

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Übergang der Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft

Prof. Dr. Heinrich Scholler

I. Deutschland hat im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, aber auch im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Ländern drei Phasen einer stärkeren Planwirtschaft durchlaufen, die immer wieder Richtung Marktwirtschaft umgewandelt wurden. Die erste Phase war die Planwirtschaft im ersten und nach dem ersten Weltkrieg, entstanden aus der Notsituation der Bevölkerung, die zweite unter der Herrschaft des Dritten Reiches und den schwierigen ersten Nachkriegsjahr bis zum Jahre 1948 und die dritte, sie betraf allerdings nur den östlichen Teil Deutschlands, die DDR und dauerte von 1945 bis 1989. 1948 erfolgte aber die Rückkehr von der Planwirtschaft nicht zu einer ungebremsen Marktwirtschaft, zu keinem Manchestertum, sondern zur sozialen Marktwirtschaft¹. Die Verfassung legte den neuen deutschen Staat auf die Garantie des sozialen Rechtsstaates fest. Dieser soziale Rechtsstaat, der auch die soziale Marktwirtschaft ins Leben rief, stellt eine Zwischenlösung zwischen Planwirtschaft und rein extrem liberaler Marktwirtschaft dar. An dieses System der sozialen Marktwirtschaft wurde auch nach der Wende im Jahre 1990 die Rechts- und Wirtschaftsordnung der aufgelösten DDR angeschlossen.

Allerdings ist die soziale Marktwirtschaft und der Sozialstaat, wie sie im Jahre 1948 verstanden wurden nicht unverändert geblieben. Seit mindestens einem Jahrzehnt läuft eine Neuorientierung der sozialen Marktwirtschaft, die man vielleicht am deutlichsten kennzeichnen kann durch die Politik der Privatisierung der Post und der ehemaligen Reichs- oder Bundesbahn. In Vorbereitung auf den

Wahlkampf in Deutschland im Jahr 2002 hat die CDU durch ihren Programm-ausschuß ein neues Papier entwickelt, das den umstrittenen Titel trägt: „Der neue Sozialstaat“. Im Rahmen dieses Vortrages werde ich auf die eine oder andere Idee dieses Grundsatzpapiers, das im Dezember auf dem CDU-Parteitag angenommen werden soll, eingehen. Schließlich möchte ich einleitend auf ein Interview hinweisen, das eine führende deutsche politische Zeitschrift mit Miriam Marcowic gehalten hat und in welchen sie nach ihrer Meinung über die Wandlungen des Sozialismus gefragt wurde.

Marcowic:

Der bisherige Sozialismus hatte viele Mängel vor allem weil der alles Nichtsozialistische ablehnte. Der künftige Sozialismus, vielleicht wird er sich auch anders nennen, sollte eine Gesellschaft sein, die sich an der theoretischen und praktischen Erfahrungen beider Gesellschaftsordnungen des bisherigen Sozialismus wie des Kapitalismus orientiert. Vom Sozialismus sollte das Prinzip der Gleichberechtigung übernommen werden, vom Kapitalismus und der Bürgergesellschaft die Idee des wirtschaftlichen Fortschritts.

Spiegel:

Welcher von den Staaten die sich heute sozialistisch nennen, kommt Ihnen Vorstellungen am nächsten?

Marcowic:

Keiner, allerdings was China betrifft, da scheint mir doch sehr positive Schritte unternommen werden. China schottet sich nicht mehr wie früher gegen neue

REFERATE

Erfahrungen wie etwa die Marktwirtschaft ab.

(Spiegel Nr. 32 vom 06.08.2001)

II. Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft und die verschiedenen wirtschafts-politischen Bewegungen seit 1948-49.

1. Fast gleichzeitig mit dem Grundgesetz, in Wirklichkeit sogar einige Monate früher (Juli 1948) setzte die Währungsreform ein, die die Zwangswirtschaft in Deutschland beendete. Das Grundgesetz bekannte sich mit der Garantie des Privateigentums auch an Produktionsmitteln, der Handels- und Handlungsfreiheit auch für den Unternehmer (Art. 14 und 2) sowie der Garantie der Koalitionsfreiheit für die Gewerkschaften und die Verankerung des Sozialstaatsprinzipes mit der sozialen Marktwirtschaft im neuen Typus der Wirtschaftsverfassung. Dieser Typus steht zwischen der Planwirtschaft, wie sie in der DDR und anderen sozialistischen Staaten herrschte aber auch der so liberalen Wirtschaft der Vereinigten Staaten. Umstritten war die Frage, ob das Grundgesetz wirklich eine bestimmte Wirtschaftsverfassung festlegte:

Eine Theorie sprach dafür, daß die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung verankert wurde (Nipperday), eine andere nur davon, daß punktuell Eingriffe der Staaten in die Wirtschaft vorgesehen seien (so die Sozialisierung nach Art. 15). Das Verfassungsgericht schliesslich legte sich darauf fest, daß das Grundgesetz wirtschafts-verfassungsrechtlich offen sei. Damit war es die Aufgabe des Gesetzgebers die Elemente einer Neukonzeption der Wirtschaftsverfassung als soziale Marktwirtschaft oder als sog. Ordo-Liberalismus festzulegen. Dies geschah durch mehrere entscheidende Gesetze von welchen einige hier aufgezählt werden sollten:

a) Das Mitbestimmungsgesetz für Großunternehmen der Wirtschaft, welches Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine gleich starke Rolle im Aufsichtsrat sicherte.

