Schlußwort): Ich will mich kurz fassen und nur zu meinem Leitsatz 16 sprechen, den Herr Bachof unter die Lupe genommen hat. Ich meine diesen Leitsatz so wie er formuliert ist, sehe aber zwischen den objektiven Kriterien (Lit. c) und den Auswirkungen (Lit. a) keinen Widerspruch. Ich darf mich hierzu weitgehend auf meinen Aufsatz in DÖV 1968 S. 604 ff. beziehen. Wenn mir vorgehalten wird, Willkürverbot müsse doch die letzte Grenze sein, so fühle ich mich hier etwas mißverstanden. Keineswegs will ich willkürlichen, und das heißt doch: kriterienlosen Maßnahmen das Wort reden. Aber wie hätte ich eigentlich noch schärfer formulieren sollen als zu sagen: Alles was Lehre und Rechtsprechung bis jetzt entwickelt haben, sind gar nicht die wirklichen Willkürkriterien, sie verbleiben im Formalismus, sind nur eine scholastische Nebelwand. Ich habe doch mit provozierender Schärfe aufgefordert. Kriterien dafür zu entwickeln, wann und für welche Zwecke subventioniert werden kann.

Ich kann auch nicht einsehen, daß ich gegen Windmühlenflügel anrenne, wenn ich von unserem Schrankendenken spreche. Unser Grundrechtsverständnis ist tatsächlich noch viel zu sehr Schrankendenken und damit letztlich nur eine Flucht vor den zu lösenden Sachproblemen. Immerhin ist von Herrn Schaumann der Satz angedeutet worden, daß bereits unsere Lektüre volkswirtschaftlicher Literatur hart ans Grundgesetzwidrige grenze. Von Herrn von Simson haben wir gehört, daß diese Probleme viel zu schwierig seien, als daß wir uns damit abgeben dürften. Klarer kann man die Flucht vor den Wirtschaftsproblemen nicht formulieren — bei gleichzeitigem Glauben an ein "Wirtschaftsrecht". Statt uns um die Sachprobleme zu bemühen, spielen wir lieber an der Schrankensymbolik des Art. 2 GG.

Ich glaube auch nicht, daß ich schrankenloser Staatstätigkeit das Wort geredet habe. Gerade das Stabilitätsgesetz stellt selbst viele, m. E. zu viele Schranken auf; nur sind natürlich die Schranken für globale Wirtschaftsmaßnahmen an anderer

Stelle und nicht immer nur bei grundrechtsgeschützten Individualpositionen, wie der deutsche Jurist vermutet. Das StabilG ist ja gerade deswegen so schwer anwendbar in der Praxis, weil es zu viele Schranken hat. Hier muß der Bundesrat gefragt werden, da muß die Regierung eine Art Notstandserklärung abgeben usw. Wie viele neuere Gesetze ist auch das StabilG ohne Kommentar, etwa den Kommentar von Stern, nicht verständlich. So viele Gründe für die jeweilige Schranke im Einzelfall sprechen mögen, der Rechtswert der Übersichtlichkeit und Klarheit bleibt damit auf der Strecke.

Schließlich wurde noch gesagt, § 1 des StabilG enthalte nur vage Begriffe. Das ist nicht richtig; aus Zeitgründen konnte ich hierzu aber nichts ausführen. Über jedes Wort dieses magischen Vierecks kann der Volkswirtschaftler präzise Auskunft geben. Er kann in genauen Prozentsätzen sagen, was er oder das Wirtschaftsministerium in der jeweiligen Situation etwa unter Vollbeschäftigung verstehen: etwa "eine Arbeitslosenquote von 0.8 v. H. gemessen als Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen". Das "außenwirtschaftliche Gleichgewicht" versteht er "quantifiziert als Überschuß im Waren- und Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland (Außenbeitrag) im Umfang von 1 v. H. des Sozialprodukts", (Vgl. V. Jahresgutachten des Sachverständigenrates, 1967/68, Tz 247 ff.). Natürlich sind diese Quantifizierungen nicht unbestritten; andere Wissenschaftler mögen der Ansicht sein, daß 1 v. H. Außenhandelsüberschuß angesichts unserer Wiedergutmachungsverpflichtungen und sonstigen Transferverpflichtungen an das Ausland nicht ausreiche. Aber Meinungsverschiedenheiten unter Wissenschaftlern sind ja auch uns nicht unbekannt. Im übrigen sind in der Wirtschaftswissenschaft viele Tatsachen inzwischen unstrittig geworden. Z. B. hat man dort überhaupt kein Verständnis mehr für unsere Anforderungen an den Haushaltsausgleich oder unsere Interpretation des Art. 109 I GG. Man diskutiert schlicht nicht mehr mit uns, wenn wir 24 000 selbständige Gemeindehaushalte und 11 selbständige Länderhaushalte bei gleichzeitiger Währungs- und Geldwertstabilitätsgemeinschaft fordern. Und daß die quantitativen Kriterien heute 0,8 v. H., morgen vielleicht anders lauten können, ist gleichfalls in unserer Wissenschaft nicht unbekannt. Denken wir etwa an den Verweis auf die ärztliche Kunstlehre, die sich von heute auf morgen ändern kann.

