

Lehrbücher des Öffentlichen Rechts

Band 4

Besonderes Verwaltungsrecht

Verlag Gehlen · Bad Homburg v. d. H. · Berlin · Zürich

Besonderes Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Ingo von Münch

Bearbeitet von

PETER BADURA KARL HEINRICH FRIAUF GERHARD HOFFMANN
OTTO KIMMINICH INGO VON MÜNCH THOMAS OPPERMANN
DIETRICH RAUSCHNING WALTER RUDOLF JÜRGEN SALZWEDEL
GEORG CRISTOPH VON UNRUH WILHELM WERTENBRUCH

2. (neubearbeitete) Auflage

1970

Verlag Gehlen · Bad Homburg v. d. H. · Berlin · Zürich

Zitierweise: Bsp.: Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in Besonderes Verwaltungsrecht (Hrsg. von v. Münch), S. 235 ff.



K 73 | 332

Vorwort

Das vorliegende Buch ist der erste Band, der in der neuen Reihe „Lehrbücher des öffentlichen Rechts“ erscheint. Die Reihe will alle Hauptgebiete des öffentlichen Rechts erfassen; deshalb werden weitere Bände mit den Titeln „Allgemeine Staatslehre“, „Staatsrecht“, „Allgemeines Verwaltungsrecht“, „Verfassungs- und Verwaltungsprozeßrecht“, „Finanz- und Steuerrecht“, „Völkerrecht“, „Europarecht“, „Verwaltungslehre“ und „Verfassungsgeschichte der Neuzeit“ folgen.

Ziel dieser Reihe ist es, zunächst den Studenten didaktisch geeignete Lehrbücher an die Hand zu geben; darüber hinaus soll sie aber durch ihre wissenschaftliche Gestaltung auch allen anderen am öffentlichen Recht Interessierten als Hilfsmittel dienen, das die wichtigsten Rechtsfragen übersichtlich behandelt. Der Intention des Werkes entspricht dabei eine Beschränkung der Beiträge insofern, als die inzwischen kaum noch übersehbare Zahl aller einschlägigen Gesetzesbestimmungen der Bundesländer, der Gerichtsentscheidungen und Äußerungen im Schrifttum nicht mit Anspruch auf Vollständigkeit wiedergegeben wird, sondern bewußt auf eine Auswahl begrenzt worden ist, zumal aus den angegebenen Fundstellen leicht weitere Hinweise gewonnen werden können.

Der vorliegende Band „Besonderes Verwaltungsrecht“ weicht von den anderen Bänden insofern ab, als er eine Gemeinschaftsarbeit mehrerer Autoren ist. Jeder Autor trägt für seinen Beitrag die alleinige Verantwortung. Gerade die unterschiedliche Art, in der die einzelnen Autoren ihre Beiträge verfaßt haben, scheint uns ein anschauliches Bild von der gegenwärtigen Vielfalt der Meinungen im besonderen Verwaltungsrecht zu geben. Die Tätigkeit des Herausgebers hat sich daher auf die Vereinheitlichung drucktechnischer Einzelheiten beschränkt; er wurde dabei von Herrn Assessor Ulfried Hemmrich und Herrn Assessor Peter Karl unterstützt; das Sachregister fertigten Herr Referendar Dr. Detlev Dicke und Herr Referendar Dr. Thilo Vogel an, die Korrekturen lasen Herr stud. iur. Fritz Meyer, Herr stud. iur. Jürgen Pütz, Herr stud. iur. Nobert Schild, Herr stud. iur. Hans-Heinrich Volkenborn und Herr stud. iur. Jost Weber.

Für Hinweise und Anregungen aus dem Leserkreis wären der Herausgeber und die Bearbeiter dankbar.

Im Frühjahr 1969

*Peter Badura · Karl Heinrich Friauf · Gerhard Hoffmann · Otto Kimminich
Ingo von Münch · Thomas Oppermann · Dietrich Rauschnig · Walter Rudolf
Jürgen Salzwedel · Georg Christoph von Unruh · Wilhelm Wertenbruch*

Vorwort zur 2. Auflage

Das große Interesse, das dem Lehrbuch entgegengebracht worden ist, hat binnen kurzer Zeit eine 2. Auflage erforderlich gemacht.

Die Neuauflage berücksichtigt neu erlassene Gesetze, neu ergangene Gerichtsentscheidungen und neu erschienene Literatur. Die entsprechenden Hinweise sind damit auf den Stand von Anfang 1970 gebracht worden.

Die Ergänzungen der einzelnen Beiträge haben unterschiedlichen Umfang. Während einige Beiträge kaum verändert zu werden brauchten, mußten andere Beiträge erheblich ergänzt werden; so war z. B. die starke Aktivität des Gesetzgebers in den letzten Monaten auf sozialpolitischem Gebiet im Beitrag „Sozialverwaltungsrecht“ einzuarbeiten. Der Beitrag „Baurecht“ ist um einen Abschnitt „Raumordnung“ erweitert worden.

Für Hinweise und Anregungen sind die Bearbeiter und der Herausgeber auch weiterhin dankbar.

Im Frühjahr 1970

*Peter Badura · Karl Heinrich Friauf · Gerhard Hoffmann · Otto Kimminich
Ingo von Münch · Thomas Oppermann · Dietrich Rauschnig · Walter Rudolf
Jürgen Salzwedel · Georg Christoph von Unruh · Wilhelm Wertenbruch*

Inhaltsverzeichnis

INGO VON MÜNCH
Öffentlicher Dienst S. 19

GEORG CHRISTOPH VON UNRUH
Gemeinderecht S. 81

KARL HEINRICH FRIAUF
Polizei- und Ordnungsrecht S. 139

DIETRICH RAUSCHNING
Wehrrecht und Wehrverwaltung S. 211

◁ PETER BADURA ▷
Wirtschaftsverwaltungsrecht S. 235

WILHELM WERTENBRUCH
Sozialverwaltungsrecht S. 293

KARL HEINRICH FRIAUF
Baurecht und Raumordnung S. 365

JÜRGEN SALZWEDEL
Wege- und Verkehrsrecht S. 451

JÜRGEN SALZWEDEL
Wasserrecht S. 489

THOMAS OPPERMANN
Bildung S. 517

OTTO KIMMINICH
Wissenschaft S. 569

WALTER RUDOLF
Presse- und Rundfunk S. 599

GERHARD HOFFMANN
Internationales Verwaltungsrecht S. 625

Sachverzeichnis 641

Autorenverzeichnis

DR. PETER BADURA
o. Prof. an der Universität Göttingen

DR. KARL HEINRICH FRIAUF
o. Prof. an der Universität Köln

DR. GERHARD HOFFMANN
o. Prof. an der Universität Marburg

DR. OTTO KIMMINICH
o. Prof. an der Universität Regensburg

DR. INGO VON MÜNCH
o. Prof. an der Universität Bochum

DR. THOMAS OPPERMANN
o. Prof. an der Universität Tübingen

DR. DIETRICH RAUSCHNING
o. Prof. an der Universität Göttingen

DR. WALTER RUDOLF
o. Prof. an der Universität Bochum

DR. JÜRGEN SALZWEDEL
o. Prof. an der Universität Bonn

DR. GEORG CHRISTOPH VON UNRUH
o. Prof. an der Universität Kiel

DR. WILHELM WERTENBRUCH
o. Prof. an der Universität Bochum

Abkürzungsverzeichnis

AA	Ausführungsanweisung
ABl	Amtsblatt
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AJIL	American Journal of International Law
ALR	Allgemeines Landrecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts. Arbeitsrechtliche Praxis
ArbplSchG	Arbeitsplatzschutzgesetz
ArbVers	Die Arbeiter-Versorgung
ArchKommWiss	Archiv für Kommunalwissenschaften
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
ARS	Arbeitsrechts-Sammlung
ArVNG	Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter (Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz)
AS	Amtliche Sammlung
AuR	Arbeit und Recht
AusbFöG	Ausbildungsförderungsgesetz
AusfG	Ausführungsgesetz
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
AVG	Angestelltenversicherungsgesetz
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BA	Bundesanstalt für Arbeit
Bad.-Württ. VBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BAG	Bundesarbeitsgericht
BArbBl	Bundesarbeitsblatt
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BauO	Bauordnung
BaupolVO	Ordnung über die baupolizeiliche Behandlung von öffentlichen Bauten
BayBgm	Der bayerische Bürgermeister
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebsberater
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBauBl	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDH	Bundesdisziplinarhof
BDO	Bundesdisziplinarordnung
BEG	Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz)
BEvG	Bundesevakuiertengesetz
BezO	Bezirksordnung
BFStrG	Bundesfernstraßengesetz

BG	Beamtengesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Bundesgerichtshof (Strafsachen)
BGHZ	Bundesgerichtshof (Zivilsachen)
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), 1950 ff. (Loseblattsammlung)
BKK	Die Betriebskrankenkasse
BKnEG	Bundesknapenschaftserrichtungsgesetz
BKVO	Verordnung über Ausdehnung der Unfallversicherung auf Berufskrankheit
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMA	Bundesminister für Arbeit
BMT — G II	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BNebTVO	Verordnung über die Nebentätigkeit der Bundesbeamten, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit (Bundesnebenständigkeitsverordnung)
BOCHALLI, VerwR	A. BOCHALLI, Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1967
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BPolBG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Polizeivollzugsbeamten des Bundes (Bundespolizeibeamtengesetz)
BPräs	Bundespräsident
BRat	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BReg	Bundesregierung
BRINKMANN, GG	Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz, herausgegeben von K. BRINKMANN, 1967 ff. (Loseblattsammlung)
BRKG	Gesetz über die Reisekostenvergütung für die Bundesbeamten, Richter im Bundesdienst und Soldaten (Bundesreisekostengesetz)
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)
BRS	Baurechtssammlung
BSG	Bundessozialgericht
BS/KMK	Beschlüsse der Kultusministerkonferenz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BTag	Bundestag
BT-Drucksache	Bundestags-Drucksache
BUKG	Gesetz über die Umzugskostenvergütung und Trennungsschädigung für die Bundesbeamten, Richter im Bundesdienst und Soldaten
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVersorgBl	Bundesversorgungsblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
BVG	Bundesversorgungsgesetz
BWGöD	Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes

DB	Deutsche Bundesbahn
DDB	Der deutsche Beamte
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DJT	Deutscher Juristentag
DöD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DOK	Die Ortskrankenkasse
DRpflZ	Deutsche Rechtspfleger-Zeitung
DStrH	Dienststrafhof
Dt.	Deutsch(es)
DUZ	Die Deutsche Universitätszeitung
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
DVZ	Deutsche Versicherungs-Zeitschrift für Sozialversicherung und Privatversicherung
E	Entscheidung(en)
EA	Europa-Archiv
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EHG	Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel
EKD	Evangelische Kirche Deutschlands
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EuR	Europarecht
EvStL	Evangelisches Staatslexikon, herausgegeben von H. KUNST und S. GRUNDMANN, 1966
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
Fg. f.	Festgabe für
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit
FinArch	Finanzarchiv
FluchtLinG	Fluchtliniengesetz
FORSTHOFF, VerwR	E. FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Band: Allgemeiner Teil, 9. Aufl. 1966
FRG	Fremdrentengesetz
Fs. f.	Festschrift für
Fürs.	Fürsorge
G	Gesetz
G 131	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 des Grundgesetzes fallenden Personen
GaststG	Gaststättengesetz
GBI	Gesetzblatt
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GIESE-SCHUNCK, GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, erläutert von F. GIESE, 7. Aufl. neu bearbeitet von E. SCHUNCK, 1965

GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung
GRe	Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band I, 1. und 2. Halbband, hrsg. von K. A. BETTERMANN, F. L. NEUMANN, H. C. NIPPERDEY, 1966/67; Band II, hrsg. von F. L. NEUMANN, H. C. NIPPERDEY, U. SCHEUNER, 2. Aufl. 1968; Band III, 1. und 2. Halbband, hrsg. von K. A. BETTERMANN, H. C. NIPPERDEY, U. SCHEUNER, 1958/59; Band IV, 1. Halbband, hrsg. von K. A. BETTERMANN, H. C. NIPPERDEY, U. SCHEUNER, 1960, 2. Halbband, hrsg. von K. A. BETTERMANN, H. C. NIPPERDEY, 1962
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS. NW	Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen. 1945—1956
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWF	Das Gas- und Wasserfach
HäftlHG	Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen im Gebiet außerhalb der BRD und Berlins (West) in Gewahrsam genommen wurden (Häftlingshilfegesetz)
HBKWP	Handbuch für die kommunalwissenschaftliche Praxis
HdbDtStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von G. ANSCHÜTZ — R. THOMA, Band I 1930, Band II 1932
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HeimkG	Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Heimkehrer (Heimkehrergesetz)
HESSE, VerFR	K. HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. ergänzte Aufl. 1969
HRR	Höchstrichterliche Rechtsprechung
HwVG	Gesetz über eine Rentenversicherung der Handwerker (Handwerkerversicherungsgesetz)
ICLQ	The international and comparative Law Quarterly
IHKG	Gesetz über die Industrie- und Handelskammern
Jb	Jahrbuch
JELLINEK, VerwR	W. JELLINEK, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931 (Neudruck 1966)
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JSchÜG	Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit
JBl	Juristische Blätter
JurA	Juristische Analysen
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt
JZ	Juristenzeitung
KG	Kammergericht
KgfEG	Gesetz über die Entschädigung ehemaliger deutscher Kriegsgefangener (Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz)
KMK	Kultusministerkonferenz

KRG	Kontrollratsgesetz
KRÜGER, StaatsL	H. KRÜGER, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966
L	Land(es)
LAG	Lastenausgleichsgesetz
LBG	Landesbeamtengesetz
Lehrb.	Lehrbuch
LEIBHOLZ-RINCK, GG	G. LEIBHOLZ — H. J. RINCK, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 3. Aufl. 1968
LKO	Landkreisordnung
LM	Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs, herausgegeben von F. LINDENMAIER und PH. MÖHRING
LPlanG	Landesplanungsgesetz
LSG	Luftschutzgesetz
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LStrG	Landesstraßengesetz
LStVG	Bayern. Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz)
LWG	Landeswohnungsgesetz
w. MANGOLDT-KLEIN, GG	Das Bonner Grundgesetz, erläutert von H. VON MANGOLDT, 2. Aufl. neu bearbeitet von F. KLEIN, Band I 1955/57, Band II 1964
MAUNZ, StaatsR	TH. MAUNZ, Deutsches Staatsrecht, 17. Aufl. 1969
MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, GG	TH. MAUNZ — G. DÜRIG — R. HERZOG, Kommentar, Band I und II, 1958 ff. (Loseblattsammlung)
MAYER, VerwR	O. MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, Band I und II, 3. Aufl. 1924
MBauO	Musterbauordnung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MeldeG	Gesetz über das Meldewesen (Meldegesetz)
MinBl	Ministerialblatt
MTB II	Manteltarifvertrag für Arbeiter des Bundes
MTL II	Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder
MuSchG	Mutterschutzgesetz
Nachr.	Nachrichten
INDV	Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NDBZ	Neue Deutsche Beamtenzeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NssmtGO	Niedersächsische Samtgemeindeordnung
○	Ordnung
○OBG	Ordnungsbehördengesetz
○OLG	Oberlandesgericht
○OVG	Oberverwaltungsgericht
○WiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

PAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern (Polizeiaufgabengesetz)
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PersVG	Personalvertretungsgesetz
PETERS, VerwR	H. PETERS, Lehrbuch der Verwaltung, 1949
PG	Polizeigesetz
POG	Polizeiorganisationsgesetz
PolG	Polizeigesetz
PolLVO	Verordnung über die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamten
PolZustG	Gesetz über die Zuständigkeit der Polizei
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrStädteO	Preußische Städteordnung
PrWG	Preußisches Wegereinigungsgesetz
PStGB	Polizeistrafgesetzbuch für Bayern
PVG	Polizeiverwaltungsgesetz
RdA	Recht der Arbeit
RdJ	Recht der Jugend
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RegBez.	Regierungsbezirk
RegBl	Regierungsblatt
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGG	Gesetz über das Revisionsgericht. Saarland
RGSt	Reichsgericht (Strafsachen)
RGZ	Reichsgericht (Zivilsachen)
RHO	Reichshaushaltsordnung
RiA	Das Recht im Amt
RKG	Reichsknappschaftsgesetz
RMBI	Reichsministerialblatt
RmfWEV	Reichsministerium für Wissenschaft, Erziehung und Volks- bildung
ROG	Raumordnungsgesetz
RStW	Recht, Staat, Wirtschaft
RuF	Rundfunk und Fernsehen
RuSt	Recht und Staat
RuStAngG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
RVO	Reichsversicherungsordnung
RWS	Recht und Wirtschaft der Schule
RzW	Rechtsprechung zum Wiedergutmachungsrecht
SCHMIDT-BLEIBTREU- KLEIN, GG	B. SCHMIDT-BLEIBTREU — F. KLEIN, Kommentar zum Grund- gesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1967
SCHÖNKE-SCHRÖDER, StGB	Strafgesetzbuch, Kommentar, begründet von A. SCHÖNKE, fortgeführt von H. SCHRÖDER, 15. Aufl. 1970
SchrVfS	Schriften des Vereins für Sozialpolitik
SchVG	Schulverwaltungsgesetz
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
StbJb	Steuerberater-Jahrbuch
STEIN, StaatsR	E. STEIN, Lehrbuch des Staatsrechts, 1968
StGH	Staatsgerichtshof

StPO	Strafprozeßordnung
StrG	Strafengesetz
StT	Städte tag
SVG	Selbstverwaltungsgesetz
TrennEVO	Verordnung über die Gewährung von Trennungsentschädigung
TUREGG-KRAUS, VerwR	K. E. VON TUREGG, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 4. neu bearbeitete Aufl. von E. KRAUS, 1962
Tz	Textziffer
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
ULE, VerwProzR	C. H. ULE, Verwaltungsprozeßrecht, 4. Aufl. 1966
Unesco	United Nations Education, Scientific and Cultural Organisation
UNTS	United Nations Treaty Series
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
UZwVO	Verordnung über die Anwendung unmittelbaren Zwanges
VA	Verwaltungsakt
VBKOV	Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsbehörden in der Kriegsopferversorgung
Verb	Verband(s)
Verf.	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verk.Mitt.	Verkehrsrechtliche Mitteilungen
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGG	Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VjfZG	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
VkBl	Verkehrsblatt. Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr
VO	Verordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VRspr	Verwaltungsrechtsprechung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVG	Gesetz über den Versicherungsvertrag
VVKOV	Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WG	Wassergesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
WiGBI	Wirtschaftsgesetzblatt
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
WissRat	Wissenschaftsrat
WohnG	Wohnungsgesetz
WOLFF, VerwR	H.-J. WOLFF, Verwaltungsrecht, Band I, 7. Aufl. 1968, Band II, 2. Aufl. 1967, Band III, 2. Aufl. 1967

WpflG	Wehrpflichtgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
WVMBI	·Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr
WVR	Wörterbuch des Völkerrechts, begr. von K. STRUPP, hrsg. von H. J. SCHLOCHAUER, Band I 1960, Band II 1961, Band III 1962
WVVO	Verordnung über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsverordnung)
ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfSH	Zeitschrift für Sozialhilfe
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZgesStW, ZStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

Fünfter Abschnitt

PETER BADURA

Wirtschaftsverwaltungsrecht

L i t e r a t u r

- E. R. HUBER, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2. Aufl., 2 Bde., 1953/54.
W. REUSS, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2 Bde. und ein Ergänzungsband, 1963—1967.
W. SCHMIDT-RIMPLER, *Wirtschaftsrecht*, HDSW 12 (1965), 686—731.
H. C. NIPPERDEY — H. STUMPF, *Wirtschaftsrecht*, in: K. HAX — TH. WESSELS (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftswissenschaften*, 2. Aufl., 1966, II, S. 633—774.
G. RINCK, *Wirtschaftsrecht*, 2. Aufl., 1969.
R. WIETHÖLTER, *Die Position des Wirtschaftsrechts im sozialen Rechtsstaat*, in: *Fs. f. Franz Böhm*, 1965, S. 41 ff.
W. R. SCHLUEP, *Was ist Wirtschaftsrecht?* in: *Fs. f. Walther Hug*, 1968, S. 25 ff.
L. FRÖHLER, *Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik*, 1969.
U. SCHEUNER — A. SCHÜLE, *Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft*, *VVdStL* 11 (1954).
K. BALLERSTEDT, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, in: *GRe* III/1, S. 1 ff.
G. GUTMANN — H.-J. HOCHSTRATE — R. SCHLÜTER, *Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, 1964.
Staat und Wirtschaft im nationalen und übernationalen Recht, *Schriftenr. der Hochschule Speyer*, Bd. 22, 1964.
H. C. NIPPERDEY, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, 3. Aufl., 1965.
K. STERN — P. MÜNCH, *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*, 1967.
W. RÜFNER, *Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft*, 1967.
H. H. KLEIN, *Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb*, 1968.
W. BROHM, *Strukturen der Wirtschaftsverwaltung*, 1969.
H. WENGER, *Die öffentliche Unternehmung*, 1969.
J. A. SCHUMPETER, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. Aufl., 1950.
E. HEIMANN, *Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme*, 1963.
Zeitschriften:
Der Betriebsberater; *Der Betrieb*; *Gewerbearchiv*; *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*; *Wirtschaft und Wettbewerb*.