b) Eine eigene Arbeitsgerichtsbarkeit mit starker und paritätischer Beteiligung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf der Richterbank.

c) Die Schaffung einer Einheitsgewerkschaft im Deutschen Gewerkschaftsbund.

d) Das Gesetz über Wettbewerbsbeschränkungen vom Juli 1967.

e) Das Stabilitätsgesetz, nach dessen § 1 das wirtschaftliche Gleichgewicht zwischen Wachstum, Währungsstabilität und Export hergestellt werden muß.

f) Eine umfangreiche sozialrechtliche Gesetzgebung, die schließlich in der Schaffung des Sozialgesetzbuches mit elf Büchern mündete.

g) Eine umfangreiche Gesetzgebung zum Natur- und Umweltschutz.

2. Versucht man die Plan- und die freie Marktwirtschaft als zwei Typen einander gegenüberzustellen und zu vergleichen, so wird man feststellen, daß sie nicht im Sinne von Max Weber als Idealtypen verwirklicht wurden. Beide Formen der Wirtschaft enthalten Einschlüsse vom Gegenprinzip. D. h., die Planwirtschaft hat Elemente der freien Wirtschaft einbezogen und das System der freien Marktwirtschaft kennt umgekehrt Elemente planwirtschaftlicher Ordnung. So zeigt die sozialistische Planwirtschaft weiterhin das Festhalten am Geldverkehr, kennt die Dezentralisierung der Entscheidungen im Rahmen der Staatsverwaltungen und schliesslich öffnet sich das System immer mehr in sog. Enklaven marktwirtschaftlichen Teilordnungen. Umgekehrt aber kennen die Systeme der freien Marktwirtschaft entscheidende Instrumente planerischen Wirtschaftens. Zu diesen Instrumenten der

REFERATE

Wirtschaftsplanung gehören die Sicherung des Wettbewerbes (Gesetz gegen

Wettbewerbsbeschränkungen), die Garantie des gesamten wirtschaftlichen Gleichgewichtes, sowie Maßnahmen der Struktur und Gesellschaftspolitik (Postulate aus der Sozialstaatsgarantie). Sicherung der Ernährung, der Energieversorgung und der Rohstoff-situation gehören ebenfalls zu solchen Gebieten, auf welchen der Staat planend eingreift. Hinzu gehört selbstverständlich auch das wachsende Gebiet des Umweltschutzes. Schließlich ist hier auch die sog. regionale oder sektorale Strukturpolitik zu erwähnen, die bestimmte Wirtschaftszweige durch Marktordnungen und Subventionen regelt und somit aus dem freien Verkehr herausnimmt. Dazu gehört der Kohlebergbau, die Landwirtschaft sowie die Stahl- und Energiewirtschaft.

3. Deutet nun die Transition, der Übergang von der reinen sozialistischen Planwirtschaft die eine oder andere Form der Marktwirtschaft den langsamen oder einen plötzlichen Prozeß?

Welche Elemente der Marktwirtschaft sind zu nehmen und welche Steuerungselemente beizubehalten oder neu auszubauen? Was bedeutet diese Übernahme in Bezug auf die Innovation technischer und wirtschaftlicher Art? Hierauf versucht dieses Referat eine vorsichtige Antwort zu geben:

a) Zunächst einmal ist es falsch von einem entweder und oder zu sprechen in Bezug auf die Geschwindigkeit der Übergangsphase. Es wäre falsch wie z. B. in der Sowjetunion den Übergang möglichst zu akzellerieren ihn plötzlich vorzunehmen, aber es wäre wohl auch unrichtig einen unbegrenzten Zeitraum dafür in Anspruch zu nehmen. Man wird zwischen einzelnen Maßnahmen unterscheiden:

So mußte die Geldwirtschaft sowohl im Jahre 1948 in der Bundesrepublik als auch

im Jahre 1990 in der ehemaligen DDR von einem Tag auf den anderen umgestellt werden. Anders verhält es sich dagegen mit dem Lohn und Gehalt. Hier ist der entscheidende Ansatzpunkt die Produktivität. Da die Länder, die früher zur DDR gehört haben noch nicht den gleichen Produktivitätsstand wie in Westdeutschland erlangt haben, ist auch heute noch mehr als 10 Jahre nach der erfolgten Wiedervereinigung der Lohn dann in Ost und West nicht der Gleiche.

b) Bei der Privatisierung von Staatseigentum und Staatsunternehmen taucht neben der Frage des Zeitpunktes oder der notwendigen Geschwindigkeit die weitere Frage auf, ob nicht eine Teilsozialisierung beibehalten werden soll bzw. welche Betriebe privatisiert werden und ob der Staat noch einen Anteil behalten soll. Im Falle der Wiedervereinigung wurde für die Privatisierung die Treuhand gegründet, ein staatlicher Träger, der die Unternehmen des früheren Staatsbetriebes DDR übernahm, um sie zu verkaufen. Allerdings ist hier die weitere wichtige Frage zu beantworten, ob dieses staatliche Eigentum an wirtschaftlichen Unternehmen oder Produktionsmitteln nicht in Kommunaleigentum also in ein Eigentum der öffentlichen Hand besonderer Art überführt werden soll oder muß. Über dieses Thema wird der zweite Referent Herr v. Aretin referieren, so daß ich hierüber nicht sprechen muß. Betont werden soll aber doch der Umstand, daß auch die Entstehung von Vermögen in kommunaler Hand ein wichtiges Steuerungsinstrument des Sozialstaates und der sozialen Marktwirtschaft darstellt.