Ich darf mich abschließend sehr bei Ihnen bedanken, daß Sie mir Gelegenheit gegeben haben, meine Gedanken vorzutragen und daß Sie auch meine vielleicht manchmal pointierte Kritik wohlwollend angehört haben. Friauf (Schlußwort): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Herren Kollegen. Meine Thesen sind in dieser Diskussion so wenig angegriffen worden, daß es schwer fällt, ein Schlußwort zu halten, das sich spezifisch mit dem befassen würde, was gezielt gegen mich gerichtet gewesen ist. Deshalb gestatten Sie mir bitte ein paar allgemeine Bemerkungen.

Herr Ipsen und später Herr Zuleeg und Herr Fuß haben mit vollem Recht darauf hingewiesen, daß beide Berichterstatter den supranationalen Aspekt des Themas völlig ausgeklammert haben. Dieser Aspekt ist in der Tat hochbedeutsam. Wir müssen uns bewußt sein, daß wir heute in einem "Schichtensystem" leben, in dem die nationale Wirtschaft und damit auch der nationale Haushalt nicht mehr die oberste Schicht darstellt. Der Haushalt der Bundesrepublik wird zu einem erheblichen Teil. und zwar gerade in seinen wirtschaftsrechtlich und wirtschaftspolitisch relevanten Positionen, von "oben" her, wenn ich das so in Parenthese sagen darf, mitbeeinflußt und gesteuert. Die Referenten haben diese Problematik leider beiseite lassen müssen, weil wir sonst nicht nur den einen Marstag, von dem Herr Wagner heute morgen sprach, sondern womöglich zwei Marstage benötigt hätten, und soviel Zeit hätte uns der Vorstand sicher nicht eingeräumt. Insofern bitten wir also um Ihre Nachsicht.

Im übrigen, scheint mir, hat die Diskussion ergeben, daß das entscheidende Problem dahin lautet, was denn das Verfassungsrecht angesichts der modernen Tatbestände der wirtschaftlichen Lenkung überhaupt noch leisten könne. Herr Vogel hat auf dieses Problem hingewiesen, und es ist praktisch — wenn auch nicht direkt ausgesprochen — in fast jedem der Diskussionsbeiträge angeklungen. Es läßt sich sehr einfach sagen, die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten zwängen den Staat zur Intervention. Daß solche Sachzwänge tatsächlich bestehen, hat uns Herr Wagner in extenso und mit vollem Recht dargelegt. Nur bleibt die Frage, ob diese Notwendigkeiten es rechtfertigen, daß wir hier sämtliche verfassungsrechtlichen Schranken hinwegspülen lassen und uns einfach der Herrschaft wohlmeinender Ökonomen unterwerfen.

Man hat heute die vom Staat im Wege der Intervention gesetzten wirtschaftlichen Daten rechtlich auf eine Stufe mit den vom Markt gebildeten Wettbewerbs-Daten gestellt. Ich halte das für eine unzulässige — und dabei verfassungsrechtlich äußerst gefährliche — Vereinfachung. Auch wenn wir vom Manchestertum und auch von der Freiburger Schule weit entfernt sind, können wird nicht daran vorbeigehen, daß die Da-

ten des Marktes im Mikrobereich unter individueller Verantwortung gesetzt werden. Dabei werden immanente Ausgleichsfaktoren wirksam, die fehlen, wenn der Staat aufgrund bestimmter politischer Zielsetzungen makroökonomisch die Daten verändert. Die Folgerung, da es keinen verfassungsrechtlichen Schutz gegenüber dem Marktmechanismus gebe, seien auch die vom Staat gesetzten Wirtschafts-Daten keinen verfassungsrechtlichen Schranken unterworfen, läßt sich schlechthin nicht halten.

Herr Stern hat die nur rhetorisch gemeinte Frage aufgeworfen, ob es richtig sei, daß das Stabilitätsgesetz den Staat bereits vom konjunkturellen Sünder zum Musterknaben umgewandelt habe. Ich glaube, das ist nicht der Fall, und zwar weder was die Eigenwirtschaft des Staates noch was seine Intervention in den Bereich der Privatwirtschaft angeht. Wir sind deshalb unter den heutigen Gegebenheiten nach wie vor gezwungen zu überlegen, wie die Sicherungen, die auf der Grundrechtsebene im Grundgesetz angelegt sind, ihrem materiellen Gehalt nach auch gegenüber dem wirtschaftsintervenierenden Staat durchgreifen können.

Die vorgerückte Zeit zwingt mich, zum Ende zu kommen. Ich möchte abschließend noch einmal betonen, daß es ein legitimes Anliegen unserer Staatsrechtswissenschaft ist, sich mit den Schranken des wirtschaftsintervenierenden Staates zu befassen. Dabei sollten wir eines bedenken: wir können nicht mehr einfach davon ausgehen, daß es gewisse ökonomische Fakten gibt, denen wir lediglich unseren juristischen Stempel aufzuprägen haben, sondern wir müssen uns stärker in die ökonomischen Fakten selbst vertiefen und uns mit ihnen auseinandersetzen. Herr Oppermann hat vor einiger Zeit in der Juristenzeitung einen sehr lesenswerten Aufsatz über diesen Fragenkreis veröffentlicht. Ich glaube, unser Fach hat Anlaß. wieder stärker die Breite der alten Staatswissenschaft anzustreben, wenn wir den Gegebenheiten des modernen intervenierenden Staates gerecht werden wollen. In diesem Sinne. meine sehr verehrten Herren Kollegen, darf ich mich für Ihre Diskussionsbeiträge sehr herzlich bedanken.