Gliederung

I. Recht und Ordnung der Wirtschaft	237
1. Wirtschaftsrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht	237
2. Der wirtschaftliche Prozeß und die Wirtschaftspolitik	239
a) Marktwirtschaft und Planwirtschaft; Funktion des Wettbewerbs; Sozialisierung	240
b) Ziele und Formen der Wirtschaftspolitik: Wettbewerbs-, Konjunktur-, Wachstums- und Gesellschaftspolitik; Wirtschaftsstatistik	242
II. Staat und Wirtschaft	248
1. Geschichte	248
2. Wirtschaftsverfassung	250
a) Die „Wirtschaftsverfassung“ des Grundgesetzes	250
b) Die staatliche Verantwortung für das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“; Stabilitätsgesetz	252
c) Das europäische Wirtschaftsrecht	253
3. Gesetzgebung auf dem Gebiet der Wirtschaftsverwaltung	255
4. Grundrechtsschutz wirtschaftlicher Tätigkeit	258
a) Unternehmensfreiheit; Grundsätze der Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit	259
b) Berufsfreiheit	260
c) Eigentumsgarantie	261
III. Wirtschaftsverwaltung	264
1. Organisation	264
a) Staatliche Wirtschaftsverwaltung in Bund und Ländern	264
b) Selbstverwaltung der Wirtschaft	265
c) Wirtschaftsverbände	267
2. Verwaltungszwecke und Rechtsformen	268
a) Wirtschaftslenkung, Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftsplanung	268
b) Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Verwaltungsakte	273
c) Verwaltungsprivatrechtliche und fiskalische Verwaltungstätigkeit; Auftragswesen und erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand	276
IV. Gewerberecht	278
1. Gewerbefreiheit	278
2. Techniken gewerberechtl. Regelung	281
a) Formales Instrumentarium: Anzeigepflicht; Untersagungsermächtigung; Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	281
b) Materielle Maßstäbe: Sachkunde; Zuverlässigkeit	283
3. Einzelne gewerberechtliche Erlaubnisse	286
a) Stehender Gewerbebetrieb; Reisegewerbe; Marktverkehr	286
b) Lästige Anlagen	286
c) Handwerk	289
d) Gaststättengewerbe	290

I. Recht und Ordnung der Wirtschaft

1. Wirtschaftsrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht

Das gesellschaftliche System, das die Befriedigung der materiellen Bedürfnisse der Gesellschaftsglieder durch die Erzeugung und Verteilung von Produktionsmitteln und Waren und durch die Darbietung von Dienstleistungen bewirkt, besteht aus einem durch die Rechtsordnung in bestimmter Weise geordneten und damit gelenkten Handlungszusammenhang. Da das im Gesetz positivierte Recht der politischen Entscheidung des staatlichen Gesetzgebungsorgans entspringt, ist die Rechtsordnung, soweit sie Aufgaben und Befugnisse der Wirtschaftsverwaltung begründet und Verhaltensregeln für den Wirtschaftsprozess aufstellt, der Ausdruck der Vorstellung der im Staat politisch organisierten Gesellschaft über die richtige Wirtschaftsordnung. Das eine solche Richtigkeitsvorstellung jeweils grundlegend kennzeichnende Moment ist das Maß der Selbständigkeit, das dem wirtschaftlichen Prozeß gegenüber dem politischen Prozeß eingeräumt wird.

Die *liberale Wirtschaftsideo*e und die von ihr bestimmte Rechtsordnung hatten die Autonomie der Wirtschaft gegenüber dem politischen Prozeß in besonders weitgehendem Umfang gefordert und verwirklicht. Dem entsprach das die politische Philosophie des Liberalismus beherrschende Theorem der Trennung von (monarchischem) Staat und (bürgerlicher) Gesellschaft, das den Staat und das von ihm geschaffene Recht auf die Funktion beschränkte, die naturrechtlich begründete „vorstaatliche“, d. h. gesellschaftlich regulierte Freiheit des einzelnen zu achten und zu sichern. Der so als „staatsfrei“ etablierte Bereich von „Freiheit und Eigentum“ schuf die Voraussetzung der von den entfesselten Kräften des Hochkapitalismus hervorgebrachten industriellen Revolution. Der ideologischen Beschreibung und Rechtfertigung der im Sinne der liberalen Wirtschaftsideoe richtigen Wirtschaftsordnung entstammt der Sprachgebrauch vom Recht als dem „Rahmen“ des Wirtschaftsgeschehens. Tatsächlich dienten die Rechtssätze, die die bürgerliche Wirtschaftsgesellschaft von ihrem Staat verlangte und erhielt, einerseits der Bereitstellung von Rechtsformen für die Organisation und das Verhalten der Wirtschaftssubjekte auf der Grundlage der als diesen Rechtsformen vorgegeben gedachten Privatautonomie, andererseits der Abwehr von Gefahren und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die aus der Wirtschaftstätigkeit entspringen mochten, auf der Grundlage der Gewerbefreiheit. Demzufolge konnte das liberale Recht der Wirtschaft als „Rahmen“ der individuellen Freiheit des Eigentums, des Vertrages und des Gewerbes erscheinen. Es entstanden im Feld des Privatrechts das Handelsrecht als das Sonderrecht des Kaufmannsstandes, das Gesellschaftsrecht und das Wertpapierrecht und im Feld des öffentlichen Rechts das Gewerberecht als ein Sonderpolizeirecht.

Genaugenommen erscheint das Recht der Wirtschaft nur unter der Prämisse der liberalen Wirtschaftsideoe als ein rechtlicher „Rahmen“ der privatautONOMEN Wirt-

schaftsfreiheit. Geht man von dieser Prämisse ab, so zeigt sich, daß sich hinter der Formel vom Recht als „Rahmen“ der Wirtschaft die Entscheidung der Rechtsordnung für die grundsätzliche *Autonomie der Wirtschaft* gegenüber dem Staat verbirgt, daß also das liberale Recht die Wirtschaft in der Weise ordnete, daß es die Art und Weise des Wirtschaftens prinzipiell der privatautonomen Disposition der Wirtschaftssubjekte überließ. Auch darin aber liegt eine Gestaltung der Wirtschaft durch das Recht. Der *sozialgestaltende Charakter des Privatrechts*, das den wirtschaftlichen Prozeß durch die Ordnung des rechtsgeschäftlichen Verkehrs und der Güterverteilung, die Ausgestaltung des Haftungssystems und die Festlegung der Bedingungen und Formen der Bildung von Gesellschaften beeinflusst, wird dadurch verschleiert, daß in der Privatautonomie nicht ein staatlich gesetztes Rechtsprinzip, sondern eine gewissermaßen vorrechtlich existierende Fähigkeit der individuellen Persönlichkeit gesehen wird¹. Das Funktionieren jeder entwickelten Wirtschaft ist angewiesen auf ein geregeltes System der Rechtsdurchsetzung in Prozeß, Zwangsvollstreckung und Konkurs, auf staatlich normierte Maße und Gewichte² und nicht zuletzt auf die rechtlichen Institutionen des Geldwesens. Derartige „gemeinwirtschaftliche“ Grundlagen³ sind in der liberalen Wirtschaftsidee stillschweigend vorausgesetzt.

Der liberale Staat ordnete die Wirtschaft durch sein Recht, nicht anders wie der moderne Wohlfahrtsstaat, wenn auch nach anderen Grundsätzen, und besaß in diesem auf das geregelte Sachgebiet abhebenden Sinn ein Sonderrecht der Wirtschaft. Da sich indessen das liberale Recht der Wirtschaft, der liberalen Wirtschaftsidee entsprechend, im wesentlichen in den Zusammenhängen des Privatrechts und des Polizeirechts entwickelte, kam es nicht zur Ausbildung eines besonderen als „Wirtschaftsrecht“⁴ bezeichneten rechtswissenschaftlichen Arbeits- und Lehrgebietes. Immerhin brachte der durchgreifende industrielle Aufschwung seit der Reichsgründung⁵ eine derart auffällige und alle Rechtsgebiete erfassende Fülle von spezifischen Rechtssätzen und rechtlichen Problemen hervor, daß die rechtliche Ordnung der Bedürfnisse des kapitalistischen Unternehmens, seiner Beziehungen zu den Abnehmern, des Wettbewerbs, der Assoziation der Unternehmer und der Arbeiter, des

1 R. REINHARDT — A. NIKISCH — L. RAISER, Die Gestaltung der Unternehmensformen unter den Gesichtspunkten der Wirtschafts- und Sozialverfassung, Verh. d. 39. DJT 1952, B; FLUME, Rechtsgeschäft und Privatautonomie, in: Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben, 1960, I, S. 135; E. BOETTCHER u. a., Unternehmensverfassung als gesellschaftspolitische Forderung, 1968; Bericht ‚Mitbestimmung im Unternehmen‘ (BTag Drucks. VI/334), S. 65, 69 f., 71 ff.

2 G über Einheiten im Meßwesen vom 2. 7. 1969 (BGBl I, S. 709); G über das Meß- und Eichwesen vom 11. 7. 1969 (BGBl I, S. 759). — STRECKER, in: W. REUSS, WirtschaftsverwaltungsR, II, Abschn. VII, S. 521 ff.; ders., BB 69, 852 und 896.

3 RITSCHL, Wirtschaftsordnung, HDSW 12 (1965), S. 189.

4 PIEPENBROCK, Der Gedanke eines Wirtschaftsrechts in der neuzeitlichen Literatur bis zum Ende des 1. Weltkriegs, 1964.

5 BADURA, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates, 1967, S. 16 ff.

Arbeitsverhältnisses und des Arbeitsschutzes als Gegenstand eines besonderen Rechtsgebiets, des „Industrierechts“, betrachtet wurde⁶.

Das besondere Arbeits- und Lehrgebiet „*Wirtschaftsrecht*“, das sich nach dem 1. Weltkrieg ebenso wie das Arbeitsrecht verselbständigte⁷, verdankt seine Entstehung weniger dem theoretischen Interesse an klassifizierender Systematik als der kurz vor der Jahrhundertwende einsetzenden und durch die Bedürfnisse des Krieges beschleunigten Umorientierung der Staatszwecke. Der Abschnitt „Das Wirtschaftsleben“ (Art. 151—165) der Weimarer Reichsverfassung zeigt den Übergang von der liberalen Wirtschafts-idee zu einer neuen Staatsvorstellung, in der das Prinzip der privatautONOMEN Wirtschaftsfreiheit verbunden ist mit der Verantwortung des Staates für die soziale Gerechtigkeit. Die Verselbständigung des Rechtsgebiets „Wirtschaftsrecht“ ist eine Wirkung dieser Umwälzung der Verfassungs- und Wirtschafts-idee und es wurde und wird dementsprechend definiert als das Insgesamt der Rechtssätze, durch die der Staat Organisation und Funktionsweise der Wirtschaft ordnet, gestaltet und lenkt⁸. Das Wirtschaftsrecht entfaltet sich zunächst als Annex des Privatrechts, was insofern folgerichtig war und ist, als die wirtschaftsrechtlichen Regelungen als Beschränkungen der im Privatrechtsverkehr wirksamen Privatautonomie aufgefaßt werden können. Die dem Wirtschaftsrecht eigentümliche „Sozialisierung des Rechtsstoffes“ (Nußbaum), in der sich die zunehmende staatliche Ingerenz in das Wirtschaftsgeschehen äußert, und der damit notwendig einhergehende Aufbau einer staatlichen Wirtschaftsverwaltung zum Vollzug der wirtschaftsrechtlichen Ermächtigungen bedingten ein außerordentliches Vordringen des öffentlichen Rechts, das seinen bisherigen polizeirechtlichen Charakter weit hinter sich ließ. Das Gewerberecht ging in dem neuen „*Wirtschaftsverwaltungsrecht*“⁹ auf. Das Wirtschaftsverwaltungsrecht umfaßt die Rechtssätze, durch die der Staat mit dem Ziel der Gefahrenabwehr, der Lenkung und der Förderung auf den wirtschaftlichen Prozeß ordnend, gestaltend und leistend einwirkt, indem er Aufgaben und Befugnisse der Verwaltung begründet.

2. Der wirtschaftliche Prozeß und die Wirtschaftspolitik

Die Versorgung der Gesellschaft mit Gütern und Dienstleistungen ist eine Funktion der Entwicklung der Produktivkräfte (Ausbildungsstand der arbeiten-

6 H. LEHMANN, Grundlinien des deutschen Industrierechts, in: Fs. f. E. Zitelmann, 1913.

7 A. NUSSBAUM, Das neue deutsche Wirtschaftsrecht, 1920, 2. Aufl., 1922; H. GOLDSCHMIDT, Reichs-Wirtschaftsrecht, 1923; HEDEMANN, Reichsgericht und Wirtschaftsrecht, 1929.

8 HEDEMANN, in: Fs. f. A. Hueck, 1959, S. 377; NIPPERDEY — STUMPF, WirtschaftsR. S. 633 (638); G. RINCK, WirtschaftsR, RNr. 7, 28; RITTNER, WirtschaftsR, StaatsL 8 (1963), S. 817; WIETHÖLTER, in: Fs. f. F. Böhm, 1965, S. 41; SCHLUEP, in: Fs. f. Hug, 1968, S. 25; FRÖHLER, Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1969.

9 E. R. HUBER, WirtschaftsverwaltungsR, 1932, 2. Aufl., Bd. I, II, 1953/54; SCHEUNER, Das öffentliche Wirtschaftsrecht, in: Mitteilungen des Jenaer Instituts für Wirtschaftsrecht, Heft 28 (1934), S. 3.

den Bevölkerung, technologischer Fortschritt, Arbeitsteilung) und der Gestaltung der Produktionsverhältnisse (gesellschaftliche und rechtliche Organisation des wirtschaftlichen Prozesses). Da die Erhaltung und Vermehrung der Produktivität von der Rate des akkumulierten und für Investitionen verfügbaren Kapitals abhängen, sind die Arbeitsweise des Kreditapparats und die Verfügung über die Investitionsentscheidungen Schlüsselpunkte des wirtschaftlichen Systems. Die wirtschaftlichen Größen Versorgung und Produktivität sind allerdings für den Staat und seine Wirtschaftspolitik in die umfassenderen Ziele und Zusammenhänge der allgemeinen Politik, der Gesellschaftspolitik und der Sozialpolitik eingeordnet. Auch die Wirtschaftsordnung selbst weist mit dem „Produktionsfaktor“ Arbeit über sich hinaus; denn die Arbeit ist nicht nur Beitragen zur Erwirtschaftung des Sozialprodukts, sondern auch unentrinnbarer Schauplatz menschlicher Selbstverwirklichung.

a) Marktwirtschaft und Planwirtschaft, Funktion des Wettbewerbs, Sozialisierung: Nach dem Maß der Selbständigkeit, das der wirtschaftliche Prozeß gegenüber dem politischen Prozeß besitzt, oder anders gesagt nach der Funktion des Staates im Wirtschaftsprozeß, lassen sich die realen Wirtschaftsordnungen an zwei typisierend vereinfachten Wirtschaftsformen messen¹⁰. In der Wirtschaftsform der *Verkehrs- oder Marktwirtschaft*, deren institutionelle Voraussetzungen die Privateonomie, das Privateigentum, die Berufs- und Gewerbefreiheit und die Vertragsfreiheit bilden, sind die wirtschaftlich relevanten Entscheidungen über Produktion, Investition, Distribution und Konsum dezentralisiert und den einzelnen Wirtschaftssubjekten überlassen. Bei dieser verkehrswirtschaftlichen Bedarfsdeckung gibt das individuelle Interesse den Ausschlag und werden die allein vorhandenen Einzelpläne der Unternehmer und Verbraucher nur durch den Tausch vergesellschaftet und den von Angebot und Nachfrage abhängigen Marktpreis koordiniert. In der Wirtschaftsform der *Plan- oder Zentralverwaltungswirtschaft* sind die wirtschaftlich wesentlichen Entscheidungen mit Ausnahme der Konsumtionssphäre in der Hand des Staates, der alleiniger Eigentümer der Produktionsmittel ist, zentralisiert. Bei dieser planwirtschaftlichen Bedarfsdeckung werden die individuellen Wirtschaftspläne durch den von einer Zentralstelle für einen bestimmten Zeitabschnitt in Gesetzesform aufgestellten Gesamtplan ersetzt oder zumindest gebunden. Der staatliche Wirtschaftsplan legt auf der Grundlage von politischen Entscheidungen die Erzeugung und Verteilung nach den angenommenen Bedürfnissen des Gemeinwesens fest, so daß an die Stelle des für die Marktwirtschaft charakte-

10 MAX WEBER, Grundriß der Sozialökonomik, 2. Aufl., 1925, III/1, 59; HEIMANN, Wirtschaftssysteme und Gesellschaftssysteme, 1954; HEIMANN, Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme, 1963; HALM, Wirtschaftssysteme, 1960; EUCKEN, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., 1968; DAHRENDORF, Markt und Plan, zwei Typen der Rationalität, 1966.

ristischen Tausches die Zuteilung tritt¹¹. Die Marktwirtschaft ist die von der liberalen Wirtschafts-idee ideologisch gerechtfertigte Wirtschaftsform der kapitalistischen Wirtschaftsgesellschaften, in denen sie allerdings nur durch mehr oder weniger intensive Einrichtungen staatlicher Wirtschaftslenkung modifiziert verwirklicht ist. Die Planwirtschaft ist die von der marxistischen politischen Ökonomie ideologisch gerechtfertigte Wirtschaftsform der sozialistischen Staaten¹², in denen sie abgeschwächt durch die Beibehaltung der Geldwirtschaft, die mehr oder weniger weitgehende Dezentralisierung der wirtschaftlichen Entscheidungen im Rahmen des Volkswirtschaftsplanes und die Zulassung marktwirtschaftlicher Enklaven verwirklicht ist.

Die *Theorie der Marktwirtschaft*, aufbauend auf der Lehre der „klassischen Nationalökonomie“ (Adam Smith, David Ricardo), leitet die Steuerungsfunktion des Marktpreises von dem Modell des durch die ökonomische Gleichartigkeit der angebotenen und nachgefragten Güter und Leistungen definierten Marktes ab. Der Marktpreis, der als „Gleichgewichtspreis“ Angebot und Nachfrage eines bestimmten Marktes zum Ausgleich bringt, signalisiert als „Knappheitsmesser“ (Eucken) den Zustand der Versorgung und die Ausnutzung der Produktionsfaktoren; das Steigen des Preises zeigt einen Nachfrageüberhang (Unterproduktion), sein Fallen ein zu hohes Angebot (Überproduktion). Indem der anbietende Produzent seine unternehmerische Entscheidung an dem die Verbraucherwünsche und damit die gesellschaftlichen Bedürfnisse registrierenden Marktpreis orientiert, beeinflusst der Preis Menge und Qualität der zum Markt gebrachten Güter und Leistungen und mittelbar die Zahl und Kapazität der anbietenden Unternehmen, deren Leistungsfähigkeit und Investitionen. Der Marktmechanismus bewirkt also eine optimale Versorgung bei minimalen Kosten, sein Agens ist der Wettbewerb.

Der Modellmarkt, für den allein das marktwirtschaftliche Theorem ohne Abstriche gilt, stellt das Verhalten der Marktteilnehmer, die Marktform und die Wirkung des Marktpreises unter stark vereinfachende Voraussetzungen. Er geht von der reinen, d. h. nicht durch Marktmacht beschränkten Konkurrenz einer unbestimmt großen Anzahl von Marktteilnehmern aus, die rational nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung handeln, eine ungehinderte Marktübersicht besitzen (Markttransparenz) und auf den Marktpreis keinen spürbaren Einfluß haben, so

11 Politische Ökonomie, hrsg. von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Institut für Ökonomie, 1955; SALIN, Politische Ökonomie, 5. Aufl., 1967, S. 94 ff.; K. P. HENSEL, Einführung in die Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft, 2. Aufl., 1959; HORVAT, Towards a Theory of Planned Economy, 1964; GUTMANN, Theorie und Praxis der monetären Planung in der Zentralverwaltungswirtschaft, 1965; HAHN, Investitionslenkung im sowjetischen Wirtschaftssystem, 1967; RAUPACH, System der Sowjetwirtschaft, 1968; ALTVATER, Gesellschaftl. Produktion und ökonom. Rationalität, 1969.

12 Art. 9 der Verfassung der DDR vom 8. April 1968. — SAMSON, Grundzüge des mittel-deutschen Wirtschaftsrechts, 1960; E. SCHNEIDER, Das Wirtschaftsrecht im kommunistischen Rechtsdenken, 1964; BULLINGER, in: H. J. KAISER (Hrsg.), Planung I, 1965, S. 189; TH. RAISER, JZ 67, 338; LOEBER, Der hoheitlich gestaltete Vertrag, 1969.

daß sie den Preis dem Markt als „Datum“ entnehmen müssen. Außerdem legt der Modellmarkt eine reibungslose und zeitlich verzögerungslose Reaktionsfähigkeit der Produktionsfaktoren zugrunde. Demgegenüber findet auf den in der Regel oligopolistischen realen Märkten vielfach eine den Verbraucher entmachtende Markt- und Preisstrategie statt, so daß im günstigsten Fall von einer „wirksamen Konkurrenz“ (workable competition) gesprochen werden kann¹³.

Da die institutionellen Grundlagen der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen fast durchweg im Rahmen des politischen Systems verfassungsrechtlich gewährleistet sind, kann der Übergang von der verkehrswirtschaftlichen zur planwirtschaftlichen Wirtschaftsform nur durch eine sozialrevolutionäre Umwälzung erfolgen. Unter *Sozialisierung* (Vergesellschaftung) versteht man die in der Regel zur Verwirklichung der sozialistischen Wirtschaftsform erfolgende Umgestaltung der Eigentumsordnung durch Aufhebung des privaten Sondereigentums an bestimmten oder allen Produktionsmitteln und deren Überführung in staatliches Eigentum (Verstaatlichung) oder in das Eigentum unter staatlicher Aufsicht stehender halbautonomer („gemeinwirtschaftlicher“) Wirtschaftssubjekte mit genossenschaftlicher Beteiligung der produzierenden Arbeiter. Werden lediglich einzelne Unternehmen oder Produktionsmittel vergesellschaftet, beschränkt sich die Wirkung dieser Teilsozialisierung auf eine Änderung der Eigentumsverteilung im Rahmen der beibehaltenen Eigentumsordnung.

b) Ziele und Formen der Wirtschaftspolitik: Wettbewerbs-, Konjunktur-, Wachstums- und Gesellschaftspolitik; Wirtschaftsstatistik: Die Wirtschaftspolitik besteht aus den sich in staatsleitenden und gesetzgeberischen Akten niederschlagenden politischen Entscheidungen der Organe des Staates über die Ordnung (Organisation und Ablauf) und Entwicklung der Wirtschaft¹⁴. Die Ziele der Wirtschaftspolitik reflektieren die verfassungspolitische Grundvorstellung über die Aufgaben des Staates gegenüber dem gesellschaftlichen Prozeß. Während die Gewerbepolitik des liberalen Staates entsprechend dem Prinzip der Nichtintervention die polizeirechtliche Ordnung der Ausübung der Gewerbefreiheit als ihre Hauptaufgabe ansah und nur ausnahmsweise die private Unternehmerinitiative unterstützte, insbeson-

13 KÜHNE, Funktionsfähige Konkurrenz, 1958; KANTZENBACH, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 1966.

14 TUCHTFELD, Gewerbefreiheit als wirtschaftspolitisches Problem, 1955; TINBERGEN, Economic Policy, 1956; TUCHTFELD, Hamb. Jb. f. Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 2 (1957), S. 52; BOULDING, Principles of Economic Policy, 1958; SERAPHIM (Hrsg.), Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, SchrVfS n. F. 18, 1960; MYRDAL, Jenseits des Wohlfahrtsstaates, 1961; NEUMARK, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, 1961; K. SCHILLER, Wirtschaftspolitik, HDSW 12 (1965), S. 210; R. KRÜGER, Das wirtschaftspolitische Instrumentarium, 1967; E. PREISER, Wirtschaftspolitik heute, 1967; SCHACHTSCHNABEL, Wirtschaftspolitische Konzeptionen, 1967; WEDDINGEN, Grundzüge der Gewerbepolitik, 1967; EUCKEN, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl., 1968; H. KÖNIG (Hrsg.), Wachstum und Entwicklung der Wirtschaft, 1968; RÖPER, ZgesStW 124 (1968), 741.

dere durch „Wohlfahrtspflege“¹⁵ und handelspolitische Maßnahmen, zielt die Wirtschaftspolitik des aus der liberalen Abstinenz herausgetretenen Wohlfahrtsstaates auf eine Gestaltung des wirtschaftlichen Prozesses durch wettbewerbs-, konjunktur-, wachstums-, struktur- und gesellschaftspolitische Beeinflussung, Förderung und Lenkung.