c) Neben diesen zwei historischen Phasen der Überführung in Marktwirtschaft (1948 und 1990) gibt es eine dritte noch anhaltende Phase, die dadurch

REFERATE

gekennzeichnet ist, daß durch die Politik und die Richtlinien der EU zunehmend in

stärkerem Maße auf die Wirtschaftspolitik und die Wirtschaftsverfassung der Gliedstaaten eingewirkt wird. Ich möchte als Beispiel hier zwei Fälle herausgreifen, die gegenwärtig entschieden werden müssen oder entschieden wurden:

Die deutschen Sparkassen als kommunale Unternehmen hatten bisher insofern eine Privilegierung gegenüber den Geschäftsbanken, als sie von den Gemeinden eine Garantiestellung erhielten. Es war also nicht die Gefahr, daß die Sparkasse, anders als eine Bank, in einen Konkurs geriet und das dadurch die Anlieger und die kleinen Kontoinhaber geschädigt würden. Dieses Privileg ist von der Europäischen Kommission der deutschen Banken abgesprochen worden und nach der Übergangszeit von einigen Jahren werden sie die gleiche Stellung haben wie die Geschäftsbanken. Meines Erachtens ist das nicht gerechtfertigt, weil die besondere Stellung der Sparkassen ein Element sozialstaatlicher und sozialmarktwirtschaftlicher Steuerung und Absicherung war. Ein anderes Beispiel möchte ich deshalb geben, weil ich gerade hier die öffentliche Hand in verschiedenen Rechtstaatlichkeiten vor Gericht vertrete. Es geht darum ob der Notarzttransport staatliche Aufgabe im Auftrag des Staates von gemeindlichen Zweckverbänden durchgeführt werden darf oder ob hier durch die liberale Marktpolitik der EU auch diese Form des Rettungsdienstes in privater Hand abgewickelt werden muß. Bereits haben die Gerichte die öffentlich-rechtliche Struktur des Rettungsdienstes (Notarztendienst) in der Hand der kommunalen Zweckverbände anerkannt, doch ist die Frage noch nicht endgültig entschieden.

Andere Einwirkungen der EU-Wirtschaftspolitik und Richtlinienkompetenz zeigt sich aber deutlich auf dem Gebiet der Telekommunikation.

Hier hat die Bundesrepublik ein umfangreiches Privatisierungskonzept

aufgestellt und die ehemalige staatliche Post in drei private Bereiche Postbank und Telekom-munikation aufgelöst. Für eine Übergangszeit hat die Briefpost noch ein öffentlich-rechtliches Monopol beibehalten, das aber wahrscheinlich früher oder später auch weiter reduziert wird.

Neben Privatisierung und Kommunalisierung staatlichen Eigentums ist auch noch die Deregulierung zu erwähnen. Sie besteht vor allem darin, daß die Fülle öffentlich-rechtlicher Beschränkungen und Reglementierung aufgehoben wird und das die Autonomie der am Wirtschaftsverkehr beteiligten durch Vertrag oder Selbstverpflichtung das Marktgeschehen regeln. Durch die Deregulierung wird selbstverständlich die Kontrollfunktion des Staates modifiziert und von einer Fachaufsicht in eine Kontrollstellung in Bezug auf die Entstehung von wirtschaftlicher Macht, also in Monopolkontrolle umgewandelt² (Anm. 25 Privatisierung in der DDR).

Im Rahmen der Deregulierungsdiskussion und der Durchführung von Deregulierungsmassnahmen sollen hier Neuerungen im Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren diskutiert werden, die teils unter dem Stichwort des „schlanken Staates“, teils unter der Verschmelzung öffentlicher und privater Verwaltung diskutiert werden. Wie bereits angedeutet, gehören dazu der öffentlich rechtliche Vertrag, die Einführung eines Moderators oder einer Moderation im Verwaltungsverfahren bzw. die Verlegung des Verfahrens von der öffentlichen Verwaltung auf einen fremdfinanzierten Moderator und die Selbstverpflichtung. Diese bisher nur angedeuteten Instrumente bedürfen kurz einer näheren Erläuterung. Der öffentlich rechtliche Vertrag, der erstmals im Jahre 1921 durch Willibald Apelt in dessen Habilitationsschrift