Die *Wettbewerbspolitik*¹⁶ ist bestrebt, auf allen dafür überhaupt geeigneten Märkten den Zustand wirksamen Wettbewerbs, der die Voraussetzung der marktwirtschaftlichen Steuerungsfunktion des Preises ist, herzustellen und zu erhalten. Sie wendet sich mit Hilfe wettbewerbs- und kartellrechtlicher Regelungen gegen Verfälschungen und Beschränkungen des Wettbewerbs durch „unlauteres“ Verhalten, durch die Bildung oder Ausnutzung monopolistischer oder oligopolistischer Marktmacht und durch Kartellabsprachen. Der „Ordo-Liberalismus“ der vor allem durch die Arbeiten von Walter Eucken bestimmten neoliberalen Freiburger Schule¹⁷, dem die von der Bundesregierung bis in die Mitte der sechziger Jahre verfolgte Wirtschaftspolitik der „sozialen Marktwirtschaft“¹⁸ nahestand, erwartet die optimale Produktivität und Versorgung von den Mechanismen des Wettbewerbs. Er sieht deshalb in der Wettbewerbspolitik das Kernstück der Wirtschaftspolitik und im *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* vom 27. Juli 1957¹⁹ das Grundgesetz

15 BADURA, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates, 1967, S. 31 ff.

16 R. BLUM, ZgesStW 121 (1965), S. 60; H. K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundlagen der Wettbewerbspolitik, SchrVfS NF 48, 1968.

17 EUCKEN, Ordo II (1949), S. 1; F. BÖHM, Ordo X (1958), S. 167; F. BÖHM, Reden und Schriften, 1960; DÜRR, Wesen und Ziele des Neoliberalismus, 1954; BEHLKE, Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der BRD, 1961; BADURA, Das Verwaltungsmonopol, 1963, S. 301 ff.

18 A. MÜLLER-ARMACK, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947; ders., Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., 1969; B. MOLITOR, Hamb. Jb. f. Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 3 (1958), S. 57; R. BLUM, Soziale Marktwirtschaft, 1969.

19 BGBl 1957 I, S. 1081; jetzt in der Fass. vom 3. 1. 1966 (BGBl 1966 I, S. 37). — Frankfurter Kommentar, 1958 ff.; Gemeinschaftskomm., hrsg. von H. MÜLLER-HENNEBERG und G. SCHWARTZ, 2. Aufl., 1963; LANGEN, Kommentar zum Kartellgesetz, 4. Aufl., 1965 ff.; H. MÜLLER — G. GRIES, Komm. zum GWB, 2. Aufl., 1967 ff.; A. BAUMBACH — W. HEFERMEHL, Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, 9. Aufl., Bd. 1, 1964; H. RASCH — K. WESTRICK, Wettbewerbsbeschränkungen, Kartell- und Monopolrecht, 3. Aufl., 1966; RINCK, Wirtschaftsrecht, S. 207 ff.; TETZNER, Kartellrecht, 2. Aufl., 1966; SANDROCK, Grundbegriffe des GWB, 1968; MEYER-CORDING, WuW 12 (1962), S. 461; Kartelle und Monopole im modernen Recht, hrsg. vom Institut f. ausl. u. internat. Wirtschaftsrecht in Frankfurt/Main, 2 Bde., 1961; LEHNICH, Die Wettbewerbsbeschränkung, 1956; FORSTHOFF, in: Fs. f. R. Isay, 1956, S. 95; W. FIKENTSCHER, Wettbewerb und gewerblicher Rechtsschutz, 1958; WÜRDINGER, Rechtskontrolle der Verfügungen der Kartellbehörden durch die Gerichte, 1958; MERZ, in: Fs. f. F. Böhm, 1965, S. 227; R. KNÖPFLE, Der Rechtsbegriff Wettbewerb und die Realität des Wirtschaftslebens, 1966; KNÖPFLE, JZ 68, 292; U. HIMMLER, Öffentlichrechtliche Wettbewerbsbeschränkungen, 1967; IMMENGA, Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten, 1967; Wettbewerb als Aufgabe, Nach zehn Jahren GWB, 1968; PLASSMANN, JZ 68, 81.

des Wirtschaftsrechts. Diese bei den marktwirtschaftlichen Verteilungsvorgängen ansetzende und die Gestaltung der Produktionsverhältnisse grundsätzlich der privatautonomen Disposition mit den Mitteln des Gesellschaftsrechts, besonders des Konzernrechts (§ 18 AktG)²⁰, überlassende Betrachtungsweise vermag zwar gewisse grobe Mißbräuche von Marktmacht zu korrigieren, bleibt aber gegenüber den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Problemen der Konzentrationsbewegung²¹ letzten Endes hilflos. Die Kernstücke des GWB sind das durch eine breite Vielfalt von Ausnahmen abgeschwächte Verbot horizontaler Wettbewerbsbeschränkungen durch Kartellverträge und -beschlüsse (§ 1 GWB)²², das grundsätzliche Verbot vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen, insbesondere durch Preisbindungen zweiter Hand, das für Markenartikel und Verlagszeugnisse nicht gilt (§§ 15 ff. GWB)²³, und die durch eine Anzeigepflicht für bestimmte Fusionen (§ 23 GWB) verstärkte Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen (§ 22 GWB)²⁴. Eine Novellierung des GWB steht bevor, deren auffälligste Neuerung die Einführung einer — allerdings nur wettbewerbspolitisch orientierten und mit erheblichen Kautelen versehenen — vorbeugenden Fusionskontrolle zur Verhinderung übermäßiger Unternehmenskonzentration sein soll²⁵. Mit dem nationalen Wettbewerbsrecht des GWB konkurriert das europäische Wettbewerbsrecht der Art. 65 ff. EGKSV und der Art. 85 ff. EWGV²⁶.

20 RASCH, Dt. KonzernR, 3. Aufl., 1966; ZÖLLNER, JuS 68, 297.

21 G über die Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 31. 12. 1960 (BGBl 1961 I, S. 9). Bericht über die Ergebnisse der Konzentrationsenquete vom 5. 6. 1964, BTag Drucks. IV/2320. Konzentrationsbericht des Bundeskartellamtes vom 19. 6. 1964, BTag Drucks. IV/2370. Zur Konzentrationsenquete: RASCH, BB 61, 909; BÜHLER, NJW 65, 609. — KRONSTEIN, Recht und wirtschaftliche Macht, 1962; H. ARNDT (Hrsg.), Die Konzentration in der Wirtschaft, 3 Bde., SchrVfS n. F. 20, 1960; H. ARNDT, Die Konzentration in der westdeutschen Wirtschaft, 1966; H. ARNDT, Recht, Macht und Wirtschaft, 1968.

22 BGHZ 31, 105; 32, 123; 37, 194; LUKES, Der Kartellvertrag, 1959; GREIFFENHAGEN, Die Kartellgenehmigung, 1966; KUMMER, Der Begriff des Kartells, 1966; W. HEFERMEHL — E. R. HUBER — H. ST. SEIDENFUS, Kooperative Marktinformation, 1967; MERLE, Marktinformationsverfahren und § 1 GWB, 1967. — HERB. KRÜGER, Grundgesetz und Kartellgesetzgebung, 1950; E. R. HUBER, Die Verfassungsproblematik eines Kartellverbots, 1955; F. BÖHM, WuW 6 (1956), S. 173; H. MÜLLER — K. H. BIEDENKOPF, BB 56, 972.

23 BGHZ 28, 202; 46, 74; 51, 163; FIKENTSCHER, Die vertikale Preisempfehlung, 1960; D. KÖNIG, Vertikale Preis- und Konditionenbindung, 1965; E. R. HUBER, Grundgesetz und vertikale Preisbindung, 1968.

24 BGHZ 39, 259; 42, 318; BGH BB 69, 243; Bundeskartellamt, BB 67, 1391; MESTMÄCKER, Das marktbeherrschende Unternehmen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, 1959; HENNIG, NJW 68, 573.

25 Jahreswirtschaftsbericht 1970 der BReg (BTag Drucks. VI/281), Tz 62.

26 § 101 Nr. 3 GWB. — Das Verhältnis des dt. Kartellrechts zu den kartellrechtl. Vorschriften des Vertrages über die Gründung der EWG, Rechtsgutachten, erstattet vom Institut für ausl. und internat. Wirtschaftsrecht, Frankfurt a. M., 1958; N. KOCH, BB 59, 241; DERINGER, Das Kartellrecht des EWG-Vertrages im Verhältnis zum nationalen

Die *Konjunkturpolitik* zielt darauf ab, die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage, die sich in den Ausgaben des Staates, der Unternehmer (Investition) und der Haushalte (Konsumtion) ausdrückt, möglichst gleichmäßig und frei von den Schwankungen der Übernachfrage (Boom, Überhitzung) und der Unterachfrage (Rezession, Depression) zu halten. Die Ziele und das Instrumentarium der Konjunkturpolitik haben ihre grundsätzliche Ausformung durch die Arbeiten von John Maynard Keynes erfahren²⁷. Den konjunkturpolitischen Zielen der Vollbeschäftigung, der Währungsstabilität und der ausgeglichenen Zahlungsbilanz dienen die global ansetzenden und insofern mittelbar lenkenden Maßnahmen der Währungs- und Kreditpolitik der Zentralbank²⁸, der Finanzpolitik der öffentlichen Haushalte²⁹ und der Außenwirtschaftspolitik. Die Kreditpolitik beeinflusst über den Zinssatz die Kreditaufnahme auf dem Kapitalmarkt und damit die Investitionen, die konjunkturpolitisch orientierte Finanzpolitik manipuliert einerseits durch Änderung der Steuersätze die für Investitionen und Konsum verfügbare Geldmenge und setzt andererseits als antizyklische oder kompensatorische ‚fiscal policy‘

Recht, 1965; NIEDERLEITHINGER, AWD 68, 371; MESTMÄCKER, BB 68, 1297; ders., Die Vermittlung von europäischem und nationalem Recht im System unverfälschten Wettbewerbs, 1969; EuGH Urt. v. 13. 2. 1969 RS 14/68; EuGH JZ 69, 788; BGHZ 40, 135. — Gemeinschaftskommentar a. a. O. Teil II, S. 1347 ff.; BALLERSTEDT, Übernationale und nationale Marktordnung, 1955; DERINGER, Das Wettbewerbsrecht der EWG, 1962 ff.; A. GLEISS — M. HIRSCH, EWG-Kartellrecht, 2. Aufl., 1965; VON BRUNN, Die Verpflichtung der EWG-Staaten zur Wettbewerbswirtschaft, 1965; Aktuelle Probleme des EWG-Kartellrechts, Heft 8 der Kartellrundschau, 1966; Beiträge zum EWG-Kartellrecht, 1967; VYGEN, Öffentl. Unternehmen im Wettbewerbsrecht der EWG, 1967; GÜNTHER, Wege zur Europäischen Wettbewerbsordnung, 1968; FRHR. VON GAMM, Das Kartellrecht der EWG, 2. Aufl., 1969; SANDBERGER, Die Nichtigkeit wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Beschlüsse im Recht der EWG, 1969.

27 The General Theory of Employment, Interest, and Money, 1936. — SALIN, Politische Ökonomie, 5. Aufl., 1967, S. 165 ff.; NAPOLEONI, Grundzüge der modernen ökonomischen Theorien, 1968, S. 66 ff.; J. ROBINSON, Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft, 1965, S. 91 ff.

28 Art. 88 GG; G über die Deutsche Bundesbank vom 26. 7. 1957 (BGBl 1957 I, S. 745; mehrf. geänd.). — H. BECK, Gesetz über die Dt. Bundesbank, 1959; VON SPINDLER — BECKER — STARKE, Die Deutsche Bundesbank, 3. Aufl., 1969; VEIT, Grundriß der Währungspolitik, 1961; RITTERSHAUSEN, Die Zentralnotenbank, 1962; H.-J. ARNDT, Politik und Sachverstand im Kreditwährungswesen, 1963; FRANZKE, Geldhoheit und Währungssteuerung, 1964; EMMINGER, Währungspolitik im Wandel der Zeiten, 1966; H. HALLER, Das Problem der Geldwertstabilität, 1966; SCHMÖLDERS, Geldpolitik, 2. Aufl., 1968; KÖNNERER, Die Deutsche Bundesbank, 1967; SAMM, Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge, 1967; SEEK — STEFFENS, Die Deutsche Bundesbank, 1967; UHLENBRUCK, Die verfassungsrechtl. Unabhängigkeit der Dt. Bundesbank und ihre Grenzen, 1968; PROBST, NJW 66, 806; H. J. HAHN, Rechtsfragen der Diskontsatzfestsetzung, 1966.

29 Gutachten über die Finanzreform in der BRD, 1966, Tz 472 ff.; Finanzbericht 1970. — H. HALLER, Finanzpolitik, 2. Aufl., 1961; MANN, Deutsche Finanzwirtschaft, 1929; TERHALLE, Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, 1948.

die haushaltswirtschaftlichen Ausgaben der öffentlichen Hand, möglichst auf Grund einer mehrjährigen Finanzplanung, zur Dämpfung oder Anreizung der Konjunktur ein.

Die eine Steigerung der Produktivität, des Sozialprodukts und des Lebensstandards anstrebende *Wachstumspolitik*, in der die wohlfahrtsstaatliche Verantwortung des Staates für die volkswirtschaftliche Prosperität besonders deutlich zu Tage tritt, scheint durch ihre dynamische Absicht mit dem konjunkturpolitischen Ziel, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu wahren, in einem gewissen Widerspruch zu stehen. Tatsächlich sind Wachstums- und Konjunkturpolitik nicht zu trennen und durch das umfassende Ziel des ausgeglichenen oder stabilen Wachstums verbunden. Das zeigt auch der Name des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 und die in seinem § 1 festgelegte wirtschaftspolitische Richtlinie³⁰. Ein Annex der Wachstumspolitik, der außerdem Ziele der Sozialpolitik und der Raumordnung einbegreift, ist die *Strukturpolitik*. Sie versucht, zurückgebliebene oder der wirtschaftlichen Entwicklung nicht gewachsene Gebiete (regionale Strukturpolitik)³¹ und Wirtschaftszweige, wie z. B. die Landwirtschaft³² und den Kohlebergbau³³, durch unmittelbar wirksame Maßnahmen, vor allem Subventionen und steuerliche Vorteile³⁴, zu unterstützen oder anzupassen.

- 30 BGBl 1967 I, S. 582. — § 1: „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“ Dazu Tz 58, 472 des Gutachtens über die Finanzreform a. a. O. Ähnliche Formulierungen bereits in Art. 104, 117 EWG-Vertrag. — Eine Darstellung der wirtschaftspolitischen Prämissen des Stabilitätsg in: K. STERN — P. MÜNCH, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 1967, S. 36 ff.
- 31 Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist eine Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG).
- 32 Landwirtschaftsg vom 5. 9. 1955 (BGBl 1955 I, S. 565); Gesetz zur Förderung der Eingliederung der dt. Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt (EWG-Anpassungsgesetz) vom 9. 9. 1965 (BGBl I, S. 1201); Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz) vom 16. 5. 1969 (BGBl I, S. 423); ‚Grüner Bericht‘ und ‚Grüner Plan‘ 1970 (BTag Drucks. VI/372). — Mittelbare Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur erfolgen z. B. im Grundstücksverkehrsrecht (BVerfGE 21, 73; 21, 87; 26, 215).
- 33 G zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete vom 15. 5. 1968 (BGBl 1968 I, S. 365); VO ü. d. Maßstäbe f. d. Ermittlung d. optimalen Unternehmensgrößen im Steinkohlenbergbau vom 7. 1. 1969 (BGBl 1969 I, S. 16). — H. SCHNEIDER, Verfassungsrechtl. Fragen des Steinkohle-Anpassungsgesetzes, BB Beilage 2/1969.
- 34 Finanzbericht 1970, S. 48 ff. — WACKE, in: Dt. Landesreferate zum VII. Intern. Kongreß f. Rechtsvergl. in Uppsala 1966, 1967, S. 491; KNIEF, Steuerfreibeträge als Instrumente der Finanzpolitik, 1968.

Sachgerechtigkeit und Erfolg der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und der wachstumspolitischen Projektionen im besonderen sind durch eine umfassende Informiertheit der für die Wirtschaftspolitik zuständigen Staatsorgane über die für den wirtschaftlichen Prozeß relevanten Daten bedingt, die durch *statistische Erhebungen* vermittelt wird³⁵. Die zur Erfüllung der zu statistischen Zwecken begründeten Auskunftspflichten erforderlichen Erklärungen, Vorkehrungen und Aufwendungen sind gerechtfertigte Regelungen der Berufsausübung (Art. 12 I GG) und zumutbare Schranken des Eigentums (Art. 14 GG).

Die steuer- und haushaltswirtschaftliche Umverteilung (Redistribution) nicht weniger wie die sozialgestaltende Weiterentwicklung der Wirtschaftsordnung durch Wachstums- und Strukturpolitik weisen über die durch das privatrechtliche Eigentum vermittelte Güterzuteilung hinaus. Die auf das nicht sozialpolitisch vereinigte Staatsziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtete *Gesellschaftspolitik* stellt der Wirtschaftspolitik insgesamt die Aufgabe, die gegebenen gesellschaftlichen Grundlagen des wirtschaftlichen Prozesses nicht als gerechtfertigt zugrunde zu legen und die Ungleichheiten der Einkommens- und Vermögensverhältnisse durch Einzelmaßnahmen³⁶, vor allem aber durch an langfristigen Perspektiven ausgerichtete planmäßige Veränderung der Gesellschaft insoweit zu revidieren, als die sozialen Ungleichheiten die demokratische Emanzipation hindern³⁷. Es ist eine bis heute offene Grundfrage der Verfassungspolitik, ob die auf die Institutionen der parlamentarisch-parteienstaatlichen Demokratie angewiesene Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik die Mängel und Gefahren der kapitalistischen Wirtschaftsordnung, die aus den Macht- und Ausbeutungschancen des privaten Sondereigentums an den Produktionsmitteln und des verbandsmäßig organisierten Eigentümerinteresses hervorgehen, soweit zu kontrollieren vermag, daß man von einer wohlfahrtsstaatlichen Bändigung des Kapitalismus sprechen kann³⁸.

35 G über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. 9. 1953 (BGBl 1953 I, S. 1314; mehrf. geändert.); G über die Allgemeine Statistik in der Industrie und im Bauhauptgewerbe vom 15. 7. 1957 (BGBl 1957 I, S. 720); G über die Statistik des grenzüberschreitenden Warenverkehrs vom 1. 5. 1957 (BGBl 1957 I, S. 413); usw. — BVerfG DÖV 69, 749; BVerfG BB 69, 247.

36 Zweites G zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer vom 1. 7. 1965 (BGBl 1965 I, S. 585); Entw. einer Novelle: BTag Drucks. VI/601; zur Praxis der Vermögensbildungs- und Sparprämienengesetze: BTag Drucks. VI/370; Finanzbericht 1970, S. 297 ff. — G. LEBER (Hrsg.), Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, 4 Bde., 1964—1966; POHLSCHRÖDER, Vermögensbildung durch Tarifvertrag und Gesetz, 1966; SCHIECKEL, Komm. zum 2. VermBG, 1965 ff.; W. WEBER, BB 64, 764; FORSTHOFF, BB 65, 381; U. SCHEUNER — W. REUSS, Die Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, 1968.

37 Tz 58, 472 des Gutachtens über die Finanzreform a. a. O.; ZACHER, AöR 93 (1968), S. 341; DERS., DÖV 70, 3.

38 SOMBART, Die Wandlungen des Kapitalismus, SchrVfS 175 (1929), 23; SCHUMPETER, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., 1950; SWEEZY, The Theory of Capitalist Development, 1942; DOBB, Studies in the Development of Capitalism, 1946; DOBB, Organisierter Kapitalismus, 1966; E. MICHEL, Sozialgeschichte der industriellen

II. Staat und Wirtschaft

1. Geschichte

In der Geschichte der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverwaltung lassen sich bei typisierender Vereinfachung drei aufeinanderfolgende Entwicklungsstufen unterscheiden: der Merkantilismus des absolutistischen Staates, der Liberalismus des bürgerlichen Verfassungsstaates und der Wohlfahrtsstaat der parlamentarischen Demokratie³⁹. In diesen Wirtschaftsformen äußern sich der Aufstieg, die Blüte und die Auflösung der bürgerlichen Gesellschaft und ihrer kapitalistischen Wirtschaftsweise.

Der Übergang von der auf dem Vorherrschen der agrarischen Produktion beruhenden Naturalwirtschaft des Mittelalters zur neuzeitlichen Verkehrswirtschaft auf der Grundlage von Handel und Gewerbe (Handwerk und Manufaktur) brachte die großräumigen Nationalwirtschaften mit der neuen Herrschaftsform des modernen Staates hervor. Die geldwirtschaftliche Staatsfinanzierung ermöglichte Bürokratie und stehendes Heer, die charakteristischen Voraussetzungen staatlicher Herrschaftsgewalt. Die Einsicht, daß die Blüte der nationalen Wirtschaft, vornehmlich von Handel und Gewerbe, die Grundlage territorialstaatlicher Macht sei, bildete die Richtlinie der *merkantilistischen Wirtschaftspolitik*. Deren Grundsätze waren außenwirtschaftlich die protektionistische Beschränkung der Einfuhr und das Streben nach einer aktiven Handelsbilanz mit dem Ziel der Autarkie, der Unterstützung der einheimischen Wirtschaft und der Ansammlung eines Edelmetallvorrats. Der Staat suchte Gewerbe und Handel durch vielfältige und sehr ins einzelne gehende Reglementierung, durch Vergabe von Monopolprivilegien für neue Industrien und durch Gründung oder Übernahme zahlreicher Unternehmen anzuregen, zu fördern und zu beeinflussen.

Für die kapitalistische Wirtschaftsweise der unter staatlichem Schutz im 17. und 18. Jahrhundert entstandenen und erstarkten Nationalwirtschaften erwies sich die merkantilistische Bevormundung und Reglementierung bald als lähmend. Ebenso wie die politische Theorie der Aufklärung die Staatsidee des Absolutismus in Frage

Arbeitswelt, 1947, S. 125 f.; R. GEIGER, Die Entwicklungstendenzen des Kapitalismus bei Keynes, Schumpeter und Burnham, 1959; BLJUMIN, Über die moderne bürgerliche politische Ökonomie, 1960; E. HEIMANN, Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme, 1963, S. 201 ff.; BARAN, Politische Ökonomie des wirtschaftlichen Wachstums, 1966; BARAN — SWEETZ, Monopol-Kapital, 1967; SHONFIELD, Geplanter Kapitalismus, 1968.

³⁹ KULISCHER, Allgem. Wirtschaftsgeschichte des Mittelalters und der Neuzeit, 3. Aufl., 1965; F. LÜTGE, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 2. Aufl., 1960; W. G. HOFFMANN, Das Wachstum der Dt. Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jhs., 1965; BECHTEL, Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands, 1967; SOMBART, Der moderne Kapitalismus, 2. Aufl., 1916—27; STARK, Die Geschichte der Volkswirtschaftslehre in ihrer Beziehung zur sozialen Entwicklung, 1960; FACIUS, Wirtschaft und Staat, 1960; W. GERLOFF, Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungsstaates, 1937; TAUSCHER, Staatswissenschaftslehre des Kameralismus, 1947; HENLE, DOV 63, 525.

stellte und endlich zerstörte, führte die Wirtschaftstheorie der Aufklärung zur Auflösung der absolutistischen Wirtschaftsform des Merkantilsystems. Die *liberale Wirtschafts-idee* forderte Freiheit der Wirtschaft vom Staat: Freihandel und Gewerbefreiheit. *Gewerbefreiheit* bedeutete die Beseitigung aller durch den Staat geschaffenen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Beschränkungen des Gewerbes und des Handels, soweit nicht polizeiliche Rücksichten eine bestimmte Einschränkung rechtfertigten. Dieses Prinzip richtete sich besonders gegen die aus der merkantilistischen Epoche hervorgegangenen monopolistischen Erscheinungen wie die Beherrschung einzelner Wirtschaftszweige durch staatliche Unternehmungen und durch von Monopolprivilegien geschützte Privatunternehmer, gegen ausschließliche Gewerbeberechtigungen und Zwangs- und Bannrechte⁴⁰ und gegen die Zwangskorporationen der Handwerker (Zünfte) und Kaufleute (Gilden).

Der individualistische und rationalistische Grundsatz des Laissez-faire, der im Mittelpunkt der „klassischen“ Nationalökonomie des Liberalismus steht, leitet sich aus dem Axiom einer „natürlichen“ Ordnung der Wirtschaft ab, die der Staat durch sein Eingreifen nur verwirre. Die Triebfeder des nach den eingestifteten Gesetzen einer Wirtschaftsmechanik, nämlich den Marktgesetzen, funktionierenden wirtschaftlichen Prozesses sei der erwerbsorientierte und rationale Egoismus des homo oeconomicus, der mit seinem individuellen Wirtschaftserfolg zugleich die Prosperität der Nationalwirtschaft und die Befriedigung der sozialen Bedürfnisse bewirke. „Das natürliche Bestreben jedes Menschen, seine Lage zu verbessern, ist, wenn es sich mit Freiheit und Sicherheit geltend machen darf, ein so mächtiges Prinzip, daß es nicht nur allein und ohne alle Hilfe die Gesellschaft zu Reichtum und Wohlstand führt, sondern auch hundert arge Hindernisse überwindet, mit denen die Torheit menschlicher Gesetze es allzuoft zu hemmen suchte“ (Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776).

Die Einführung der Gewerbefreiheit in Preußen erfolgte im Rahmen der Stein-Hardenbergschen Reformen⁴¹. Aufnahme und Fortsetzung eines Gewerbes waren nunmehr grundsätzlich nur noch von der mit der Entrichtung der Gewerbesteuer gekoppelten Lösung eines Gewerbescheins abhängig gemacht⁴². Die Verwirklichung der Gewerbefreiheit und die damit korrespondierende Entwicklung eines Gewerbe-polizeirechts kamen in Preußen mit der Allgemeinen Gewerbe-Ordnung vom 17. Januar 1845⁴³ zum Abschluß, dem unmittelbaren Vorbild der mit zahlreichen Änderungen heute noch geltenden Gewerbeordnung für den norddeutschen Bund

40 Vgl. §§ 7 ff. GewO.

41 E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. I, 2. Aufl., 1967, S. 200 ff.; W. HENKE, *Das subjektive öffentliche Recht*, 1968, S. 15 ff.

42 § 50 (Allgem. Grundsätze über Gewerbe-polizei) der Geschäfts-Instruktion für die Regierungen in sämtlichen Provinzen vom 26. 12. 1808 (GS. 1806—1810, S. 481); Edikt über die Einführung einer allgemeinen Gewerbe-Steuer vom 28. 10. 1810 (GS. 1810/11, S. 79); G über die polizeilichen Verhältnisse der Gewerbe vom 7. 9. 1811 (GS. 1810/11, S. 263).

43 GS S. 41.

vom 21. Juni 1869. Das Allgemeine BergG für die Preußischen Staaten vom 24. Juni 1865⁴⁴ löste die Regalität des Bergbaus⁴⁵ durch das Prinzip der Bergbaufreiheit ab.

2. Wirtschaftsverfassung

Der Ausdruck „Wirtschaftsverfassung“, in dessen Zeichen die Auseinandersetzungen über die grundlegenden Rechtsfragen der gegebenen Wirtschaftsordnung stattfinden⁴⁶, wird in einem engeren und in einem weiteren Sinn gebraucht, je nachdem ob damit die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes über die Ordnung des Wirtschaftslebens oder das Insgesamt der Rechtssätze, die Organisation und Ablauf des wirtschaftlichen Prozesses grundlegend und dauernd bestimmen, ohne Rücksicht auf ihren Rang als Verfassungs- oder Gesetzesrecht, gemeint ist. Der weitere Begriff der Wirtschaftsverfassung ist unter dem Blickwinkel des betroffenen Gegenstandes, der Wirtschaft, gebildet und orientiert sich demnach daran, welche Rechtssätze und Rechtsinstitute für die reale Ordnung des Wirtschaftens prinzipiell bedeutsam und kennzeichnend sind⁴⁷. In diesem von einer metarechtlichen Fragestellung bestimmten Sinne umfaßt das Wirtschaftsverfassungsrecht unter anderem das AktienG vom 6. September 1965⁴⁸, das G gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957, jetzt in der Fassung vom 3. Januar 1966⁴⁹, und das G zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabilitätG) vom 8. Juni 1967⁵⁰.

a) Die „Wirtschaftsverfassung“ des Grundgesetzes: Der engere Begriff der Wirtschaftsverfassung wirft die Frage auf, welche Regelungen das GG, das im Unterschied zur WRV und zu einigen älteren Landesverfassungen (insbesondere

44 GS S. 705.

45 W. EBEL, ZfB 109 (1968), S. 146.

46 E. R. HUBER, DÖV 56, 97, 135, 172, 200; E. R. HUBER, Grundgesetz und vertikale Preisbindung, 1968, S. 15 ff.; BALLERSTEDT, GRe III/1, S. 1; HAMANN, Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958; EHMKE, Wirtschaft und Verfassung, 1961 (dazu: MESTMÄCKER, DÖV 64, 606); SCHEUNER, Verfassungsrechtliche Grundlagen der staatlichen Wirtschaftspolitik, 1963; BÜLCK, in: Staat und Wirtschaft im nationalen und internationalen Recht, Schriftenr. der Hochschule Speyer, Bd. 22, 1964, S. 15; NIPPERDEY, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl., 1965; ZACHER, in: Fs. f. F. Böhm, 1965, S. 63; HERB. KRÜGER, Von der Reinen Marktwirtschaft zur Gemischten Wirtschaftsverfassung, 1966; H. KLEIN, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968, S. 98 ff.; D. CHR. DICKE, Verfassungsrechtl. Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung, 1969; STERN, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, 1969.

47 BALLERSTEDT a. a. O.; G. GUTMANN — H.-J. HOCHSTRATE — R. SCHLÜTER, Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1964; SCHLUEP, in: Fs. f. Hug, 1968, S. 25, 77 ff.

48 BGBl 1965 I, S. 1089.

49 BGBl 1966 I, S. 37.

50 BGBl 1967 I, S. 582.

Bayern, Hessen) ausdrücklicher und zu einer äußeren Einheit zusammengefaßter Bestimmungen über das Wirtschaftsleben entbehrt, über die Aufgaben und Befugnisse des Staates zur Ordnung und Beeinflussung des wirtschaftlichen Prozesses trifft, und ob die getroffenen Regelungen sich zu einer besonderen „Wirtschaftsverfassung“ des GG zusammenfügen. Die Kernfrage der Auseinandersetzungen über die „Wirtschaftsverfassung“ des GG ist, welche Grenzen die Verfassung der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung setzt.

Weder die These Nipperdeys von der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der „sozialen Marktwirtschaft“, die in erster Linie auf der sehr angreifbaren Annahme einer Gewährleistung der Institutionen des Wettbewerbs und der Gewerbefreiheit durch die Freiheitsrechte der Art. 2 I und 12 I GG beruht, noch die polemisch gegen eine Absicherung der ordoliberalen Wirtschaftspolitik durch einseitige Verfassungsauslegung gerichtete These Herbert Krügers, daß der Staat zwar nach Maßgabe der Verfassung okkasionell und pragmatisch in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen, sich dabei aber nicht auf ein bestimmtes Wirtschaftssystem festlegen dürfe, weil dem die relativistische Grundlinie der Demokratie entgegenstehe, haben sich durchzusetzen vermocht. Die These Ernst Rudolf Hubers von der „gemischten Wirtschaftsverfassung“ sieht im GG ein spannungsvolles Gleichgewicht und einen durchdachten Ausgleich von grundrechtlichen Wirtschaftsfreiheiten und unterschiedlichen Sozialbindungen, die der Gesetzgeber unter Ausnutzung der Gesetzesvorbehalte durch seine gesamtwirtschaftliche Gestaltungsmacht verwirklichen dürfe, garantiert. Diese Auffassung entgeht zwar dem Vorwurf, das sozialstaatliche Prinzip zu vernachlässigen, verzichtet aber nicht darauf, eine besondere „Wirtschaftsverfassung“ von der politischen Verfassung zu distanzieren, und gibt damit, daß sie die marktwirtschaftliche Unternehmensfreiheit als den „wirtschaftsverfassungsrechtlichen Normaltatbestand“ postuliert, zu erkennen, daß sie an der liberalen Subsidiarität der wirtschaftspolitischen Intervention des Staates als Grundsatz festhält.

Die durch die im GG rezipierte Verfassungsidee des *sozialen Rechtsstaates* verfassungsrechtlich verankerte Verantwortung des Staates für die Herstellung und Wahrung der sozialen Gerechtigkeit in Gesellschaft und Wirtschaft⁵¹ und die zur fortdauernden Verwirklichung dieses Staatsziels und seiner Verheißungen durch evolutionäre Sozialgestaltung unabdingbare Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers finden in der die Praxis des BVerfG seit dem Urteil zum InvestitionshilfeG beherrschenden These von der „wirtschaftspolitischen Neutralität“ des GG ihre sach-

51 E. FORSTHOFF — O. BACHOF, VVdStL 12, 1954; E. R. HUBER, Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft (1962), in: E. R. HUBER, Nationalstaat und Verfassungsstaat, 1965, S. 249; W. WEBER, Staat 4 (1965), S. 409; BADURA, DÖV 68, 446; E.-W. BÖCKENFÖRDE, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: Festschrift für A. Arndt, 1969, S. 53; BARION, DÖV 70, 15.

gerechte Berücksichtigung⁵². Das GG ist danach in dem Sinn neutral, daß der Gesetzgeber jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen darf, sofern er dabei die bundesstaatliche Kompetenzverteilung, den sozialstaatlichen Auftrag, die rechtsstaatlichen Verfassungsgrundsätze und die grundrechtlichen Gewährleistungen beachtet. Das GG, das eine deutliche Zurückhaltung in Fragen der Wirtschaftsordnung und -gestaltung zeigt, hat sich nicht für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden und bindet daher den Gesetzgeber nicht an bestimmte wirtschaftspolitische Auffassungen. Die Verfassung garantiert nicht die wirtschaftspolitische Neutralität der Gesetzgebungsgewalt, eine nur mit „marktkonformen“ Mitteln zu steuernde „soziale Marktwirtschaft“ oder die Beibehaltung einer bestimmten Wirtschaftspolitik oder der gegebenen Wirtschaftsordnung, so daß die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht durch eine bestimmte „Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes“ determiniert ist.

b) Die staatliche Verantwortung für das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“; Stabilitätsgesetz: Da das GG den Gesetzgeber auf das sozialstaatliche Verfassungsprogramm verpflichtet hat und so Ziel und Richtung der Wirtschaftspolitik der gesetzgeberischen Disposition entzieht, kann sich der Grundsatz der „wirtschaftspolitischen Neutralität“ des GG nur auf die Art und Weise der Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit, auf die *Mittel der Wirtschaftspolitik* beziehen⁵³. Hinsichtlich dieser Mittel hat die Neufassung des Art. 109 GG durch das 15. G zur Änderung des GG vom 8. Juni 1967⁵⁴ insofern eine Verdeutlichung des Wirtschaftsverfassungsrechts bewirkt, als mit der Festlegung der staatlichen Verantwortung für das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ das an sich bereits vom Sozialstaatsatz umfaßte Mandat zur Konjunkturpolitik ausdrücklich bekräftigt wird. Die Bedeutung des Art. 109 GG erschöpft sich nicht in der konjunkturpolitischen Einbindung der Haushalts-⁵⁵ und Finanzpolitik, in der sozialstaatlich bedingten Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur⁵⁶ und in der Ausrichtung der kommunalen Finanzhoheit an den konjunkturpolitischen Erfordernissen⁵⁷. Folgerichtig greift das

52 BVerfGE 4, 7 (17 f.); 7, 377 (400); 12, 341 (347); 14, 19 (23); 14, 263 (275). — BADURA, AöR 92 (1967), S. 382.

53 BVerfGE 22, 180.

54 BGBl 1967 I, S. 581.

55 Die Anpassung des Haushaltsrechts an die Grundsätze einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft war eines der Hauptziele der mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. 8. 1969 (BGBl I, S. 1273) und der Bundeshaushaltsordnung vom 19. 8. 1969 (BGBl I, S. 1284) verwirklichten Haushaltsreform (BTag Drucks. V/3040). — K.-H. FRIAUF — H. WAGNER, VVdStL 27 (1969), S. 3 ff.; HÜTTL, DVBl 68, 673.

56 Finanzbericht 1970, S. 161. — KÖTTGEN, in: Fs. f. H. Muthesius, 1960, S. 19; KÖTTGEN, AfK 5 (1966), S. 1; F. WELLER, Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der BRD, 1967.

57 STERN, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, Verh. d. 47. DJT, 1968, I, E; ELSNER, DÖV 68, 520.

auf Grund Art. 109 GG erlassene *Stabilitätsgesetz*⁵⁸ über den haushalts- und finanzwirtschaftlichen Verfassungsauftrag hinaus und bindet Bund und Länder nicht nur bei ihren finanziellen, sondern auch bei ihren wirtschaftspolitischen Maßnahmen an die in Art. 109 GG nur angedeuteten, in § 1 StabG genauer angegebenen Grundsätze der Konjunktur- und Wachstumspolitik.

Im Mittelpunkt der Regelungen des StabG stehen verschiedenartige Ermächtigungen und Verpflichtungen des Bundes, der Länder und der Gebietskörperschaften zu einer antizyklischen Beeinflussung der Nachfrage durch Maßnahmen der Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik. Daneben sind eine Anzahl von Vorkehrungen zur Vorbereitung und Unterstützung der konjunkturpolitischen Maßnahmen getroffen, so die Verpflichtung der BReg zur Vorlage eines Jahreswirtschaftsberichts (§ 2)⁵⁹ und zur Aufstellung von Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten („konzertierte Aktion“) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Wahrung der Ziele des § 1 (§ 3)⁶⁰, die Errichtung eines Konjunkturrates für die öffentliche Hand bei der BReg (§ 18), die Verpflichtung des Bundes und der Länder zu einer fünfjährigen Finanzplanung (§§ 9, 10, 14)⁶¹ und die Verpflichtung der BReg zur Vorlage zweijähriger Subventionsberichte (§ 12 II). Die vorgesehenen Maßnahmen der antizyklischen Haushalts- und Finanzpolitik bestehen in einer Manipulierung der haushaltswirtschaftlichen Ausgaben mit Hilfe von Konjunkturausgleichsrücklagen (§§ 5—8, 13, 14, 15) und in Kreditlimitierungen zu Lasten der öffentlichen Haushalte (§§ 19 ff.). Im Interesse eines antizyklischen Einsatzes der Steuergewalt im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer ermächtigt das StabG zur Begünstigung bestimmter Investitionen durch Steuerabzüge und zur befristeten Senkung des Steuersatzes bis zu 10 %, um die Konjunktur anzuregen, und zum Ausschluß bestimmter Abschreibungsformen und zur befristeten Hebung des Steuersatzes bis zu 10 %, um die Konjunktur zu dämpfen (§§ 26 Nr. 3, 27).

c) Das europäische Wirtschaftsrecht: Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverwaltung werden in zunehmendem Maße auch durch das Recht der *Europäischen Ge-*

58 Gutachten über die Finanzreform in der BRD, 1966 (dazu: HENLE, DÖV 66, 608). — K. STERN — P. MÜNCH, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 1967; A. MÖLLER, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 1968; STERN, Konjunktursteuerung, a. a. O.; WILKE, AÖR 93 (1968), S. 270; ZUCK, JZ 67, 694; ROTH, Die Gefahrenvorsorge im sozialen Rechtsstaat, 1963; WIEBEL, NJW 69, 899.

59 Jahreswirtschaftsbericht 1970 der BReg: BTag Drucks. VI/281.

60 BIEDENKOPF, BB 68, 1005; SCHLECHT, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, 1968.

61 Beschluß der BReg vom 6. 7. 1968 über die Finanzplanung des Bundes bis 1971 (Bulletin 1968, Nr. 73); Beschluß der BReg vom 4. 9. 1968 über die Finanzplanung des Bundes bis 1972 (BTag Drucks. V/3299); Beschluß der BReg vom 23. 1. 1970 über die Finanzplanung des Bundes 1969 bis 1973 (BTag Drucks. VI/301); Finanzbericht 1970, S. 121 ff.

*meinschaften*⁶² und die politischen und administrativen Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane bestimmt⁶³. Der europäische Gemeinsame Markt beruht nicht nur auf einer *Zollunion*, in der die Beschränkungen des Handelsverkehrs durch Zölle und Kontingente zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Freiheit des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs hergestellt werden und eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittstaaten stattfindet, sondern darüber hinaus auf einer *Wirtschaftsunion*, in der selbständige Gemeinschaftsorgane mit eigenen wirtschaftspolitischen und wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Aufgaben und Befugnissen bestehen, in der die nicht den Gemeinschaftsorganen zugewiesenen Funktionen der Wirtschaftspolitik koordiniert werden, in der die Gemeinschaftsorgane supranationale Befugnisse der Rechtsetzung und der Rechtsverwirklichung besitzen und in der eine Vereinheitlichung des für den wirtschaftlichen Prozeß wesentlichen nationalen Rechts, insbesondere des Wirtschafts- und Steuerrechts, angestrebt wird. Die Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften sind *supranational* in dem Sinn, daß die von den Gemeinschaftsorganen auf Grund der Ermächtigungen in den Gründungsverträgen („primäres Gemeinschaftsrecht“) erlassenen Rechtssätze („sekundäres Gemeinschaftsrecht“), unter denen die Verordnungen des Rates auf Grund des EWG-Vertrages (Art. 189 II EWGV) im Vordergrund stehen, ohne einen besonderen Rechtsanwendungsbefehl der nationalen Parlamente für alle Angehörigen der Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich sind und in ihrem Rang sämtlichen nationalen Rechtssätzen, einschließlich des Verfassungsrechts, vor-

62 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957 (BGBl 1957 II, S. 766); Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951 (BGBl 1952 II, S. 447); Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. 3. 1957 (BGBl 1957 II, S. 1014); Abkommen über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften vom 25. 3. 1957 (BGBl 1957 II, S. 1156); Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. 4. 1965 (BGBl 1965 II, S. 1454). — CARTOU, Europäische Organisationen, 1967; SEIDL-HOHENVELDERN, Das Recht der Internationalen Organisationen, einschl. der Supranationalen Gemeinschaften, 1967; W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Droit des Communautés européennes, 1969; H. WAGNER, AÖR 91 (1966), S. 257; IPSEN, Der deutsche Jurist und das europ. Gemeinschaftsrecht, Verh. d. 45. DJT, 1964, II/L.; GROSSFELD, JuS 66, 347; J. H. KAISER — P. BADURA, VVdStRL 23 (1966); OPHÜLS, in: Recht im Wandel, 1966, S. 519; OPPERMANN, AÖR 91 (1966), S. 114; Zur Stellung der Mitgliedstaaten im Europarecht, Schriftenr. der Hochschule Speyer, Bd. 32, 1967; EVERLING, NJW 67, 465; FUSS, Die Europ. Gemeinschaften und der Rechtsstaatsgedanke, 1967; ZIEGER, Das Grundrechtsproblem in den Europ. Gemeinschaften, 1970.

63 OPHÜLS, ZHR 124 (1962), S. 136; Staat und Wirtschaft im nationalen und übernationalen Recht, Schriftenr. der Hochschule Speyer, Bd. 22, 1964; EVERLING, Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Rechtsproblem, 1964; H. SCHMIDT, Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, 1964; BADURA, a. a. O. (Anm. 62), S. 77 ff.; G. ERLER, in: Verwaltung im modernen Staat, Berliner Beamtentage 1965, 1966, S. 47; PRASCH, Die unmittelbare Einwirkung des EWG-Vertrages auf die Wirtschaftsunternehmen, 1967; EVERLING, EuR 3 (1968), S. 175; IPSEN, DÖV 68, 441.

gehen, und als die Wirtschaftsverwaltungsakte der Kommission für die Adressaten ebenfalls unmittelbar verbindlich sind. Die Rechtsakte der Gemeinschaften sind der nationalen Gerichtsbarkeit nach Maßgabe des Art. 177 EWGV (Art. 41 EGKSV; Art. 150 EAGV), das sekundäre Gemeinschaftsrecht ist, weil nicht von deutscher öffentlicher Gewalt abgeleitet, der Normenkontrollgewalt des BVerfG entzogen⁶⁴. Der Rechtsschutz gegen Akte der Gemeinschaftsorgane liegt in der Hand des Europäischen Gerichtshofs (Art. 164 ff. EWGV, Art. 31 ff. EGKSV, Art. 136 ff. EAGV)⁶⁵.