REFERATE

gründlich dargestellt wurde, hat inzwischen eine Verankerung im

deutschen Verwaltungsverfahrensrecht gefunden. Allerdings versucht man heute dieses Instrument wesentlich auszudehnen unter dem Stichwort der öffentlich rechtlichen Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft. Dabei wird der bisherige Grundsatz aufgegeben, dass ein solcher öffentlich rechtlicher Vertrag nur da zulässig sei, wo das Gesetz entweder der Verwaltung Handlungsermessen einräume oder das Gesetz ausdrücklich einen solchen Vertrag vorsehe. Damit wird aber die Existenz einer allgemeinen verpflichteten öffentlich rechtlichen Norm aufgegeben oder zumindest in Frage gestellt. Denn alles wird verhandelbar, auch das öffentliche Interesse. Ähnlich liegt es auch bei dem zweiten Instrument, dem Moderator oder der Einräumung von Kompetenzen – evtl. durch eine öffentlich rechtliche Vereinbarung – an einen Schlichter, der dann anstelle der gesetzlich zuständigen Behörde meist im Sinne von Vergleichsvorschlägen handelt. Dabei wird auch die weitere Variante diskutiert, ob die Kosten eines solchen Schlichters und Schlichtungsverfahrens nicht von der öffentlichen Hand getragen werden sollen, sondern von einer Stiftung. Dabei spielt auch der Gedanke eine Rolle, dass die Belastung des Haushaltes durch teure Einspruchsverfahren belastet werden soll. Die Gefahr ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass diese Stiftungsmittel von der privaten Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden und somit wohl auch auf die Einstellung des Moderators sich auswirken könnten.

Die sogenannte Selbstverpflichtung ist ein weiteres Instrument der Deregulierung. Sie soll an die Stelle der durch das Gesetz im Rahmen der besonderen Vorschriften festgelegten Verpflichtung treten. Daneben bestehen aber auch sog. Selbstverpflichtungserklärungen, die offenkundig

nur politischen und daher nicht rechtlich erzwingbaren Charakter haben sollen. Die

Erklärung der Arbeitgeberverbände oder die Forderung ihnen gegenüber, durch eine Selbstverpflichtung sich verbindlich zu verpflichten, eine bestimmte Zahl von neuen Arbeitsplätzen zu schaffen, würde hierzu zählen. Hier ist wohl nicht gemeint, dass rechtlich nicht verankerte Grundrecht eines Rechts auf den Arbeitsplatz auf dem Umweg über die Selbstverpflichtung zu regulieren. So bedeutsam solche politischen Selbstverpflichtungserklärungen im Raum der Politik sein können, so unbedeutend sind sie für die Frage der rechtlichen Durchsetzung und Erzwingung. Darüber hinaus gibt es aber auch Selbstverpflichtungen in Bereichen, wo an und für sich das Verwaltungsgesetz bereits eine Lage der Verpflichtung zum Handeln oder Unterlassen statuiert hat. Was sollen in solchen Fällen zusätzliche Selbstverpflichtungserklärungen? Sollen sie nur die rechtlich erzwingbare Verpflichtung politisch verstärken? Wenn dies der Fall sein sollte, dann sind sie als politische Erklärungen rechtlich unbedenklich. Treten sie aber dort auf, wo das Gesetz keine legale Verpflichtung statuiert hat oder wo die Verwaltung noch nicht in die Verwaltungsakte eine solche Verpflichtung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten festgelegt hat, sind sie ausserordentlich bedenklich. Sie erweitern nämlich den Kreis der zulässigen Tatbestände, für welchen der Staat oder die staatliche Verwaltung eine Sanktionierung vorsehen kann. Der Sinn einer solchen zusätzlichen oder ergänzenden rechtlichen Selbstverpflichtung kann doch nur sein, dass tatsächlich ein Rechtsgrund für die Erzwingung dieser Selbstverpflichtung entsteht. Damit wird das Prinzip der Legalität, also das Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung verletzt. Dieses liegt nicht nur in Deutschland, sondern in allen europäischen Staaten ausserhalb der Reichweite des englischen

REFERATE

und amerikanischen Common Law. Nur der Gesetzgeber kann Tatbestände der

rechtlich zu sanktionierenden Verpflichtungen feststellen. Sollten darüber hinaus solche Rechtsverpflichtungen durch Erklärung eingegangen werden, ist es zweifelhaft, ob sie überhaupt zusätzlich zu dem Kreis der fest abgeschlossenen gesetzlichen Verpflichtungstatbestände treten zu können und ob sie von der Verwaltung vollstreckt werden dürfen. Nur dort, wo die Verwaltung nach Ermessen handeln kann und daher auch befugt ist, einen verpflichtenden Verwaltungsakt zu erlassen oder auf ihn zu verzichten, kann eine wirksame rechtliche Selbstverpflichtungserklärung der Wirtschaft erwartet werden. Denn es würde im Ermessen der Verwaltung liegen, einen Verpflichtungsbescheid zu erlassen oder darauf zu verzichten, wenn die Behörde eine Selbstverpflichtung abgibt. Fraglich kann immer noch bleiben, ob solche Selbstverpflichtungserklärungen auch nach den Vorschriften über die Verwaltungsvollstreckung vollstreckbar sind.