Die *Wirtschaftsverfassung* der Europäischen Gemeinschaften hat das Prinzip zur Grundlage, daß die Wirtschaftsform der nationalen Wirtschaften der Mitgliedstaaten wie auch des Gemeinsamen Marktes die der privatwirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Wettbewerbswirtschaft verbunden mit den sich aus dem staatlichen und teilweise vergemeinschafteten Auftrag zur wohlfahrtsstaatlichen Sozialgestaltung ergebenden Regelungen zur Ordnung, Beeinflussung und Lenkung des wirtschaftlichen Prozesses ist und bleibt. In den Gemeinschaften sind lediglich die wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Funktionen in dem zur Schaffung und Ordnung des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Umfang einer übernationalen Erledigung anvertraut. Dies zeigt sich in den Zielen und Aufgaben der Gemeinschaften (Art. 2, 3 EWGV; Art. 2, 3 EGKSV; Art. 1, 2 EAGV) wie auch im europäischen Wettbewerbsrecht (Art. 85 ff. EWGV, Art. 65 ff. EGKSV). Wirtschaftslenkende Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaftsorgane bestehen vornehmlich im Rahmen der landwirtschaftlichen Marktordnungen (Art. 40 EWGV)⁶⁶, im Bereich der Montanwirtschaft, z. B. Preisfestsetzungen (Art. 61 EGKSV) und Investitionskontrolle (Art. 54 V EGKSV), und in Gestalt des Versorgungsmonopols der EURATOM-Agentur und des Kernbrennstoffeigentums der EURATOM (Art. 52 ff., 86 ff. EAGV).

3. Gesetzgebung auf dem Gebiet der Wirtschaftsverwaltung

Die Wirtschaftspolitik kann nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nur dadurch für die Verwaltungsunterworfenen rechtlich verbindlich werden, daß durch Gesetz oder durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt auf Grund Gesetzes Berechtigungen oder Verpflichtungen begründet, geändert oder aufgehoben werden. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes suchen das demokratisch und

64 BVerfGE 22, 293.

65 STEINDORFF, Rechtsschutz und Verfahren im Recht der europ. Gemeinschaften, 1964; ULE, Empfiehlt es sich, die Bestimmungen des europ. Gemeinschaftsrechts über den Rechtsschutz zu ändern und zu ergänzen? Verh. d. 46. DJT, 1966, I/4; GUTSCHE, Die Bindungswirkung der Urteile des Europ. Gerichtshofes, 1967; BRINKHORST-SCHERMERS, Judicial Remedies in the European Communities, 1969.

66 Agrarrecht der EWG, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 10, 1969; JAENICKE, ZaöRVR 23 (1963), S. 485; V. GÖTZ, JZ 63, 157, 265; V. GÖTZ, NJW 68, 1545; BVerwGE 31, 279 (betr. VO Nr. 19/62/EWG vom 4. 4. 1962).

rechtsstaatlich gebotene Übergewicht des Parlaments gegenüber der regierenden und verwaltenden Exekutive zu sichern. Die dem zugrundeliegende verfassungsrechtliche Fragestellung, die für die Gesetzgebung überhaupt, in besonders dringlicher Weise aber für die wirtschaftspolitische Gesetzgebung gilt, betrifft nicht nur die rechtsstaatliche Gebundenheit der Gesetzgebung durch die Grundsätze und Rechtsätze der Verfassung⁶⁷, sondern auch das Vorhandensein und den Umfang eines selbständigen, d. h. einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung nicht bedürftigen politischen und administrativen Mandats der Exekutive⁶⁸.

Indem die Praxis an der Beschränkung des *Gesetzesvorbehalts* auf die „Eingriffsverwaltung“ festhält und für die leistende Verwaltung neben dem Haushaltsgesetz eine besondere gesetzliche Ermächtigung nur für erforderlich hält, wenn der begünstigende Verwaltungsakt die Rechtsstellung eines Dritten, etwa des Konkurrenten eines Subventionsempfängers, unmittelbar berührt⁶⁹, wird ein nicht unwesentlicher Teil der Wirtschaftsverwaltung der verwaltungsinternen Regelungsvollmacht der Exekutive in Gestalt von Richtlinien und ähnlichen Verwaltungsvorschriften überlassen. Der Verzicht auf den Gesetzesvorbehalt für die Leistungsverwaltung läßt entsprechend dem Vorrang des Gesetzes immerhin die Kompetenz des Parlaments unberührt, die Vergabe von Leistungen gesetzlich zu regeln. Weittragender ist, daß bedeutsame Bereiche der Wirtschaftspolitik als *Funktion der Regierung* betrachtet werden und das Parlament insoweit auf eine Kontrollvollmacht im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems beschränkt wird. So werden unter Berufung auf sachlogische Gegebenheiten die Wirtschaftsplanung⁷⁰ und die Konjunkturpolitik⁷¹ primär als eine Angelegenheit der Regierung angesehen. Damit wird das rechtsstaatliche Problem der gesetzefreien Wirtschaftsverwaltung auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften, die häufig als Rechtsform der Planung benutzt werden, vor allem aber die Frage aufgeworfen, ob die überkommenen Rechtsinstitute der parlamentarischen Demokratie nicht im Angesicht der wohlfahrtsstaatlichen Wirtschaftspolitik und -verwaltung einer Fortentwicklung bedürfen⁷².

67 Neben der allgemeinen Literatur zum WirtschaftsverfassungsR (Anm. 46): H. HUBER, ZSR n. F. 70 (1951), 173; BALLERSTEDT, AöR 74 (1948), 129; HAMANN, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, 1953; P. HENSEL, Ordo 14 (1963), 43; MÜHL, DÖV 67, 224.

68 IMBODEN, Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, 2. Aufl., 1962; JESCH, Gesetz und Verwaltung, 1961; H. H. RUPP, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965; K. VOGEL — R. HERZOG, VVdStRL 24, 1966; OSSENBÜHL, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968; SCHEUNER, DÖV 69, 585.

69 BVerfGE 6, 282; 18, 352; BayVGH VerwRspr. 19, 347; HessVGH DÖV 63, 880.

70 HERZOG, a. a. O., S. 201 ff.

71 K. STERN — P. MÜNCH, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 1967, S. 55; STERN, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, Verh. d. 47. DJT, 1968, I, Teil E, S. 35.

72 SCHEUNER, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung I, 1965, S. 67; IPSEN, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung II, 1966, S. 63; GYGI, ebd., S. 113; FORSTHOFF, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung III, 1969, S. 21; OULÈS, Economic Planning and Democracy, 1966.

Entsprechend der Notwendigkeit, die Wirtschaftseinheit innerhalb der BRD zu wahren (vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG), hat das GG den Bund umfassend mit *Zuständigkeiten zu wirtschaftspolitischer Gesetzgebung* ausgestattet; die zum Teil sehr ausführlichen Bestimmungen einiger Landesverfassungen über das Wirtschaftsleben (insb. Art. 151 ff. BayVerf; Art. 27 ff. HessVerf) sind dadurch weitgehend bedeutungslos⁷³. Der Bund besitzt für einzelne Bereiche teils ausschließliche (Art. 73 Nr. 4, 5, 6, 9 GG), teils konkurrierende (Art. 74 Nr. 1, 11 a, 15, 16, 17, 18, 20 GG) Zuständigkeiten sowie allgemein für das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Nr. 11 GG) die konkurrierende Kompetenz zur Gesetzgebung. Zur Materie „Recht der Wirtschaft“, die im weiten Sinn zu verstehen ist und durch die in dem Klammersatz angegeben Gegenstände nur beispielhaft erläutert wird, gehören Gesetze, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen, alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgendeiner Weise auf die berufliche Tätigkeit oder die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen⁷⁴.

Der für die wohlfahrtsstaatliche Sozialgestaltung charakteristische instrumentale Charakter des Gesetzes tritt im Bereich der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung besonders deutlich zu Tage. Das „*Maßnahme-Gesetz*“⁷⁵ stellt nicht, wie das verwaltungsrechtliche Gesetz des liberalen Rechtsstaates, in auf dauerhafte Geltung angelegter Abstraktheit der Exekutive Ermächtigungen zum „Vollzug“ im Einzelfall zur Verfügung, sondern greift als situationsbezogene normative Aktion selbst intervenierend und gestaltend in einen Sozialbereich ein, um in ihm einen gewünschten Zustand herzustellen⁷⁶. Das „*Plan-Gesetz*“⁷⁷ ist ein Sonderfall des Maßnahme-Gesetzes⁷⁸. Ein anderer eigenartiger Typ wirtschaftspolitischer Gesetzgebung, dessen Regelungen weder ordnend noch intervenierend sind, ist das „*Richtlinien-Gesetz*“, das ein bestimmtes politisches Programm durch gesetzesförmigen Parlamentsakt normiert, um es für die Exekutive aber auch für die künftige Gesetzgebung verbindlich zu machen⁷⁹.

Das in der gesamten Gesetzgebung zu beobachtende Bedürfnis, technische, untergeordnete und situationsbezogene Regelungen durch eine Delegation der Verord-

73 HAMANN, WirtschaftsverfassungsR, S. 23 ff.

74 BVerfGE 4, 7 (13); 5, 25 (28 f.); 8, 143 (148 f.); 26, 246.

75 Beispiel: InvestitionshilfeG vom 7. 1. 1952 (BGBl 1952 I, S. 7). — BVerfGE 4, 7; IPSen, AÖR 78 (1953), S. 284.

76 FORSTHOFF, in: Gedächtnisschrift f. W. Jellinek, 1955, S. 221; K. ZEIDLER, Maßnahmegesetz und „klassisches“ Gesetz, 1961; K. HUBER, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, 1963 (dazu AÖR 91 [1966], S. 135); SCHMIDT-RIMPLER, Wirtschaftsrecht, HDSW 12 (1965), S. 686 (706); BVerfGE 25, 371; VerfGH RhPfalz DÖV 69, 560 (564 ff.).

77 Beispiele: der gesetzesförmige Volkswirtschaftsplan der sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft; G über den Ausbauplan für die Bundesfernstraßen vom 27. 7. 1957 (BGBl 1957 I, S. 1189).

78 K. HUBER, a. a. O., S. 83 ff.

79 Beispiele: G über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform vom 24. 6. 1948 (WiGBl S. 17); § 1 Stabilitätsg.

nungsgewalt der Exekutive zu überlassen, macht sich im Bereich der Wirtschaftspolitik in Gestalt des „*Ermächtigungs-Gesetzes*“ geltend, dessen weitgespannte und generalklauselartige Ermächtigungen ein rasches und flexibles Reagieren ermöglichen sollen. Derartige Ermächtigungen sind mit dem Erfordernis hinreichender inhaltlicher Bestimmtheit (Art. 80 I 2 GG) dann vereinbar, wenn die Eigenart des geregelten Gegenstandes eine genauere Substantiierung im Gesetz selbst ausschließt und die mit Hilfe von Zweck und Regelungszusammenhang des Gesetzes auszulegende Ermächtigungs-Generalklausel Programm, Tendenz und Reichweite der durch sie zugelassenen exekutivischen Rechtsetzung erkennen läßt⁸⁰. Unter diesen Voraussetzungen ist auch eine Ermächtigung unbedenklich, die wie § 26 Nr. 3 StabG eine antizyklische Manipulierung von Steueransprüchen durch Rechtsverordnung zuläßt⁸¹, weil hier ein Rechtsakt der Wirtschaftslenkung im Mantel einer Steuernorm erscheint. Bei den konjunkturpolitischen Verordnungsermächtigungen des Stabilitätsgesetzes hat man zur Wahrung der mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verfolgten verfassungspolitischen Ziele die relative Unbestimmtheit der materiellen Delegationen durch verfahrensmäßige Vorkehrungen zu kompensieren gesucht (vgl. Art. 109 IV 2—4 GG)⁸².

4. Grundrechtsschutz wirtschaftlicher Tätigkeit

Die wirtschaftspolitische Gesetzgebung und die Rechtsverwirklichung durch die Wirtschaftsverwaltung finden in den durch das verfassungsrechtliche Grundrechtssystem gewährleisteten Institutsgarantien und subjektiv öffentlichen Rechten direkte Gebundenheit und normative Begrenzung. Der Grundrechtsschutz der selbständigen Unternehmertätigkeit, der sich unter dem Namen der „Wirtschaftsfreiheit“ oder „marktwirtschaftlichen Unternehmensfreiheit“ (Ernst Rudolf Huber) scheinbar als eine rechtliche Einheit konstruieren läßt, ist auf eine Anzahl Grundrechtsverbürgungen mit unterschiedlichen Gesetzesvorbehalten verstreut. Neben den Basisfreiheiten des Berufs (Art. 12 I GG), des Eigentums (Art. 14 GG) und des Vertrags, letztere nur implizit in dem auch die wirtschaftliche Betätigung schützenden „Auffanggrundrecht“ der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) gesichert⁸³, gehören hierzu auch die wirtschaftliche Assoziationsfreiheit (Art. 9 I GG), die auf das Recht der Gesellschaften, Kartelle und Wirtschaftsverbände einwirkt, und die wirtschaftliche Freizügigkeit (Art. 11 GG).

80 BVerfGE 8, 274 (311); 9, 63 (70 f.); 14, 105 (114); 13, 153 (161); 23, 208; BGH NJW 68, 294; H. KRAUSE, in: Fs. f. A. HUECK, 1959, S. 413.

81 K. STERN — P. MÜNCH, a. a. O. (Anm. 71) §§ 26—28 StabG Erl. IX; a. A. KÖTTGEN, AfK 5 (1966), 1/18.

82 WILKE, AöR 93 (1968), S. 270.

83 BVerfGE 6, 32; 8, 274 (328 f.); H. HUBER, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Vertragsfreiheit, 1966.

a) **Unternehmensfreiheit; Grundsätze der Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit:** Aus Art. 2 I GG ist als besondere Konkretisierung der allgemeinen wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit neben der Vertragsfreiheit die *Freiheit selbstverantwortlicher unternehmerischer Disposition* entwickelt worden, durch die die unternehmerischen Entscheidungen über die Art und Weise, in der auf den Unternehmenserfolg hingearbeitet werden soll, über den Einsatz der Betriebs- und Investitionsmittel und das Verhalten des Unternehmens im marktwirtschaftlichen Wettbewerb („Wettbewerbsfreiheit“) einen eigengearteten grundrechtlichen Schutz gegenüber wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Geboten, Verboten und Verpflichtungen erfahren⁸⁴. Die Kraft dieser Unternehmerfreiheit gegenüber dem wirtschaftslenkenden Gesetzgeber ist unterschiedlich, je nachdem ob unter der die allgemeine Handlungsfreiheit einschränkenden „verfassungsmäßigen Ordnung“ jede verfassungsgemäße Rechtsnorm⁸⁵ oder nur die von der Verfassung selbst anerkannten oder vorausgesetzten fundamentalen Gemeinschaftsgüter⁸⁶ verstanden werden. Im ersten Fall unterliegt das Grundrecht einem durch Art. 19 II GG verstärkten Gesetzesvorbehalt und braucht eine gesetzliche Bestimmung von Inhalt und Schranken der grundrechtlichen Freiheit nur durch ein besonderes Interesse des öffentlichen Wohls gerechtfertigt zu sein⁸⁷. Im zweiten Fall muß die gesetzliche Beschränkung durch überragende Forderungen des Gemeinwohls zwingend geboten sein.

Jedes Gesetz, das Inhalt und Schranken der allgemeinen Handlungsfreiheit oder irgend eines anderen Grundrechts bestimmt, muß mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) und mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen. Diese beiden Verfassungsgrundsätze sind gerade für die sozialgestaltenden Rechtssätze des ordnenden und lenkenden Wirtschaftsgesetzgebers die ausschlaggebenden Maßstäbe. Eine gesetzliche Regelung verletzt den *allgemeinen Gleichheitssatz*, wenn sie eine willkürliche Differenzierung oder Nichtdifferenzierung bewirkt, d. h. wenn sie ohne vernünftige, sich aus der Natur der Sache ergebende oder sonst sachlich einleuchtende Gründe gleiche Tatbestände ungleich oder ungleiche Tatbestände gleich behandelt und die Unsachlichkeit der getroffenen Regelung evident ist⁸⁸. Dieses Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes als Willkürverbot gibt dem wirtschaftslenkenden Gesetzgeber, dessen Intention gerade die aus wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Gründen gebotene Gestaltung, d. h. differenzierende Veränderung der Wirtschaftsstruktur oder der Wettbewerbs-

84 BVerfGE 4, 7 (15 f.); 12, 341 (347 f.); NIPPERDEY, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl., 1965, S. 29 ff.; IPSEN, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung II, 1966, S. 63, 93 ff.; IPSEN, AöR 90 (1965), S. 393, 430 ff.; E. R. HUBER, Marktinformationsverfahren und Grundgesetz, in: W. HEFERMEHL — E. R. HUBER — H. ST. SEIDENFUS, Kooperative Marktinformation, 1967, S. 49/50.

85 So die Praxis des BVerfG seit BVerfGE 6, 32.

86 So ein Teil der Literatur; z. B. E. R. HUBER, Marktinformationsverfahren, a. a. O., S. 52 f.

87 BVerfGE 18, 315.

88 BVerfGE 1, 14 (52); 12, 326 (333); 19, 101 (115); 19, 354 (367 f.).

verhältnisse ist, erheblichen Spielraum⁸⁹. Für die gesetzesfrei durch und auf Grund von Verwaltungsvorschriften tätige Wirtschaftsverwaltung führt der allgemeine Gleichheitssatz wenigstens zu einer gewissen normativen Bindung durch das Gebot der Gleichbehandlung und die Begründung subjektiv öffentlicher Rechte der Verwaltungsunterworfenen. Der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* ist ein verfassungsrechtliches Kriterium für Art und Ausmaß zulässiger Beschränkungen des Grundrechtsbereichs. Das verfolgte wirtschaftspolitische Ziel muß ein hinreichendes Gewicht haben, um die erfolgte Freiheitsbeeinträchtigung zu rechtfertigen, und die erfolgte Freiheitsbeeinträchtigung muß geeignet und erforderlich sein, um das wirtschaftspolitische Ziel zu verwirklichen.

b) Berufsfreiheit: Art. 12 I GG schützt nicht zwei selbständige Grundrechte der Berufswahl und der Berufsausübung, sondern das einheitliche Grundrecht der Berufsfreiheit, bei dem zwischen Wahl und Ausübung des Berufes lediglich wegen der unterschiedlichen Reichweite der zulässigen gesetzlichen Regelung differenziert ist. Der Regelungsvorbehalt des Art. 12 I S. 2 GG erstreckt sich daher nicht nur auf die Ausübung, sondern auch auf die Wahl eines Berufes, kann in bezug auf diese aber nur unter erschwerten Voraussetzungen durch Gesetz ausgenutzt werden. Die denkbaren „Stufen“, auf denen der Gesetzgeber die Berufsfreiheit regeln kann, unterscheiden sich nach dem Maß der durch sie bewirkten Freiheitsbeeinträchtigung und sind nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszuwählen; verhältnismäßig ist nur der geringste zur Erreichung des wirtschaftspolitischen Ziels ausreichende Eingriff. Die Regelungsstufen reichen von der bloßen Ordnung der Berufsausübung bis zur Beschränkung der Berufswahl durch subjektive oder gar objektive Zulassungsvoraussetzungen⁹⁰.

Der sachliche Schutzbereich der Berufsfreiheit wird durch den Begriff des Berufes bestimmt. *Beruf* ist jede erlaubte⁹¹, für eine bestimmte Dauer und nicht nur vorübergehend ausgeübte Betätigung, die der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage dient, sei es als selbständiger Unternehmer oder sonst Berufstätiger („freier Beruf“), sei es in abhängiger Arbeit. Durch das Grundrecht geschützte Berufe sind auch die nur im Staatsdienst möglichen Beschäftigungen und die dem Staat oder einem sonstigen Verwaltungsträger vorbehaltenen Wirtschafts- oder Berufstätigkeiten, wie z. B. die gewerbmäßige Arbeitsvermittlung. Deshalb unterliegt sowohl die Monopolisierung einer Tätigkeit zugunsten des Staates, d. h. die Errichtung oder Beibehaltung eines Verwaltungsmonopols, als auch die Ausgestaltung der monopolisierten Tätigkeiten durch das Gesetz den Grundsätzen des Art. 12 I GG, wenngleich nach dem Grundgedanken des Art. 33 IV GG die Eigenart der in Anspruch genom-

89 BVerfGE 4, 7 (18 f., 24); 12, 354 (367); 17, 210 (216 f.); 18, 315 (331 f., 340); 19, 101; 21, 160.

90 BVerfGE 7, 377 („Apotheken-Urteil“). — H. H. RUPP, AöR 92 (1967), S. 212; J. SCHWABE, DÖV 69, 734.

91 BVerwGE 22, 286.

menen öffentlichen Aufgabe als besonderer Maßstab der Grundrechtseinschränkung zu berücksichtigen ist⁹².

Die Freiheit der *Berufswahl* darf nur eingeschränkt werden, wenn und soweit der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter es zwingend gebietet. Besteht die Beschränkung der Berufswahl in der Aufstellung bestimmter Voraussetzungen für die Aufnahme des Berufs, ist der tiefere Eingriff in Gestalt objektiver Zulassungsbedingungen, die an außerhalb der Person des Berufsbewerbers liegende Umstände anknüpfen⁹³, nur zulässig, wenn subjektive Bedingungen⁹⁴ ungenügend wären. Die *Berufsausübung* kann gesetzlich geregelt werden, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen; der grundrechtliche Schutz erschöpft sich in der Abwehr unverhältnismäßiger und willkürlicher Beschränkungen⁹⁵. Auch Steuervorschriften mit wirtschaftslenkender Nebenwirkung sind, sofern sie nicht prohibitiv die Aufnahme eines Berufs beeinflussen und dadurch die freie Berufswahl beeinträchtigen, als Regelungen der Berufsausübung zu beurteilen⁹⁶; denn eine an Art. 12 I GG zu messende Regelung der Berufsausübung liegt bei allen gesetzlichen oder administrativen Maßnahmen vor, die bestimmt oder geeignet sind, in die eigenverantwortliche Gestaltung der Berufstätigkeit einzugreifen. Die polizeiliche Generalklausel kommt als Rechtsgrundlage für eine Regelung der Berufsausübung durch Verordnung oder Verfügung, sofern nicht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung droht, grundsätzlich nicht in Frage; denn der Gesetzesvorbehalt des Art. 12 I 2 GG bezieht sich auf wirtschaftsverwaltungsrechtliche Spezialgesetze⁹⁷.

c) Eigentumsgarantie: Wengleich die grundrechtliche Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)⁹⁸ durch ihren Wortlaut den „Inhalt“ des Eigentums seinen „Schranken“ und Sozialbindungen gegenüberzustellen scheint und damit die Vorstellung nahelegt, das Eigentum sei entsprechend der liberalen Formel des „staatsfreien Raumes“ von „Eigentum und Freiheit“ eine vorstaatliche Größe, die der staatlichen Ordnung, Begrenzung und Gestaltung gewissermaßen vorgegeben sei, ergibt eine von der Frage nach der verfassungspolitischen Funktion des Eigentums für die

92 BVerfGE 16, 6; 17, 371; 21, 245; 21, 261; BVerwG DÖV 66, 195; BADURA, Das Verwaltungsmonopol, 1963, Tz 83; H. HOFFMANN, DVBl 64, 457; LEISNER, AöR 93 (1968), S. 161; OBERMAYER, NJW 69, 1457.

93 BVerfGE 9, 39; 14, 19; 21, 173; 21, 245; 21, 261; 25, 1 (Vorlagebeschuß: BVerwG DÖV 65, 709); BVerwGE 18, 113.

94 BVerfGE 9, 338; 13, 97; 19, 330; 25, 236.

95 BVerfGE 9, 73; 21, 72; 22, 380; 23, 50.

96 BVerfGE 13, 181; 16, 147; FRIAUF, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966; FRIAUF, BB 67, 1345.

97 BVerwGE 10, 164; ERMACORA, JuS 61, 217.

98 W. WEBER, GR II, S. 331; R. REINHARDT — U. SCHEUNER, Verfassungsschutz des Eigentums, 1954; SCHEUNER, Die Garantie des Eigentums in der Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte, in: U. SCHEUNER — E. KÜNG, Der Schutz des Eigentums, 1966, S. 5; IPSEN, AöR 91 (1966), S. 86; CHR. PETER, JZ 69, 549.

gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse geleitete Betrachtung, daß die Verfassung das Eigentum nicht nur als individualistisches Reservat, sondern auch als sozialnützlich Element der Gesellschaftsordnung gewährleistet. Das Eigentum wird einerseits geschützt, weil es die rechtliche Zuteilung der gegenständlichen Grundlagen individueller Daseinsbehauptung und -gestaltung bewirkt. Auf der anderen Seite hat das Eigentum im Rahmen einer Wirtschaftsordnung mit prinzipiell marktwirtschaftlicher Produktion und Verteilung die Aufgabe, die privatautonome Entscheidung über den Gebrauch und den Verkehr der Güter (Produktionsmittel, Waren) zu ermöglichen, auf der die Dezentralisation des wirtschaftlichen Prozesses und die mit der gesellschaftlich erwünschten privaten Initiative verbundene individuelle Verteilung von Erfolg und Risiko beruhen⁹⁹. Kraft des wohlfahrtsstaatlichen Sozialgestaltungsauftrages, der in Art. 14 II GG individualistisch gewendet als Pflichtigkeit des Eigentümers erscheint, ist es dem Staat aufgegeben, den privatautonomen Gebrauch des Eigentums, vornehmlich des produktiven Kapitals, unter Aufrechterhaltung seiner Funktion für den marktwirtschaftlichen Prozeß in dem Maße durch rechtliche Ordnung und Gestaltung zu vergesellschaften, in dem es zur Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit erforderlich ist und in dem das Eigentum sozialschädliche Macht- und Ausbeutungschancen vermittelt.

Die Verbürgung des Art. 14 GG schützt als Einrichtungsgarantie das Eigentum als Rechtsinstitut der Privatrechtsordnung und gewährleistet die bestehenden konkreten Eigentumspositionen in Gestalt subjektiv öffentlicher Rechte. „Eigentum“ im Sinne des Grundrechts ist jede vermögenswerte Rechtsposition, die der persönlichen Lebensführung oder der wirtschaftlichen Betätigung als Grundlage dient¹⁰⁰. Die wirtschaftsverwaltungsrechtlich im Vordergrund stehende Konkretisierung der Eigentumsgarantie ist die Sicherung des als vermögenswertes Recht anerkannten *engerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs* im Hinblick auf den sozialgestaltenden und wirtschaftslenkenden Gesetzgeber¹⁰¹. Der geschützte Gewerbebetrieb¹⁰² umfaßt den sachlichen Bestand des Betriebs und alle seine einzelnen Erscheinungsformen („Ausstrahlungen“), die außerdem den wirtschaftlichen Wert des konkreten Gewerbebetriebs ausmachen, wie Geschäftsbeziehungen, good will und die besondere Lage an der Straße („Kontakt nach außen“), nicht aber bloße Erwerbsmöglichkeiten, Gewinnaussichten, Hoffnungen oder Chancen. Gewährleistet wird die „Sach- und Rechtsgesamtheit“ des Betriebs in ihrer „Substanz“, d. h. das ungestörte Funktionieren des Betriebsorganismus, dessen Beeinträchtigung

99 SCHEUNER a. a. O., S. 43; Bericht ‚Mitbestimmung im Unternehmen‘ (BTag Drucks. VI/334), S. 78.

100 HESSE, Grundzüge, 3. Aufl. 1969, S. 167 f.; SCHEUNER, a. a. O., S. 41.

101 EHLERMANN, Wirtschaftslenkung und Entschädigung, 1957; DUDEN, in: Fs. f. F. Böhm, 1965, S. 3; E. R. HUBER, Grundgesetz und vertikale Preisbindung, 1968, S. 55 ff.

102 BGHZ 23, 157; 45, 150; 48, 58; 48, 65; BGH VerwRspr. 17, 824; BGH NJW 67, 1867; W. WEBER, AöR 91 (1966), S. 382, 400 f.

den Verfügungsberechtigten daran hindert, von der in dem Gewerbebetrieb verkörperten Organisation sachlicher und persönlicher Mittel den bestimmungsgemäßen Gebrauch zu machen. Der geschützte Umfang des Betriebs wird durch die jeweilige ökonomische und örtliche „Situation“ bestimmt, in der das Gewerbe betrieben wird, so daß vorteilhafte Umstände nur garantiert sind, wenn und soweit der Betriebsinhaber sich darauf verlassen darf, daß sie auf Dauer erhalten bleiben. Wirtschaftslenkende Maßnahmen, die — wie die Veränderung des Diskontsatzes, die Herabsetzung eines Schutzzolls oder die Umgestaltung einer Marktordnung — lediglich die erkennbar situationsbedingten Erwerbchancen eines Gewerbebetriebs beeinflussen, stellen daher keinen entschädigungspflichtigen Eingriff in das Unternehmereigentum dar, sofern nicht ein besonderer Vertrauensstatbestand gegeben ist oder auf andere Weise ein Sonderopfer abverlangt wird¹⁰³. Über diese Grundsätze der Eigentumsgarantie hinaus hat ein aus dem allgemeinen Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand staatlicher Wirtschaftsplanung abgeleiteter „Plangewährleistungsanspruch“ noch keine Anerkennung gefunden¹⁰⁴.

Sofern eine wirtschaftslenkende Maßnahme den grundrechtlich gesicherten Bereich des Gewerbebetriebs berührt, kommt es für die Frage, ob darin eine entschädigungslos zu dulden *Bestimmung von Inhalt oder Schranken* des Eigentums oder aber ein *enteignender Eingriff* zu sehen ist, darauf an, ob die Maßnahme — ihre Geeignetheit voraussetzt — im rechten Verhältnis zu der Schwere der den Eigentümer treffenden Einschränkung seiner Dispositionsfreiheit steht, mit anderen Worten, ob die Regelung notwendig (nicht durch eine andere Maßnahme ersetzbar) und für den Eigentümer zumutbar ist¹⁰⁵. Als Kriterium für die Schwere und Zumutbarkeit des Eingriffs ist von der in der Eigentumsgarantie vorausgesetzten Zweckbestimmung des Privateigentums, seiner „Privatnützigkeit“, auszugehen, nämlich seiner Funktion, im marktwirtschaftlichen Wirtschaftsprozeß Basis der privaten Initiative und des privaten Interesses zu sein. Ausschlaggebend ist demnach, ob eine wirtschaftslenkende Maßnahme die Privatnützigkeit des Eigentums respektiert oder aber wesentlich beeinträchtigt oder gar beseitigt, etwa durch Zerstörung der Rentabilität¹⁰⁶. Diese Grundsätze müssen auch für den Fall gelten, daß die Wirtschaftslenkung sich des Mediums der Besteuerung bedient; denn der Steueranspruch verkörpert hier nicht nur eine Geldleistungspflicht, sondern auch eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Beeinträchtigung des Unternehmereigentums. Mit dieser Auffassung stimmt die Rechtsprechung des BVerfG möglicherweise im praktischen

103 BGHZ 45, 83; BGH VerwRspr. 16, 902; BGH JZ 68, 130; BGH BB 68, 1179; BVerwG DVBl 66, 751.

104 IPSEN, VVdStRL 11 (1954), S. 129; IPSEN, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung I, 1965, S. 35, 60 ff.; IPSEN, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung II, 1966, S. 63, 106 ff.; KRIELE, DÖV 67, 531.

105 BVerfGE 21, 74; 21, 150.

106 FORSTHOFF, VerwR, 9. Aufl., 1966, S. 318; REINHARDT, in: REINHARDT — SCHEUNER, a. a. O., S. 10 ff.; EHLMANN, a. a. O., S. 101 ff.; BGH NJW 68, 294.

Ergebnis überein, weil danach die Eigentumsgarantie zwar gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten nicht schützt, aber andererseits dennoch verletzt sein könnte, wenn die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen¹⁰⁷.

Die verfassungsrechtliche Regelung der *Sozialisierung* in Art. 15 GG¹⁰⁸ hat bisher mangels Vollzugs¹⁰⁹ noch keine praktische Bedeutung erlangt, ist aber nichtsdestoweniger jedenfalls deshalb wirtschaftsverfassungsrechtlich bedeutsam, weil sie in besonders eindeutiger Weise zeigt, daß das GG nicht eine Festlegung der liberalen Wirtschafts Idee darstellt oder verlangt. Die Sozialisierung ist durch ihre auf sozialentwährende Umschaffung der Eigentumsordnung gerichtete Zwecksetzung von der Enteignung geschieden. Da Art. 15 GG den Gesetzgeber nicht zur Sozialisierung verpflichtet und deshalb seine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gestaltungsfreiheit nicht berührt¹¹⁰, besteht die rechtliche Wirkung dieser Vorschrift lediglich darin, daß sie einen etwaigen Sozialisierungswillen auf die aufgeführten Objekte der Produktionssphäre beschränkt, deren Sozialisierungsfähigkeit allerdings zugleich abstrakt feststellt, und daß sie durch die Verweisung auf die Regelung der Enteignungsentschädigung eine entschädigungslose Sozialisierung ausschließt.

III. Wirtschaftsverwaltung

1. Organisation

a) Staatliche Wirtschaftsverwaltung in Bund und Ländern: Während die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Wirtschaftsverwaltungsrechts zur ausschließlichen oder konkurrierenden Kompetenz des Bundes gehört, ist die *Ausübung öffentlicher Verwaltung* im Bereich der Wirtschaft ganz überwiegend eine Angelegenheit der Länder (Art. 30, 83, 84 GG). Die Formulierung der *Wirtschaftspolitik* hingegen liegt im wesentlichen in der Hand der BReg und des Bundeswirtschaftsministers¹¹¹, ebenso wie die abgeleitete Rechtssetzung durch Rechtsverordnungen; für diese ist

107 BVerfGE 4, 7 (16); 19, 119 (128 f.) — BELLSTEDT, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern, 1962; FRIAUF, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966 (dazu: F. NEUMARK, FinArch 25, 1966, S. 476); F. KLEIN, StW 43 (1966), S. 433; BADURA, Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat, 1966, S. 25 f.; W. WEBER, StbJb 1967/68, S. 95, 116 ff.; VOGEL, in: Jb. d. Fachanwälte für Steuerrecht 1968/69, S. 225.

108 H. P. IPSEN — H. RIDDER, VVdStRL 10 (1952), S. 74 ff.; HERB. KRÜGER, GRe III/1, S. 267; KIMMICH, BK, Zweitbearb. des Art. 15, 1965; ORTLIEB, Der gegenwärtige Stand der Sozialisierungsdebatte in Deutschland, SchrVfS n. F. 2 (1950), S. 189; MAUNZ, StaatsR, S. 175 f.; ABENDROTH, Das Grundgesetz, 1966, S. 62 ff.

109 Zu der auf Grund Art. 41 HessVerf erfolgten Sozialisierung und deren Schicksal: HERB. KRÜGER, AöR 77 (1951/52), S. 46; IPSEN, DÖV 52, 225; IPSEN, in: Fs. f. Jahress, 1964, S. 115.

110 Zur Privatisierung: BVerfGE 12, 354.

111 RANDEL, Das Bundesministerium für Wirtschaft, 1966.

meistens die Zustimmung des Bundesrates erforderlich (Art. 80 II, 109 IV 3 GG). Durch Beiräte der BReg wird die Wirtschaftspolitik vorbereitet und beeinflusst¹¹². Aufgaben und Befugnisse der Währungs- und Kreditpolitik werden durch die unabhängige (ministerialfreie) Bundesbank wahrgenommen¹¹³. Eine Ausübung von Wirtschaftsverwaltung durch den Bund erfolgt mit Hilfe von Bundesoberbehörden, wie z. B. dem Bundeskartellamt¹¹⁴ und dem Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft¹¹⁵, und von bundesunmittelbaren Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts, wie z. B. der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr¹¹⁶ und den ernährungswirtschaftlichen Einfuhr- und Vorratsstellen (Art. 87 III 1 GG).

b) Selbstverwaltung der Wirtschaft: Neben den staatlichen Behörden der Wirtschaftsverwaltung bestehen im Bereich der Industrie und des Handels, des Handwerks und der Landwirtschaft Einrichtungen einer „Selbstverwaltung der Wirtschaft“ in Gestalt von Körperschaften des öffentlichen Rechts¹¹⁷. Organisationsrechtlich handelt es sich hierbei um Verwaltungsträger der mittelbaren Staatsverwaltung mit einem bestimmten Bezirk, die für die Vertretung der Interessen ihrer körperschaftlich zusammengeschlossenen Mitglieder das Recht der Selbstverwaltung besitzen und unter Staatsaufsicht stehen. Die Bildung dieser Verwaltungseinheiten entspringt allerdings nicht dem Organisationsprinzip der Dezentralisation, d. h. dem Gedanken, eine Verwaltungsaufgabe durch Ausgliederung aus der unmittelbaren Staatsverwaltung besser erledigen zu können, sondern der Absicht, die kollektive Interessenwahrung in einzelnen Wirtschaftszweigen durch die öffentlichrechtliche Organisation der Interessenten zu begünstigen und bis zu einem gewissen Grade zu disziplinieren; neben den eigenen Angelegenheiten der Mitglieder spielen bei den Trägern der wirtschaftlichen Selbstverwaltung übertragene Angelegenheiten nur eine geringe Rolle. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der hier meist bestehenden Zwangsmitgliedschaft und damit der „Verkammerung“ der Wirtschaft überhaupt beurteilt sich nach Art. 2 I GG, da die „negative“ Vereinigungsfreiheit nur

112 G über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. 8. 1963 (BGBl 1963 I, S. 685) — Jahresgutachten 1969: BTag Druks. VI/100; Konjunkturrat für die öffentliche Hand gem. § 18 StabG. — HEINZE, Staat 6 (1969), S. 433.

113 Art. 88 GG; G über die Deutsche Bundesbank vom 26. 7. 1957 (BGBl 1957 I, S. 745; mehrf. geänd.). — Siehe Anm. 28.

114 §§ 48 ff. GWB. — 10 Jahre Bundeskartellamt, 1968; GÜNTHER, ZHR 125 (1963), S. 38.

115 G vom 9. 10. 1954 (BGBl 1954 I, S. 281).

116 §§ 53 ff. GüKG.

117 E. R. HUBER, Selbstverwaltung der Wirtschaft, 1958; W. REUSS, GRe III/1, S. 91; HORAK, Selbstverwaltung der Wirtschaft, 1958; BREMER, Das Kammerrecht der Wirtschaft, 1960; W. BROHM, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 1969. — Selbstverwaltung der Wirtschaft findet auch durch nicht rechtsfähige, bestimmten Behörden zugeordnete Gremien statt, wie z. B. die Frachtausschüsse der Binnenschifffahrt gem. §§ 22 ff. BSchVG (BVerwGE 31, 359).

bei privatrechtlichen Organisationsformen durch Art. 9 GG geschützt wird. Art. 2 I GG hindert nicht, daß der Staat sich bei der „legitimen Aufgabe der Förderung der Wirtschaft“ der Hilfe von Einrichtungen bedient, die er auf gesetzlicher Grundlage aus der Wirtschaft heraus sich selbst bilden läßt und die durch ihre Sachkunde die Grundlage dafür schaffen helfen, daß staatliche Entschließungen auf diesem Gebiet ein möglichst hohes Maß an Sachnähe und Richtigkeit gewinnen¹¹⁸.

Die *Industrie- und Handelskammern*¹¹⁹ haben die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen; dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten sowie für Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken. Kammerzugehörige, die durch Beiträge die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Kammern aufzubringen haben, sind natürliche Personen, Handelsgesellschaften, andere nicht rechtsfähige Personengesellschaften und juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts, welche im Kammerbezirk entweder eine gewerbliche Niederlassung oder eine Betriebsstätte oder eine Verkaufsstelle unterhalten und mit dieser gewerbsteuerpflichtig sind¹²⁰; von der Pflichtmitgliedschaft ausgenommen sind die nicht in das Handelsregister eingetragenen freiberuflich tätigen Personen und Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe sowie die Inhaber von Handwerksbetrieben und von handwerksähnlichen Betrieben (§ 2 IHKG, Art. 23 SteueränderungsG 1961, §§ 18 ff., 90 II HandwO).

Die *Handwerkskammern* haben die Wahrung und Förderung der Interessen des Handwerks zur Aufgabe; ihre Mitglieder sind die selbständigen Handwerker und die Inhaber handwerksähnlicher Betriebe im Kammerbezirk sowie die Gesellen und Lehrlinge dieser Gewerbetreibenden (§§ 90 ff. HandwO)¹²¹. Die Handwerksinnungen stellen einen freiwilligen Zusammenschluß der selbständigen Handwerker desselben Handwerks oder verwandter Handwerke auf der Kreisebene dar und sollen die gemeinsamen gewerblichen Interessen ihrer Mitglieder fördern (§§ 52 ff. HandwO). Sie werden von der zuständigen Handwerkskammer beaufsichtigt (§ 75

118 BVerfGE 15, 235 (240); OVG Münster, NJW 60, 214.

119 G zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. 12. 1956 (BGBl 1956 I, S. 920). — G. FRENTZEL — E. JÄCKEL, IHKG, 2. Aufl., 1961; W. FISCHER, Unternehmerschaft, Selbstverwaltung und Staat, 1964; LEIBHOLZ, Die Stellung der Industrie- und Handelskammern in Gesellschaft und Staat, 1966; G. FRENTZEL — E. JÄCKEL, Die dt. Industrie- und Handelskammern und der Dt. Industrie- und Handelstag, 1967; IPSEN, Berufsausbildungsrecht für Handel, Gewerbe und Industrie, 1967.

120 BVerwGE 16, 295; 22, 58.

121 KOLBENSCHLAG/PATZIG, Die dt. Handwerksorganisation, 1968; L. FRÖHLER, Die Staatsaufsicht über die Handwerkskammern, 1957; V. CHESI, Struktur und Funktionen der Handwerksorganisation in Deutschland seit 1933, 1966.

HandwO) und sind fachlich zu Landesinnungsverbänden (§ 79 HandwO) und örtlich zu Kreishandwerkerschaften (§ 86 HandwO) zusammengeschlossen. Die Landesinnungsverbände und die Kreishandwerkerschaften sind in Rechtsformen des Privatrechts organisiert. Die Tariffähigkeit der Innungen und Innungsverbände (§§ 54 III Nr. 1, 82 S. 2 Nr. 3 HandwO) verletzt Art. 9 III GG nicht¹²².

Für das Recht der *Landwirtschaftskammern* besteht eine bundesrechtliche Regelung, die gemäß Art. 74 Nr. 17 GG möglich wäre, noch nicht. In einer Anzahl von Bundesländern sind jedoch Landwirtschaftskammern auf landesrechtlicher Grundlage errichtet worden¹²³.

Eine quasiparlamentarische Repräsentation der organisierten Interessen der Wirtschaft in einem „*Bundeswirtschaftsrat*“, der beratend oder beschließend an der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung beteiligt sein würde, nach dem Vorbild des Reichswirtschaftsrates der Weimarer Republik¹²⁴ und der Wirtschaftsräte in einigen westeuropäischen Verfassungen, ist unter Berufung auf berufsständische oder „wirtschaftsdemokratische“ Ideologien mehrmals gefordert worden, würde aber zu den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie in einen gewissen Widerspruch treten¹²⁵. Die Europäischen Gemeinschaften haben den Einfluß der organisierten Interessen in Organen mit beratender Funktion institutionalisiert, nämlich in dem Wirtschafts- und Sozialausschuß von EWG und EAG und in dem Beratenden Ausschuß der EGKS¹²⁶.

c) **Wirtschaftsverbände:** Als privatrechtlich organisierte Vereinigungen des Wirtschaftslebens bestehen die Koalitionen (Art. 9 III GG) und die Wirtschafts- oder Unternehmensverbände (Art. 9 I GG). *Koalitionen* sind freiwillige und überbetriebliche Vereinigungen entweder von Arbeitgebern oder von Arbeitnehmern („Gegnerfreiheit“) mit dem Ziel der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, aber nicht notwendig mit Tarifwilligkeit und Streikbereitschaft¹²⁷. *Wirtschaftsverbände* sind Vereinigungen von fachlich gleichartigen Unternehmen zur Wahrung und Förderung der gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Interessen und deren Zusammenschlüsse in regionalen oder Spitzenverbänden, wie z. B.