Die drei Phänomene:

Vertragskoordinierung der Verwaltung, Schlichtungsverhandlungen durch nicht – staatliche Moderatoren und Selbstverpflichtungserklärungen der Wirtschaft zeigen einen Abbau an staatlicher Hoheitsqualität und ihre Ersetzung durch mehr oder weniger neue privatrechtliche Instrumente an. Wäre es nur unter dem Aspekt der sparsamen Verwaltung zu prüfen, könne man darin wirklich eine Alternative sehen. Diese Vorgänge sind aber auch zu sehen unter dem Gesichtspunkt des Zurückweichens der an die Grundrechte und damit den Gleichheitssatz gebundenen Verwaltung zu beurteilen. Es wäre auch unrichtig zu fordern, dass beim Übergang von der Plan- in die Marktwirtschaft alle Handlungsformen hoheitlichen Verwaltungshandelns überprüft und beseitigt

werden müssten, soweit der Markt selber besser oder empfehlenswerte Instrumente

anbieten kann. Bei allen drei genannten Instrumenten würde das Institut der Ermessensbindung der Verwaltung in der Gestalt der Selbstbindung durch vorangegangenes Handeln entfallen. Diese Selbstbindung ist Ausfluss des Gleichheitsgrundsatzes, der von der Verwaltung verlangt, im Rahmen der Ermessensbetätigung Ermessenstatbestände gleichmässig zu beurteilen und vorangegangenes Verhalten als Massstab für weiteres Tätigwerden anzusehen, es sei denn, dass ein sachlicher Grund eine Abweichung verlangt. Für die koordinierende vertragliche Verwaltung, das Amt des Koordinators oder Moderators im Schlichtungswesen oder die Selbstverpflichtungserklärung besteht aber kein einheitliches vorgehendes oder vorgängiges Verhalten, oder doch zumindest nicht in dem Masse, wie es durch die hoheitlich handelnde Ermessensverwaltung besteht.

III. Die Rechtstaatlichkeit des Sozialstaates und der sozialen Marktwirtschaft

1. Art. 20 und 28 legen die Bundesrepublik auf den sozialen Rechtsstaat fest. Der Begriff des Rechtsstaates bedeutet, daß alle Eingriffe in Freiheiten und Rechte durch ein vom Parlament beschlossenes Gesetz erfolgen muß. Die Rechtsprechung hat diesen Grundsatz dahingehend erweitert, daß alle wesentlichen Entscheidungen durch Parlamentsgesetze zu fassen sind. Dem Einwand, daß eine parlamentarische Regelungen notwendiger gesellschaftlicher Prozesse in kreativen Phänomenen der Gesellschaft immer weiter hinterherhinke, muß man allerdings folgendes entgegenhalten:

Das Initiativrecht zur Gesetzgebung hat nicht nur das Parlament, sondern auch die Bundesregierung (Art. 76 GG). In der Praxis werden 80 % aller Gesetze durch

REFERATE

die Initiative der Bundesregierung also der einzelnen Ministerien auf den Weg

gebracht. Dadurch ist gesichert, daß die notwendige Schubkraft aus der Gesellschaft sich möglichst schnell in gesetzliche Aktionen umsetzen kann. Andererseits ist die Form des Gesetzes notwendige rationale Kontrolle emotionaler politischer Schübe, die leicht Gefahr laufen, Einrichtungen von Wirtschaft und Gesellschaft und auch die grundrechtlichen Positionen zu unterlaufen und zu erschüttern. Alle wesentlichen Maßnahmen müssen also durch ein allg. Gesetz getroffen werden (Art. 19 Abs. 1 GG). Von dieser Grundregel gibt es aber eine Ausnahme, denn die Verfassung läßt aufgrund ihrer Offenheit sog. Maßnahmegesetze oder Richtliniengesetze zu. Die spielen gerade bei der Wirtschaftsplanung eine besondere Rolle, weil sie entweder als Zeitgesetze oder als Einzelfallgesetze oder Einzelpersonengesetze ergehen können. Dieses „Plangesetz“ ist nicht also auf Dauer angelegt, sondern greift punktuell und zeitbezogen in den Wirtschaftsprozess ein, um einen gewünschten wirtschaftlichen Zustand herzustellen oder zu erhalten³ (A. 64 und 65). Neben diesen Maßnahmegesetzen stehen die sog. Richtliniengesetze, wodurch ein bestimmtes politisches Programm durch Abwägungsgrundsätze festgelegt wird⁴ (A. 66). Außerdem besteht Kraft Verfassungsrecht die Möglichkeit, daß das Parlament auf die Exekutive, also die Ministerien Gesetzgebungsbefugnisse überträgt, die dann in der Gestalt von Rechtsverordnungen Regelungs- und Störungsmaßnahmen übernehmen. Die Verfassung verlangt aber, daß das parlamentarische Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß also das Programm der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Verwaltung selbst festlegt (Art. 80 GG).

IV. Die Stellung des Eigentums in der sozialen Marktwirtschaft

1. Die Grundrechte des einzelnen wirtschaftenden Menschen die Berufsfreiheit und Eigentumsschutz stehen nicht unmodifiziert der Garantie des Sozialstaates gegenüber. Vielmehr findet man bereits in der Verankerung der Grundrechte Einwirkungen des Sozialstaatsprinzipes auf die Grundrechtsformulierung. So wird die Berufsausübung nach Art. 12 GG durch das Gesetz geregelt, das bis in die freie Berufswahl hineinwirkt. Noch deutlicher ist aber die Einwirkung des Sozialstaatskonzeptes auf die Eigentumsfreiheit in der Eigentumsgarantie selbst zu erkennen. Zunächst einmal stehen neben der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG, eine Norm, die die Sozialisierung von zentralen Produktionsmitteln zuläßt (Art. 15 GG). Aber auch die Eigentumsgarantie enthält nicht nur die Möglichkeit der Einzelenteignung (Art. 14 Abs. 3 GG gegen Entschädigung), sondern die Garantie des Eigentums ist mehrfach konditioniert. Zunächst sagt Art. 14 Abs. 1, daß Inhalt und Schranken des Eigentums vom Gesetzgeber festgelegt werden. Eigentum ist sowohl die Garantie eines subjektiven Rechtes des Eigentümers als auch die Garantie der Einrichtung des Eigentums. Zum Eigentum gehört nicht nur das Eigentum am Grund und Boden oder an beweglichen Sachen, sondern auch das Eigentum an Ansprüchen so z. B. an Renten. Der moderne Mensch lebt nicht so sehr vom Sacheigentum als von Ansprüchen, die aufgrund eines Arbeitslebens durch Einsatz seiner Arbeitskraft erarbeitet hat. Der Gesetzgeber wird also die verschiedenen Eigentumsarten: Unternehmenseigentum, Grundeigentum oder Verbrauchereigentum usw., je nach ihrer Funktion unterschiedlich gestalten. Das Eigentum soll aber auch die Privatautonomie der Entscheidung über die Produktion und

REFERATE

Verteilung von Gütern sichern. Auf ihr ruht auch die Dezentralisation des

wirtschaftlichen Prozesses und die Garantie der privaten Initiative im Produktionsbereich⁵ (A. 119). Demgegenüber steht auch in der Eigentumsgarantie ein wohlfahrtsstaatlicher Aspekt, weil Abs. 2 von Art. 14 die soziale Verpflichtung des Eigentums betont. Wenn in diesem Zusammenhang schon davon gesprochen wurde, daß eine weitere Welle der Privatisierung durch die EU in Gang gesetzt worden ist, die z. B. in Deutschland Bahn und Post ergriffen hat, so sieht aber auch, daß seit der letzten Bundestagswahl bestimmte Maßnahmen ergriffen wurden, welche allerdings nicht unbestritten, die Sozialpflichtigkeit durch Eigentums wieder verstärkt haben. So erfolgte eine Stärkung des Mieters im Mietrecht und eine Erweiterung der Mitbestimmung gerade im Bereich mittelständischer Unternehmen⁶ (A. 120). (Inhaltsbestimmung des Eigentums, Abspaltung des Bergbaurechtes oder Regelung am unterirdischen Wasser (Grundwasser) durch das Wasserhaushaltsgesetz A. 123 b)⁷.

Für die Entwicklung von Grundsätzen für die Überleitungsphase von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft ergeben sich hieraus wichtige Postulate. Hierzu möchte ich mich auf die Erfahrungen bei der Wiedervereinigung Deutschlands aber auch auf Eindrücke aus der Mongolei stützen. Bei der Rückgabe von Eigentum an Grundstückseigentümer, die zu Unrecht in der DDR enteignet worden waren, hat man das subjektive Recht des früheren Eigentümers über die soziale Pflichtigkeit gestellt. Es galt nämlich der Grundsatz Rückgabe geht vor wirtschaftlicher Nutzung. Da aber die Unterlagen über Vorgänge, die Jahrzehnte zurücklagen, häufig unvollständig waren, haben sich die Rückgabehandlungen oder Prozesse in die Länge gezogen. Während dieser Zeit konnten die Grundstücke oder

Industrieanlagen nicht benutzt werden bzw. waren keine Investitionen zu gewinnen, da es

unklar war, wer in Zukunft das Eigentumsrecht innehaben wird. Hier hat ein grundsätzlich richtiger Wiedergutmachungsgedanke zu einer Übertreibung der privaten Eigentümerstellung geführt, so daß die soziale Funktion des Eigentums oder des Betriebes gehemmt oder gar ausgeschlossen war. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums hätte verlangt, daß Nutzung des Eigentums Vorrang habe und der frühere Eigentümer evtl. auf eine Abfindung im Wege der Enteignungsentschädigung zu beschränken ist. Ähnlich war es z. B. in der Mongolei, wo eine überstürzte Privatisierung des staatlichen Wohnungseigentums zu einer rasanten Steigerung der Mieten geführt hat.

(Marktordnung):

Bei einer Marktordnung wird die Funktion des Wettbewerbes und seine Auswirkung auf die Gestaltung des Preises, des Inhaltes der Austauschbeziehungen die Produktionsweise und der Warenverkehr durch staatliche Bestimmungen ersetzt oder modifiziert. Der Staat fürchtet, daß auf diesem geregelten Gebiet die ungebremste Marktwirtschaft zu unerwünschten Ergebnissen z. B. zum Erliegen der landwirtschaftlichen Produktion führen würde. Durch die Marktordnung werden höchst oder Richtpreise oder auch Interventionspreise festgelegt. Z. B. hierfür ist auf § 40 GGV fußende Getreidemarktordnung A. 203, oder die Bananenmarktverordnung. Hier ist eine Beschränkung der Marktwirtschaft durch EG-Recht erfolgt, die zu einer anhaltenden Diskussion auch gerade mit den Vereinigten Staaten geführt hat. Seit dieser Ordnung war die Präferenz für die Einfuhr von Bananen aus ehemaligen afrikanischen Kolonialstaaten der EU-Mitgliedsländer Art. 39 und 110 EGV (A. 204)⁸.