122 BVerfGE 20, 312.

123 Vgl. z. B. das niedersächs. G über Landwirtschaftskammern in der Fassung vom 16. 5. 1960 (GVBl S. 25). — E. SAUER, Landwirtschaftliche Selbstverwaltung, 1957.

124 Art. 165 WRV; VO über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. 5. 1920 (RGBl 1920, S. 858).

125 G. BERNHARD, Wirtschaftsparlamente, 1923; GLUM, Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat, 1929; SEIDENFUS, Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates, 1962; SPERLING, Wirtschaftsräte im europäischen Verfassungssystem, 1965; H. STEPHAN, JÖR 18 (1969), 95.

126 Art. 193 ff. EWGV, Art. 165 ff. EAGV, Art. 5 des Abkommens über gemeinsame Organe für die europ. Gemeinschaften vom 25. 3. 1957; Art. 18, 19, 48 EGKS. — ZELLENTIN, Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG und Euratom, 1962; RITSTIEG, Wirtschaftsverbände und europ. Gemeinschaften, 1967.

127 BVerfGE 18, 18; RAMM, JuS 66, 223.

der Bundesverband der Deutschen Industrie¹²⁸. Die Wirtschaftsverbände können für ihren Bereich Wettbewerbsregeln¹²⁹ aufstellen und bei der Kartellbehörde deren Eintragung in das Register für Wettbewerbsregeln beantragen (§§ 28 ff. GWB). Ein von ihnen ausgeübter diskriminierender Organisationszwang ist kartellrechtlich sanktioniert (§§ 27, 35 I 2 GWB). Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften sind präsumtive Partner einer „konzertierten Aktion“ (§ 3 StabG).

2. Verwaltungszwecke und Rechtsformen

Die von der Verfassungsidee des sozialen Rechtsstaates bestimmten Aufgaben des Staates für die Wirtschaftspolitik von Parlament und Regierung erscheinen auf der Ebene des administrativen Vollzugs als Verwaltungszwecke der Wirtschaftsverwaltung. Die Eigenart dieser Verwaltungszwecke und das Bedürfnis nach einem dieser Eigenart möglichst angepaßten rechtlichen Instrumentarium des Verwaltungshandelns haben eine schwer zu übersehende Vielfalt von Rechtsformen hervorgerufen, für die eine konsolidierte Theorie und Systematik noch ausstehen¹³⁰.

a) Wirtschaftslenkung, Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftsplanung: Unter *Wirtschaftslenkung* versteht man im weitesten Sinn das Insgesamt der staatlichen Maßnahmen, durch die auf den wirtschaftlichen Prozeß eingewirkt werden soll, um einen wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitisch erwünschten Zustand oder Ablauf des Wirtschaftslebens herzustellen oder zu erhalten, ohne Rücksicht auf die Rechtsform der Maßnahmen als zivilrechtliches oder verwaltungsrechtliches Gesetz, als Rechtsverordnung, Verwaltungsakt oder privatrechtliches Rechtsgeschäft. So betrachtet ist die Wirtschaftslenkung eine staatliche Aufgabe, die sich aus dem Sozialgestaltungsauftrag des Staates ableitet und die unterschieden ist einerseits von der rechtlichen Ordnung des Privatrechtsverkehrs nach dem Maßstab der Privatautonomie und andererseits von der Begründung polizeilicher Aufgaben und Befugnisse zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Verwendet man die beiden Verwaltungszwecke der Gefahrenabwehr und der Wirtschaftslenkung als Systemkriterien, läßt sich das Wirtschaftsverwaltungsrecht

128 W. REUSS, *WirtschaftsverwaltungsR*, I, Abschn. I, 2 C II; O. STAMMER, *Verbände und Gesetzgebung*, 1965; NIPPERDEY — STUMPF, *WirtschaftsR*, S. 668 ff.; E. BUCHHOLZ, *Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft*, 1969; ERDMANN, *Die verfassungspolitische Funktion der Wirtschaftsverbände in Deutschland 1815—1871*, 1968; H. KAEUBLE, *Industrielle Interessenpolitik in der Wilhelminischen Gesellschaft*, 1969.

129 BGHZ 46, 168.

130 E. R. HUBER, *WirtschaftsverwaltungsR*, 2. Aufl., Bd. I, 1953, S. 47 ff.; SCHÜLE, *VVdStRL* 11 (1952), S. 75; R. ISAY, in: *Fs. f. Schmidt-Rimpler*, 1957, S. 403; GYGI, *Interventionsrecht und Interventionsverwaltung*, 1958; P. NEUMANN, *Wirtschaftslenkende Verwaltung*, 1959; LERCHE, *DÖV* 61, 486; RÜFNER, *Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft*, 1967; ROTH, *Die Gefahrenvorsorge im sozialen Rechtsstaat*, 1968; D. CHR. DICKE, *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung*, 1969.

in Gewerbepolizeirecht und Wirtschaftslenkungsrecht einteilen und lassen sich die wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Verwaltungsakte danach ordnen, ob sie nur der Gefahrenabwehr dienen, wie z. B. die Schankerlaubnis nach dem GaststättenG, ob sie Gefahrenabwehr und Wirtschaftslenkung verbinden, wie z. B. die Genehmigung eines Linienverkehrs nach § 13 PBefG, oder ob sie wirtschaftslenkenden Charakter haben, wie z. B. die Vergabe einer Subvention. Die Wirtschaftslenkung kann als globale Wirtschaftssteuerung die Beeinflussung der makroökonomischen Größen (Ausgaben der öffentlichen Hand, Investitionen, Konsum) anstreben, wie bei den Verpflichtungen und Maßnahmen auf Grund des Stabilitätsgesetzes, oder auf bestimmte Situationen, Rechtsverhältnisse oder Rechtsgeschäfte bezogen sein. Sie kann sich auf nur mittelbar wirksame Beeinflussungen des wirtschaftlichen Prozesses beschränken, wie bei der antizyklischen Haushaltswirtschaft, einer Aufwertung oder einer Änderung des Diskontsatzes, oder unmittelbar gebietend, verbietend oder gestaltend in die Produktion oder den rechtsgeschäftlichen Wirtschaftsverkehr eingreifen.

Ein Beispiel für die wirtschaftslenkende Regulierung des Absatzes einzelner Produkte sind die für die Ernährungswirtschaft charakteristischen *Marktordnungen*¹³¹. Bei einer Marktordnung werden der Wettbewerb und die durch ihn ausgeübten Wirkungen auf den Preis, den Inhalt der Austauschbeziehungen, die Art und Weise des Warenverkehrs und die Produktionsstruktur ganz oder teilweise durch öffentlich-rechtliche Regelungen ersetzt. Der Grund dafür ist, daß wegen struktureller Gegebenheiten in dem betroffenen Bereich unter den Bedingungen marktwirtschaftlicher Konkurrenz wirtschaftspolitisch unerwünschte Nachteile für die Produzenten oder die Konsumenten eintreten würden. Durch die Marktordnung wird mit Hilfe eines vielgestaltigen Bündels gesetzlicher und administrativer Maßnahmen ein Ausgleich der bis zu einem gewissen Grade widerstreitenden Ziele der befriedigenden Versorgung der Verbraucher und der angemessenen Entlohnung der Produzenten über den (gelenkten) Preis angestrebt, wie etwa durch die Festsetzung von Höchst-, Mindest-, Richt- und Interventionspreisen, z. B. bei der Getreidemarktordnung¹³², oder durch die Festlegung von Lieferungs- und Absatzwegen, z. B. bei der Milchmarktordnung¹³³.

131 K. P. HENSEL, Marktordnung, HDSW 7 (1961), S. 161.

132 Getreidegesetz i. d. Fass. vom 24. 11. 1951 (BGBl I, S. 901); VO Nr. 120/67 des Rates der EWG vom 13. 6. 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl S. 2269). — Siehe oben Anm. 66.

133 Milch- und Fettgesetz i. d. Fass. vom 10. 12. 1952 (BGBl I, S. 811). — BVerfGE 18, 315; 24, 1; BVerwG BayVerwBl 62, 353 und DVBl 66, 749, 751; BGH NJW 64, 1617 und NJW 68, 294; K. DIETRICH, Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, 2. Aufl., 1953; HAMANN, Kommentar zum Milch- und Fettgesetz, 1961; W. WEBER, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung, 1962; E. KUNZE, in: REUSS, WirtschaftsverwaltungsR, I, S. 869 ff.; DICKE, DÖV 68, 163.

Ein Instrument der Wirtschaftslenkung, das das marktwirtschaftliche Prinzip des Wettbewerbs unberührt läßt, sind die *Subventionen*¹³⁴. Der reißend angeschwollene Umfang der Wirtschaftsförderung durch staatliche Finanzhilfen, die nur zu einem Teil auf einem besonderen Gesetz beruhen und häufig nur auf Grund eines Ansatzes im Haushaltsgesetz nach Maßgabe von Richtlinien der Exekutive ausgeschüttet werden, korrespondiert mit einem hier besonders auffälligen Einfluß der organisierten Interessen. Politisch gesprochen hat daher die vereinfachende Paradoxie eine gewisse Berechtigung, mit Subventionen interveniere „weniger der Staat in die Wirtschaft als die Wirtschaft in den Staat“ (Volkmar Götz). Die Verpflichtung der Subventionierungspolitik auf die sehr allgemeinen Richtlinien des § 1 StabG (§ 12 I StabG) verspricht kaum eine Bändigung des Subventionismus, doch bringt wenigstens der von der BReg alle zwei Jahre vorzulegende *Subventionsbericht* (§ 12 II—IV StabG)¹³⁵ eine größere Durchsichtigkeit und so vielleicht den Anstoß zu einer stärkeren Planmäßigkeit der Wirtschaftsförderung. Rechtlich gesehen sind Subventionen Geldleistungen, die in Verfolgung eines bestimmten wirtschaftsgestaltenden Zweckes an einen privaten Unternehmer als Angehörigen eines zu fördernden Wirtschaftszweiges¹³⁶ oder wegen des Standortes seines Betriebes¹³⁷ im Rahmen eines besonderen Rechtsverhältnisses in Gestalt von Zuschüssen, Krediten¹³⁸ oder Bürgschaften durch einen Verwaltungsträger vergeben werden. Steuervergünstigungen¹³⁹ sind mangels eines besonderen Subventionsverhältnisses nur im wirtschaft-

134 BVerwGE 24, 154; 25, 72; 30, 191; BVerwG JZ 69, 69; BayVGH VerwRspr. 19, 347; HessVGH DVBl 66, 752; KÖTTGEN, DVBl 53, 485; IPSEN, Öffentliche Subventionierung Privater, 1956; GÖTZ, Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966; IPSEN — ZACHER, Verwaltung durch Subventionen, VVdStRL 25, 1967; FRÖHLER, Wirtschaftsrecht, S. 110 ff.; KÖTTGEN, Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, 1963; ders., Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, 1965; ZULEEG, Die Rechtsform der Subventionen, 1965; EPPE, Subventionen und staatliche Geschenke, 1966; FRIAUF, DVBl 66, 729; SCHLICHTER, DVBl 66, 738; ENGELKEN — FRANZKE, Wirtschaftsförderung durch Bund, Länder und Europäische Gemeinschaften, 1967; G. ROTH, in: H. BÜLCK (Hrsg.), Zur Stellung der Mitgliedstaaten im Europarecht, 1967, S. 121; G. WINTER, Die Fondsverwaltung der Europäischen Gemeinschaften, 1969.

135 Bericht der BReg über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuerbegünstigungen für die Jahre 1967 bis 1970: BTag Drucks. VI/391.

136 Sektorale Wirtschaftsförderung, z. B. der Landwirtschaft nach dem „Grünen Plan“ (§ 6 Landwirtschaftsgesetz vom 5. 9. 1955, BGBl I, S. 565), durch Anpassungsbeihilfen (G zur Förderung der Eingliederung der deutschen Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt vom 9. 9. 1965, BGBl I, S. 1201), durch Gasöl-Betriebsbeihilfen (Gasöl-VerwendungsG-Landwirtschaft vom 22. 12. 1967, BGBl, S. 1339) — OVG Lüneburg BB 68, 1019 —, u. a.

137 Regionale Wirtschaftsförderung, z. B. zugunsten der Bundesausbaugebiete und der Zonenrandgebiete. Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist eine Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91 a I Nr. 2 GG).

138 Hier ergeben sich besondere Rechtsgestaltungen, wenn sich die Verwaltung zur Kreditvergabe einer Bank bedient: BVerwGE 30, 211; BGH NJW 64, 2060; BayVerfGH NJW 61, 163; BayVGH DVBl 67, 383.

139 Z. B. nach dem BerlinhilfeG i. d. Fass. v. 1. 10. 1968 (BGBl I, S. 1050).

lichen, nicht aber im rechtlichen Sinn als Subventionen anzusehen („verdeckte“ Subventionen). Subventionen stellen durchweg zumindest in ihren Wirkungen eine Beeinflussung der Wettbewerbsverhältnisse dar, so daß sich über das Subventionsverhältnis zwischen der Verwaltung und dem Begünstigten hinaus rechtlich faßbare Beziehungen auch zu beeinträchtigten Konkurrenten des Begünstigten ergeben können. Da sie eine Begünstigung nationaler Wirtschaftszweige und damit eine Verzerrung des Wettbewerbs auf dem Gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaften zur Folge haben können, ist die Subventionspolitik der Mitgliedstaaten europarechtlich beschränkt (Art. 4 lit. c EGKSV; Art. 92—94 EWGV).

Legt man die geläufige, aber angreifbare Abgrenzung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung zugrunde, sind wirtschaftslenkende Verwaltungsakte, je nachdem ob sie gebieten oder verbieten oder ob sie Ansprüche gegen die Exekutive begründen oder feststellen, dem einen oder dem anderen Handlungsbereich der Verwaltung zuzurechnen. Eine klarere Begriffsbildung wird erreicht, wenn man von *Leistungsverwaltung* in Erfüllung von „Daseinsvorsorge“ (Forsthoff) nur dort spricht, wo die Hingabe der Leistungen oder Vorteile allein zum Zwecke der Befriedigung eines durch die Hilfsquellen des Begünstigten oder die Arbeitsweise des Marktes nicht gedeckten Bedürfnisses erfolgt, wie bei der Sozialversicherung oder bei den kommunalen Versorgungsbetrieben, die Leistungsgewährung also nicht außerdem oder primär einen Gestaltungs- oder Lenkungszweck erreichen will, wie bei der Vergabe von Subventionen¹⁴⁰. Bei diesem strengeren Wortgebrauch sind Wirtschaftsverwaltung und Leistungsverwaltung deutlich getrennt.

Eine besondere Form der Wirtschaftslenkung ist die *Wirtschaftsplanung*¹⁴¹. Darunter kann man auf der einen Seite die Maßnahmen verstehen, durch die eine planmäßige und auf langfristigen Überlegungen beruhende Koordination der wirtschaftslenkenden Interventionen angestrebt wird. In einem anderen Sinn kann man mit Wirtschaftsplanung die Form der Wirtschaftslenkung bezeichnen, die durch mittelbar wirkende oder verbindlich ordnende Planungsakte eine planmäßige Beeinflussung oder Steuerung einzelner Wirtschaftszweige oder des gesamten Wirtschaftsprozesses herbeiführen will, wie z. B. die französische „planification“; in dieser zweiten Bedeutung wirkt die Wirtschaftsplanung besondere verfassungsrechtliche Probleme auf.

140 FORSTHOFF, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938; FORSTHOFF, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959; P. PERNTHALER, JBl 65, 57; BADURA, DÖV 66, 624; RÜFNER, Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft, 1967.

141 SCHEUNER, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung I, 1965, S. 67; IPSEN, ebd., S. 35; IPSEN, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung II, 1966, S. 63; GYGI, ebd., S. 113; FORSTHOFF, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung III, 1969, S. 21; COLM, Essays in Public Finance and Fiscal Policy, 1955, S. 289; ELLWEIN, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, 1966, S. 129 ff.; KÖLBLE, NJW 66, 473; W. FIKENTSCHER — G. HOFFMANN — K.-F. KUGLER, Rechtsfragen der Planifikation, 1967; REDEKER, JZ 68, 537; BULLINGER, Verkehrswirtschaftliche Planung für Mineralölförderleitungen, 1969; HARNISCHFEGER, Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, 1969.

Eine besondere, durch ein über eine Genehmigungspflicht hinausgehendes Instrumentarium der Kontrolle gekennzeichnete Technik der Wirtschaftsverwaltung ist die *Wirtschaftsaufsicht*¹⁴². Da die mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht durchzusetzenden Maßstäbe wirtschaftlichen Verhaltens sowohl gewerbepolizeilicher wie auch wirtschaftslenkender Art sein können, schließen sich Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftslenkung nicht gegenseitig aus¹⁴³. Wichtige Zweige der Wirtschaftsaufsicht sind die Gewerbeaufsicht über die Prüfung der überwachungsbedürftigen Anlagen (§ 24 d GewO) und über die Einhaltung der gewerberechtlichen Arbeitsschutzbestimmungen (§ 139 b GewO), die Atomaufsicht (§ 19 AtomG), die Aufsicht über die Apotheken (§ 18 ApothekenG), die Aufsicht über Verkehrsunternehmen (§ 54 PersBefG, § 77 GüKG), die Versicherungsaufsicht über Versicherungsunternehmen und private Bausparkassen¹⁴⁴, die Bankaufsicht über die Kreditinstitute und Hypothekenbanken¹⁴⁵, die Aufsicht über die Energieversorgung (§ 1 I EnergiewirtschaftsG) und die Kartellaufsicht. Während die Wirtschaftsaufsicht das wirtschaftliche Verhalten Privater daraufhin überwacht, ob es mit den maßgeblichen Normen des Wirtschaftsverwaltungsrechts übereinstimmt, und diese Übereinstimmung notfalls erzwingt, wird bei der *Indienstnahme Privater für die Erfüllung von Verwaltungszwecken* die privatwirtschaftliche Tätigkeit insgesamt oder in einzelnen Hinsichten im öffentlichen Interesse in Anspruch genommen¹⁴⁶. Das kann in der Weise geschehen, daß Private zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe dadurch herangezogen werden, daß ihnen einzelne öffentlich-rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden, wie z. B. bei der Durchführung der Währungsumstellung durch die Banken oder beim Abzug und der Abführung der Lohnsteuer durch die Arbeit-

142 BULLINGER, VVdStRL 22 (1965), 264; E. STEIN, Die Wirtschaftsaufsicht, 1967 (Rez. NEUMANN-DUESBERG, Die AG 1968, 188).

143 A. A. : BULLINGER, a. a. O., S. 286 f.

144 G über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmen und Bausparkassen vom 6. 6. 1931 (RGBl 1931 I, S. 315); G über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen vom 31. 7. 1951 (BGBl 1951 I, S. 480). — PRÖLSS, Versicherungsaufsichtsgesetz, 5. Aufl., 1966; G. E. FROMM — GOLDBERG, Versicherungsaufsichtsgesetz, 1966; BOSS, Systeme der Staatsaufsicht über Versicherungsunternehmungen, 1955; W. WEBER, ZVersWiss 50 (1961), 333; W. WEBER, in: P. BRAESS (Hrsg.), 25 Jahre Institut für Versicherungswissenschaft an der Universität zu Köln, 1966, S. 51; W. WEBER, ZVersWiss 57 (1968), S. 227.

145 §§ 6, 52 G über das Kreditwesen vom 10. 7. 1961 (BGBl 1961 I, S. 881); § 3 HypothekenbankG in der Fassung vom 5. 2. 1963 (BGBl 1963 I, S. 81). — V. SZAGUNN — W. NEUMANN, KWG, 2. Aufl., 1967; K. ZIMMERER — H. SCHÖNLE, KWG, 1962; F. REISCHAUER — J. KLEINHANS, KWG, 1963 ff.; CONSBRUCH — MÖLLER, KWG-Kommentar, 1965; K. BARLET — E. KARDING — R. FLEISCHMANN, HypothekenbankG, 2. Aufl., 1964; M. HOFMANN, HypothekenbankG, 1964.

146 WOLFF, VerwR II, § 104; IPSEN, in: Fg. f. E. Kaufmann, 1950, S. 141; IPSEN, AöR 90 (1965), S. 393; E. R. HUBER, DVBl 52, 456; W. REUSS, GR III/1, S. 91 (128 ff.); BACHOF, AöR 83 (1958), S. 208; K. VOGEL, Öffentliche Wirtschaftseinheiten in privater Hand, 1959; H. H. RUPP, Privateigentum an Staatsfunktionen? 1963; BVerfGE 22, 380; BGH JZ 64, 379.

geber. Darüber hinaus wird im Fall des „beliebten Unternehmers“ einer natürlichen Person oder einer juristischen Person des Privatrechts die Befugnis übertragen, gegenüber Dritten öffentlich-rechtlich zu handeln, wie z. B. bei den Technischen Überwachungsvereinen (§ 24 c GewO, § 29 StVZO)¹⁴⁷.

b) Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Verwaltungsakte: Die wirtschaftslenkenden Gesetze und die zu ihrem Vollzug ergehenden Rechtsverordnungen¹⁴⁸ und Verwaltungsakte der Exekutive greifen mit sehr vielgestaltigen Rechtswirkungen in die unternehmerischen Entscheidungen und den Privatrechtsverkehr ein. Ein Hauptansatzpunkt dieser Rechtssätze und Maßnahmen ist die Vertragsfreiheit, die etwa durch preisrechtliche Regelungen¹⁴⁹, öffentlich-rechtliche Genehmigungspflichten oder dadurch beschränkt sein kann, daß ein Kontrahierungszwang die freie Wahl des Vertragspartners ausschließt¹⁵⁰. Durch Gesetz oder auf Grund Gesetzes kann ein bestimmtes Verhalten geboten¹⁵¹ oder verboten¹⁵² sein oder eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zugunsten der Behörden der Wirtschaftsverwaltung¹⁵³ begründet werden. Genehmigungspflichten für die Aufnahme wirtschaftlicher Berufe, für bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten oder für bestimmte Verträge ermöglichen eine vorbeugende Überwachung im Interesse der Gefahrenabwehr oder der Wirtschaftslenkung (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Diesen Verwaltungs-

147 BVerwGE 29, 166; BGH NJW 57, 1597; BGHZ 25, 266; BGH DÖV 68, 135; STEINER, JuS 69, 69.

148 Z. B. die konjunkturpolitischen Verordnungen der BReg nach dem StabG.

149 ÜbergangsG über Preisbildung und Preisüberwachung (PreisG) vom 10. 4. 1948, WiGBl 1948, S. 27; fortgeltend gemäß G vom 29. 3. 1951, BGBl 1951 I, S. 223 (BVerfGE 8, 274; BayVGh BB 69, 248; EBISCH, in: W. REUSS, WirtschaftsverwaltungsR, ErgBd., 1966—67, Abschn. I—V; RIDDER, AöR 87, 1962, S. 311). — Im Verkehrsgewerbe besteht Tarifzwang; vgl. z. B. die Festsetzung der Entgelte für Frachtgeschäfte der Binnenschifffahrt gemäß §§ 21 ff. Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr i. d. Fass. d. Bek. vom 8. 1. 1969, BGBl I, S. 65 (BVerwGE 31, 359).