REFERATE

Ein weiteres Instrument zur Regelung bzw. zu Intervention in den Markt stellen die

Subventionen oder die Steuervorteile (mittelbare Subventionen) dar. Hier werden bestimmte Regionen oder Sektoren der Wirtschaft manchmal auch einzelne Unternehmen Gegenstand besonderer staatlicher Lenkungsmaßnahmen. Man hat hier geradezu davon gesprochen, daß nicht der Staat in die Wirtschaft, sondern die Wirtschaft in den Staat hinein über die Lobbies interveniert (Pressesubvention, Filmförderung oder Förderung der Religion A. 220 bis 222)⁹.

V. Zusammenfassung und Schluss

Im Anhang zu meinem Referat habe ich einige Daten aus der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklung angegeben. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Oppositionsparteien, die CDU und die CSU, für den Wahlkampf 2002 eine Reform des Sozialstaats in grösseren Programmpapieren angekündigt haben. Ein zentraler Diskussionspunkt ist, die sogenannte „Staatsquote“ auf 40% herabzusenken. Unter Staatsquote versteht man alle Abgaben an den Staat durch Steuern und sonstige Abgaben. Es ist eklatant, dass die Staatsquote in Deutschland 60% des Einkommens der Bevölkerung beträgt, während sie in den USA 34% ausmacht. Seit Jahren hat man versucht, eine Senkung der Staatsquote, also vor allem der Lohn- und Einkommenssteuer, durchzusetzen. Es ist aus verschiedenen Gründen nicht gelungen. Die gegenwärtige Koalitionsregierung von SPD und Grünen hat zu Beginn mit dem Jahr 2003 eine Reform des Steuerrechts und der Besteuerung angekündigt, die in verschiedenen Schritten zu einer massiven Senkung der Staatsquote führen soll. Dadurch hofft man, dass sich der Markt belebt und damit auch die Investition steigt. Vergleicht man

die Staatsquote Deutschlands mit anderen europäischen Ländern, da sieht man, dass Deutschland, Finnland, die Niederlande

und Österreich an der Spitze stehen und Frankreich mit einer Staatsquote mit 51% und Grossbritannien mit einer solchen von 49% doch einen erheblichen Abstand zu Deutschland halten. Das Herunterdrücken der Staatsquote auf 40% hat sich die USA zum Vorbild gemacht. Dort beträgt sie nämlich nur 34,8%. Die mit einer solchen Steuerreform verbundenen Steuerausfälle hofft man dadurch kompensieren zu können, dass durch verstärkten Konsum und verstärkte Investitionen die höhere wirtschaftliche Produktivität und damit eine Anhebung der Steuereinnahmen einhergeht. Sieht man die Wachstumsraten an, so tritt hervor, dass die USA mit einer Wachstumsrate von 3,5% weit vor der europäischen Wachstumsrate liegen. Finnland und Schweden haben eine Wachstumsrate von knapp 3% (2,9% und 2,8%). Deutschland kann - vor Italien und Japan - nur eine Wachstumsrate von 1,6% aufweisen. Diese Zahlen sind allerdings nicht die neuesten. Noch vor einem Jahr als die Wachstumsrate für Deutschland auf 2,7% veranschlagt wurde, hat die neueste Korrektur nur noch eine Wachstumsrate von 0,7% für das laufende Jahr ermittelt.

Ursache für diese Entwicklung ist natürlich nicht nur die hohe Belastung des Etats durch die Kosten des Sozialstaats, sondern auch ein starker Rückgang der amerikanischen Wirtschaftsproduktivität. Allerdings haben auch bestimmte sozialstaatliche Massnahmen der neuen Bundesregierung seit 1998 das Budget des Sozialstaats bzw. das Budget der Bevölkerung belastet: Dazu gehört die Erhöhung des Benzinpreises aus ökologischen Gründen und ähnliche Massnahmen. Dazu gehört auch der lange Jahresurlaub in Deutschland, der

REFERATE

vorgezogene Ruhestand und die starke Reduktion der Wochenarbeitszeit.

Viele Jahre lang konnten sich die Kosten des Sozialstaats und diese aus der

Sozialmarktwirtschaft stammenden Ansprüche gut vertreten lassen, da sie mit einer grossen Bewegung der technischen Innovation einhergingen.

Das deutsche Modell der sozialen Marktwirtschaft hat man zurecht oder zu unrecht als Ausdruck eines Ordo – Liberalismus verstanden. Dieser Begriff bringt zum Ausdruck, dass auch das Wirtschaftsleben nicht dem freien Spiel der Kräfte alleine überlassen werden darf, sondern dass bestimmte Ordnungsgesichtspunkte sowohl von der Verfassung als auch vom Gesetz her aufgestellt und durchgesetzt werden müssen.

Dabei hat man vielleicht zu lange geglaubt, dass ein einmal erreichtes Ziel der sozialen Marktwirtschaft unveränderlich beibehalten werden müsse. Die nationalen Wirtschaften sind aber nicht mehr isoliert und können sich nicht abschotten. Es sind grosse Wirtschaftsräume entstanden, von welchen vor allem hier der europäische Markt im Rahmen der EU erwähnt werden soll. Auch die WTO, welcher China demnächst beitreten wird, übt ihren Einfluss auf die Regulierungskompetenz und die Regulierungsmassnahmen der nationalen Volkswirtschaften aus.

Auf der anderen Seite haben aber die Ereignisse seit dem 11.09.2001 gezeigt, dass der schlanke Staat, das „Lean Management“, nicht nur einen Schwachpunkt des sozialen Systems und der Solidarität der Menschen, sondern auch eine Schwäche im Bereich des Schutzes vor nationaler oder internationaler Kriminalität offenbart. Somit ist es die Aufgabe des modernen Gesetzgebers, einen Kompromiss oder besser gesagt, einen Ausgleich zwischen den grossen Zielen Sicherheit, Freiheit und Solidarität zu erreichen.

REFERATE

Anhang

Italien 58,8%

Tab. 1: Spitzenlast bei Steuern und Abgaben eines verheirateten Doppelverdienerpaares mit zwei Kindern 1999 und zwar einmal 100% und dann 33% des Durchschnittsverdienstes

(Quelle: OECD)

Deutschland	60,0%
Finnland	59,2%
Niederlande	58,2%
Österreich	56,2%
Italien	55,3%
Schweden	52,4%
Frankreich	51,9%
Grossbritannien	40,3%
USA	34,8%
Japan	26,2%

(Quelle: OECD)

Tab. 2: Wirtschaftswachstum in Prozent, Jahresdurchschnitte 1992 – 2000

USA	3,5%
Finnland	2,9%
Niederlande	2,8%
Grossbritannien	2,3%
Österreich	2,3%
Schweden	1,9%
Frankreich	1,9%
Deutschland	1,6%
Italien	1,4%
Japan	1,1%

Tab. 3: Enderwerbsquote in % der erwerbsfähigen Bevölkerung, Jahresdurchschnitte 1996 – 2000

Schweden	78,7%
USA	77,3%
Grossbritannien	76,2%
Finnland	73,0%
Niederlande	72,5%
Japan	72,4%
Österreich	71,2%
Deutschland	71,2%
Frankreich	67,5%

REFERATE

Anmerkungen

¹ Zheng Yongliu: Das Wirtschaftsrecht Chinas, Baden – Baden 1997. Stober, Rolf: Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, Stuttgart 1976 / 2000. Badura: Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., Berlin 1995, S. 201. Zacher, Hans F.: Der Sozialstaat an der Wende zum 21. Jahrhundert, in: VSSR 3/2000, S. 185. Leibfried, S. / Wagschald, U. (Hg.): Der deutsche Sozialstaat, Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 10, Frankfurt 2000. Scholler, H.: Die Krise des Sozialstaats und die Garantie des sozialen Besitzstands, in: ZfSH / SGB 1983, S. 163 ff.

² Art. 25 EinV; G zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens – Treuhandgesetz vom 17.06.1990 (GBl. I 300). – Monopolkommission, Hauptgutachten 1990 / 91. Birk, in: FS Ernst Gottfried Mahrenholz, 1994, S. 473.

³ BverfGE 4, 7; 25, 371; Beispiel: Fernstrassenbau in der Fass. Der Bek. Vom 15.11.1993 (BGBI. I 1878).

⁴ Beispiel: Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform vom 24.06.1948 (WiGBl. 17); § 1 StabG; das dem

Staatsvertrag vom 18.05.1990 beigefügte Protokoll über Leitsätze.

⁵ Scheuner, in: Scheuner / Küng, 1966, S. 43; Bericht „Mitbestimmung im Unternehmen“, BT – Drucks. VI / 334; Rittner, in: Marburger Gespräch über Eigentum – Gesellschaftsrecht – Mitbestimmung, 1967, S.50.

⁶ BverfGE 18, 121 /131 f.; BverfG, NJW 1993, S. 2035; BverfGE 65, 196 /209.

⁷ BverwG, JZ 1994, 197 (Kiesbau in der früheren DDR).

⁸ Antwort der Breg. Auf eine kleine Anfrage betr. Negative Auswirkungen der EG – Bananenmarktordnung auf den Bananenwelthandel, BT – Drucks. 12 / 7230. EuGH, EuZW 1993, S. 483 u. 486.

⁹ BverfGE 80, 124; - Schenke, GewArch. 1977, S.313. G. über Massnahmen zur Förderung des

deutschen Films (Filförderungs-gesetz) i.d.F.d. Bek. Vom 25.01.1993 (BGBI. I 66). BverwGE 90, S. 112.

Abkürzungsverzeichnis

Bek.–Bekanntmachung

betr.–betreffend

BGBI–Bundesgesetzblatt

BReg–Bundesregierung

BT–Drucks.– Bundestags-Drucksache

BVerfG-Bundesverfassungsgericht

BVerfGE-Entscheidg. d. BverfG

BVerwG-Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE-Entscheidungen d. BVerwG

EuGH-Gerichtshof d. EG

EuZW- Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

Fass.-Fassung

G-Gesetz

GBl.-Gesetzblatt

GewArch.-Gewerbearchiv

JZ-Juristenzeitung

NJW-Neue Juristische Wochenschrift