150 KOLLMAR, Das Problem der staatlichen Lenkung und Beeinflussung des rechtsgeschäftlichen Verkehrs, 1961.

151 Z. B. ein Beimischungszwang zur Sicherung der Verwertung von Rohstoffen inländischer Erzeugung (u. a. G über die Unterbringung von Rüböl aus inländischem Raps und Rübsen vom 12. 8. 1966, BGBl 1966 I, S. 497) oder die Anbieterspflicht der Milcherzeuger und die Abnahmepflicht der Molkereien im Rahmen der milchwirtschaftlichen Marktordnung (§ 1 Milch- und FettG in der Fassung vom 10. 12. 1952, BGBl 1952 I, S. 811); siehe Anm. 133.

152 Z. B. das Verbot des Vertriebs und des Ankaufs bestimmter Waren im Reisegewerbe (§ 56 GewO) oder die Untersagung eines Energieversorgungsunternehmens (§ 8 EnergiewirtschaftsG).

153 Z. B. die allgemeine Auskunftspflicht nach der VO über Auskunftspflicht vom 13. 7. 1923 (RGBl 1923 I, S. 723) oder die zahlreichen Auskunftspflichten im Rahmen der Wirtschaftsaufsicht (u. a. §§ 14, 16, 24 KreditwesenG; § 4 EnergiewirtschaftsG; §§ 9, 16 IV, 23 GWB). — BVerwGE 8, 78; E. STEIN, Die Wirtschaftsaufsicht, 1967, S. 141 ff.; HANEUTH, Das Auskunftsrecht im europ. Wirtschaftsrecht, 1967; G. ROTH, Verw-Arch 57 (1966), S. 225.

zwecken dienen auch belastende Nebenbestimmungen, vor allem Auflagen, die Erlaubnissen¹⁵⁴ oder Bewilligungen, insbesondere von Subventionen¹⁵⁵, beigelegt werden¹⁵⁶.

Wirtschaftslenkende Verwaltungsakte unterscheiden sich von Polizeiverfügungen, obwohl sie ebenso wie diese individuelle Adressaten haben, dadurch, daß sie zwischen einer Gruppe von Verwaltungsunterworfenen, die durch dieselbe wirtschaftliche Situation verbunden sind, eine bestimmte Ordnung herstellen und in diesem Sinne nicht nur individuelle Verhaltensweisen, sondern kollektive Wirkungen erreichen wollen. Diese Verwaltungsakte sind nicht allein von dem zweiseitigen Verhältnis zwischen der Verwaltung und dem Adressaten rechtlich zu erfassen. Sie haben eine „Dritt-“ oder „Doppelwirkung“¹⁵⁷ entweder durch ihren Inhalt, so z. B. die Umweisung eines Milcherzeugers von einer Molkerei zu einer anderen Molkerei, bei der die eine Lieferbeziehung aufgehoben und dafür eine andere begründet wird (§ 8 Milch- und FettG)¹⁵⁸, oder durch ihre Wirkung, so bei der Veränderung der Wettbewerbslage durch die Subventionierung eines Konkurrenten oder bei der Genehmigung eines Linienverkehrs neben einem Altunternehmen (vgl. § 13 II Nr. 2 PBefG). Die hier wesentliche Frage, unter welchen Voraussetzungen eine begünstigende Erlaubnis oder Bewilligung nicht nur die Erwerbchancen, sondern auch die Rechtsstellung eines Konkurrenten des Begünstigten berührt, ist bisher vornehmlich unter dem prozeßrechtlichen Blickwinkel des Rechtsschutzbedürfnisses bei der Verfassungsbeschwerde¹⁵⁹ und der Klagebefugnis bei der Verwaltungsklage (§ 42 II VwGO; „Konkurrentenklage“)¹⁶⁰ behandelt worden. Die gerichtliche Praxis macht das Klagerecht eines Dritten davon abhängig, daß die einschlägigen Rechtsvorschriften ihm eine „schutzwürdige Rechtsposition“ einräumen und daß er darlegen kann, daß die angegriffene Maßnahme ihn in seiner Wettbewerbsfähigkeit oder in seinen sonstigen rechtlich geschützten Interessen unmittelbar gefährdet oder beeinträchtigt. Auf dieser Grundlage ist eine Klagebefugnis des vorhandenen Taxiunternehmers gegen die Genehmigung eines neuen Kraftdroschkenverkehrs (§ 13 III PBefG) verneint¹⁶¹, die Klagebefugnis des Altunternehmers gegen die Genehmigung eines

154 Z. B. § 18 S. 2 GewO; § 5 I GaststG; § 16 PersBefG.

155 V. GÖTZ, *Recht der Wirtschaftssubventionen*, 1966, S. 45 ff.

156 H. KRÜGER, DVBl 55, 380, 450, 518; BVerwGE 6, 282, 291.

157 HAUEISEN, NJW 64, 2037; HAUEISEN, NJW 66, 2340; FROMM, *VerwArch* 56 (1965), S. 26; LAUBINGER, *Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung*, 1967; SCHENKE, DÖV 69, 332.

158 BVerwG DÖV 68, 215.

159 BVerfG DÖV 63, 582; BVerfGE 18, 1; 21, 132; 24, 289.

160 BVerwGE 9, 340; 10, 122; 16, 187; 17, 306; 21, 338; 30, 191. — Die restriktive Rspr. des BVerwG, wonach Konkurrentenklagen grundsätzlich unzulässig seien, ist mit beachtlichen Gründen kritisiert worden: BACHOF, *VerfR, VerwR, VerfahR* II, 1967, Nr. 241; R. SCHMIDT, NJW 67, 1635; HENKE, *Das subj. öffentliche Recht*, 1968, S. 71 ff.

161 BVerwGE 16, 187. Dagegen BIDINGER, *Personenbeförderungsrecht*, 1961, § 14, RdNr. 23 ff.

neuen Linienverkehrs (§ 13 II PBefG) dagegen bejaht worden¹⁶². Gegen die Subventionierung eines Konkurrenten ist dem Dritten eine Anfechtungsmöglichkeit zugesprochen worden, wenn er geltend macht, daß seine schutzwürdigen Interessen willkürlich, nämlich in Form der Verzerrung der Wettbewerbslage durch Verletzung der Chancengleichheit, vernachlässigt worden seien¹⁶³.

Für den interventionistischen Charakter des Wirtschaftsverwaltungsrechts kennzeichnend ist die Rechtsfigur des *privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakts*¹⁶⁴. Rechtsfolge dieses Verwaltungsaktes ist die Begründung, Veränderung oder Aufhebung privatrechtlicher Rechtsverhältnisse oder Rechte. Besonders häufig ist der Fall, daß das Wirksamwerden eines privatrechtlichen Rechtsgeschäfts von einer Genehmigung abhängig ist, so z. B. beim Grundstücksverkehr und im Mietpreisrecht¹⁶⁵. Wenn die Wirkung des Verwaltungsaktes auf das private Rechtsgeschäft eingetreten ist, ist ein Widerruf ex tunc grundsätzlich ausgeschlossen¹⁶⁶. Ein rechtsbegründender privatrechtsgestaltender Verwaltungsakt ist die Verleihung des *Bergwerkseigentums*, eines Inbegriffs einzelner zivilrechtlicher Berechtigungen, deren Kern das Aneignungsrecht hinsichtlich der verliehenen Mineralien ist, und die, wirtschaftlich gesehen, durch den Zweck der Gewinnung bestimmter Bodenschätze verbunden sind¹⁶⁷. Eine eigenartige Verbindung eines privatrechtsgestaltenden Verwaltungsaktes mit einem zivilrechtlichen Rechtsverhältnis in Gestalt eines „*zweistufigen*“ *Rechtsverhältnisses* entsteht bei der Gewährung von Subventionen in Form von Darlehen oder Bürgschaften, z. B. bei Wohnungsbaudarlehen (§ 102 Zweites Wohnungsgesetz i. d. Fass. vom 1. 9. 1965¹⁶⁸). Die Entscheidung über

162 BVerwGE 9, 340; BVerwG VerwRSpr. 20, 487.

163 BVerwGE 30, 191 (Anm. R. SCHOLZ, NJW 69, 1044).

164 E. R. HUBER, WirtschaftsverwaltungsR, I, S. 72 ff.; WERTENBRUCH, in: Gedächtnisschrift f. Rudolf Schmidt, 1966, S. 89.

165 BVerwG DOV 68, 54; OVG Münster JuS 68, 340; BGH NJW 65, 41; KIECKEBUSCH, VerwArch 57 (1966), S. 17, 162.

166 BVerwG JZ 68, 462.

167 §§ 22 ff., 50 ff. Allgem. BergG für die Preußischen Staaten vom 24. 6. 1865 in der jeweiligen landesrechtlichen Fassung; Art. 24 ff., 44 ff. BayBergG in der Fassung der Bek. vom 10. 1. 1967 (GVBl 1967, S. 185). — H. MIESBACH — D. ENGELHARDT, Bergrecht, 1962, Erg.-Bd., 1969; M. REUSS — W. GROTEFEND — G. DAPPRICH, Das Allgemeine BergG, 11. Aufl., 1959; H. EBEL — H. WELLER, Allgem. BergG, 2. Aufl., 1963; Ergänzung von WELLER, 1969; H. WESTERMANN, Das Verhältnis zwischen Bergbau und öffentl. Verkehrsanstalten, 1966 (Rez. BLÜMEL, AöR 94 [1969] S. 490); BVerwG DVBl 68, 35. — Bei den Mineralien, die nicht bergfrei sind, sondern dem Staatsvorbehalt unterliegen, wie z. B. Erdöl (ErdölVO vom 12. 12. 1934, GS. 463) wird das Gewinnungsrecht Privater durch eine Konzession als subjektiv öffentliches Recht begründet: BGHZ 19, 209; IPSEN, in: Gedächtnisschrift f. H. Peters, 1967, S. 686; BADURA, Das Verwaltungsmonopol, 1963, Tz 65.

168 BGBl 1965 I, S. 1618.

die Vergabe und über die Bedingungen der Subventionierung ist ein Verwaltungsakt, der dann durch ein privatrechtliches Rechtsgeschäft „vollzogen“ wird¹⁶⁹.

c) **Verwaltungsprivatrechtliche und fiskalische Verwaltungstätigkeit; Auftragswesen und erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand:** Bei der Vergabe von Subventionen als Darlehen oder Bürgschaften, aber auch in anderen Bereichen übt die Exekutive öffentliche Verwaltung in privatrechtlicher Rechtsform aus. Die für diese Fälle entwickelte Lehre vom „*Verwaltungsprivatrecht*“ (Hans Julius Wolff) besagt, daß die sich so des Privatrechts zur Erfüllung von Verwaltungszwecken bedienende Verwaltung nicht auf dem Boden der Privatautonomie und wie ein Privater („fiskalisch“) handelt, sondern trotz der privatrechtlichen Einkleidung ihrer Tätigkeit als vollziehende Gewalt, und deshalb an die Grundrechte, insbesondere an den Gleichheitssatz, und die verwaltungsrechtlichen Grundsätze des Verwaltungshandelns gebunden bleibt¹⁷⁰.

Als fiskalische, nicht verwaltungsprivatrechtlich gebundene Tätigkeit betrachtet die Praxis die Beteiligung der Exekutive am Privatrechtsverkehr im Rahmen des Auftragswesens der öffentlichen Hand („fiskalische Hilfsgeschäfte“) und der „erwerbswirtschaftlichen“ Betätigung öffentlicher Unternehmen, weil hier nicht unmittelbar öffentliche Verwaltung ausgeübt werde; in der Literatur wird dieser Standpunkt zunehmend, allerdings mit sehr variierenden Erwägungen und Ergebnissen kritisiert. Beim *Auftragswesen*¹⁷¹ steht nicht, wie früher, die Beschaffung von Büromaterial o. ä. im Vordergrund, sondern die sehr ausgedehnte Investitionstätigkeit, vor allem zugunsten der Bauwirtschaft¹⁷², mit der die öffentliche Hand einen so bedeutsamen Teil der Gesamtnachfrage einnimmt, daß sie als Medium antizyklischer Konjunkturpolitik geeignet ist (§§ 6 I, 10, 11 StabG). Die Vergabe von Aufträgen erfolgt ohne verwaltungsprivatrechtliche Grundrechtsbindung¹⁷³ nach Maßgabe des jeweils einschlägigen Haushaltsplans, des Haushaltsrechts und

169 BVerwGE 1, 308; 13, 47; 13, 307; BayVGH DVBl 67, 383; BGH VerwRSpr. 16, 807; BGH DÖV 69, 640; IPSEN, Öffentliche Subventionierung Privater, 1956, S. 61 ff. — Kritik der „Zweistufenlehre“: ZULEEG, Die Rechtsform der Subvention, 1965, S. 48 ff.; V. GÖTZ, Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966, S. 56 ff.

170 BGHZ 29, 76 (Anm. MERTENS, JuS 63, 391); BGH JZ 65, 281; BGH DÖV 70, 61; OLG Düsseldorf BB 68, 232; OVG Berlin NJW 61, 2130; WOLFF, VerwR I, § 23 II b; SIEBERT, in: Fs. f. Niedermeyer, 1953, S. 215; W. MALLMANN — K. ZEIDLER, VVdStRL 19 (1961), S. 165, 208; W. REUSS, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, 1963, II, 255; BADURA, JuS 66, 17; RÜFNER, a. a. O. (Anm. 130), S. 348 ff.

171 ALTMANN, Das öffentliche Auftragswesen, 1960; FORSTHOFF, Der Staat als Auftraggeber, 1963; Bocs, BB 63, 1269.

172 Allein die Dt. Bundesbahn hat 1961 bis 1966 im Durchschnitt pro Jahr Aufträge in Höhe von über 4 Mrd. DM vergeben (CRUSIUS, Die BBahn 41, 1967, 243). Die Dt. Bundespost hat 1967 Aufträge in Höhe von 3,27 Mrd. DM vergeben (Bulletin 1968, Nr. 143).

173 BGHZ 36, 91 = JZ 62, 176 (Anm. STERN) = DVBl 62, 298 (Anm. ZEIDLER).

besonderer Verwaltungsvorschriften, insbesondere der Verdingungsordnungen¹⁷⁴. Neben einzelnen Bestimmungen mit wirtschaftspolitischen Richtlinien für das Beschaffungswesen, wie z. B. § 31 PostVerwG, § 50 BBahnG, finden sich Regelungen, die aus sozialpolitischen Gründen die Bevorzugung bestimmter Personengruppen bei der Auftragsvergabe vorschreiben, z. B. § 74 BundesvertriebenenG. Auch in diesen Fällen bleibt das Rechtsverhältnis privatrechtlich, sofern nicht eine verselbständigte Entscheidung über die Verpflichtung der Verwaltung zur Bevorzugung einer Person vorgesehen ist oder stattfindet; jedoch ist stets eine Feststellungsklage auf Bestehen einer Verpflichtung zur bevorzugten Berücksichtigung im Verwaltungsrechtsweg zulässig, weil der begünstigende Rechtssatz insoweit eine öffentlich-rechtliche Beziehung begründet¹⁷⁵.

Die *öffentliche Hand* wird *erwerbswirtschaftlich* tätig, wenn sie in Regie oder als Alleingesellschafter einer Kapitalgesellschaft Waren produziert und marktwirtschaftlich anbietet oder wenn sie Beteiligungen an marktwirtschaftlich produzierenden Kapitalgesellschaften besitzt¹⁷⁶. Ein Beispiel für erwerbswirtschaftlich angebotene Dienstleistungen ist die entgeltliche Zurverfügungstellung von Teilen des Verwaltungsvermögens für Werbeinteressen der Privatwirtschaft, wie etwa beim Werbefernsehen¹⁷⁷. Die Unternehmenstätigkeit der öffentlichen Hand kann zwar durch wirtschaftspolitisch orientierte Modifikation der Preise für die angebotenen Waren bis zu einem gewissen Grade wirtschaftslenkend eingesetzt werden, ist aber nicht planmäßig zu einem „gemeinwirtschaftlichen“ Sektor der Gesamtwirtschaft ausgestaltet. Von der den Verwaltungszweck der Daseinsvorsorge verwirklichenden Leistungsverwaltung durch die großen Verkehrsanstalten (Bahn, Post) und die kommunalen und sonstigen Versorgungsbetriebe unterscheidet sich die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand durch das Fehlen eines besonderen öffentlichen Interesses, dem die Einheiten der Leistungsverwaltung gewidmet sind.

174 H. INGENSTAU — H. KORBION, VOB, 5. Aufl., 1968. — Die in Teil A der VOB aufgestellten Richtlinien und Regeln für die Vergabe von Bauleistungen sind keine Schutzgesetze i. S. d. § 823 II BGB (BGH VersR 65, 764).

175 BVerwGE 7, 89; 14, 65; BVerwG BB 69, 1084.

176 H. H. KLEIN, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968; EMMERICH, Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, 1969; PÜTTNER, Die öffentlichen Unternehmen, 1969; K. WENGER, Die öffentliche Unternehmung, 1969; K. VOGEL, in: Dt. Landesreferate zum VII. Intern. Kongreß f. Rechtsvergl. in Uppsala 1966, 1967, S. 461; TAUSCHER, Die öffentliche Wirtschaft, 1953; W. HAMM, Kollektiv-eigentum, 1961; HORAK, Die wirtschaftl. Betätigung der öffentl. Hand in der BRD und ihre Probleme, 1964; BERKEMANN, Die staatl. Kapitalbeteiligung an Aktiengesellschaften, 1966; BETTERMANN, in: Berliner Fs. f. E. Hirsch, 1968, S. 1; HAX, FinArch 27 (1968), 37; Verwaltung mit Unternehmen, Politik und Verwaltung, Heft 10, 1968; NICOLAYSEN, in: J. H. KAISER (Hrsg.), Planung III, 1969, S. 311. — Die Beteiligungen des Bundes im Haushaltsjahr 1968 sind im Anhang zum Finanzbericht 1970 aufgeführt.

177 IPSEN, NJW 63, 2049; IPSEN, NJW 63, 2102; H. SCHNEIDER, Werbung im Rundfunk, 1965; LERCHE, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, 1965; LEISNER, Werbefernsehen und öffentliches Recht, 1967.

Die kommunale Wirtschaftstätigkeit¹⁷⁸, für deren Zulässigkeit und Handhabung im Gegensatz zur staatlichen Wirtschaftstätigkeit nach dem Vorbild der §§ 67 ff. DGO in den Gemeindeordnungen besondere Vorschriften bestehen, ist zum größten Teil nicht erwerbswirtschaftliche, sondern leistungsverwaltungsrechtliche Wirtschaftstätigkeit, weil das Gemeinderecht die Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen durch die Gemeinden u. a. nur erlaubt, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt. Für die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit des Bundes und der Länder sind demgegenüber nur einige haushaltsrechtliche Regelungen vorhanden¹⁷⁹; die mehrfachen Versuche, Beschränkungen aus dem Verfassungsrecht abzuleiten, nämlich aus einem vorgeblich geltenden Grundsatz der „Subsidiarität“¹⁸⁰ oder aus Art. 2 I GG, haben keine allgemeine Anerkennung gefunden¹⁸¹. Die öffentliche Hand ist nicht nur mit ihrer erwerbswirtschaftlichen, sondern mit jeder wirtschaftlichen Tätigkeit, selbst wenn sie in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfolgt, dem Wettbewerbsrecht (UWG, GWB; § 98 GWB) unterworfen, sofern sie zu einem Dritten in ein Wettbewerbsverhältnis tritt¹⁸².

IV. Gewerberecht

1. Gewerbefreiheit

Die Gewerbeordnung für den norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869, die als Gewerbeordnung für das Deutsche Reich in der Fassung vom 26. Juli 1900 mit zahlreichen Änderungen heute noch gilt, sollte eine gegenüber dem allge-

- 178 SUREN, Gemeindegewirtschaftsrecht, 1960; KÖTTGEN, Die wirtschaftl. Betätigung der Gemeinden, in: Hundert Jahre Dt. Rechtsleben, 1960, II, 577; DEPENBROCK, Die Stellung der Kommunen in der Versorgungswirtschaft, 1961; SIEDENTOPF, Grenzen und Bindungen der Kommunalwirtschaft, 1963; STERN, AfK 3 (1964), S. 81; STERN — PÜTTNER, Die Gemeindegewirtschaft, 1965. — Vgl. dazu auch oben S. 112 f.
- 179 § 65 BHO; § 60 Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden vom 11. 2. 1929.
- 180 DÜRIG, in: MAUNZ — DÜRIG, GG, Art. 1 Abs. 1, RNr. 54 und Art. 2 Abs. 1, RNr. 52; HERZOG, Staat 2 (1963), S. 399; ISENSEE, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968; ZUCK, Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, 1968.
- 181 STRICKRODT, Die gewerbl. Staatsunternehmen in ihrer verfassungsrechtl. und unternehmenswirtschaftl. Bedeutung, 1954; STRICKRODT, FinArch 25 (1966), S. 481; FRENTZEL, Die gewerbl. Betätigung der öffentl. Hand, 1958; FRENTZEL, Wirtschaftsverfassungsrechtl. Betrachtungen zur wirtschaftl. Betätigung der öffentl. Hand, 1961; IPSEN, NJW 63, 2102; NIPPERDEY, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl., 1965, S. 40 ff.; H. H. KLEIN, a. a. O. (Anm. 176), S. 98 ff.; PÜTTNER, a. a. O. (Anm. 176), S. 125 ff.
- 182 BGH DVBl 64, 475; BGH DVBl 65, 362; BGH BB 68, 142; FRHR. VON GAMM, GRUR 60, 303; GANDENBERGER, Was ist ein Unternehmen? 1963; I. SCHMIDT, BB 63, 1404; FORSTHOFF, a. a. O. (Anm. 171), S. 27 ff.; BADURA, Das Verwaltungsmonopol, 1963, Tz 19, 22; PÜTTNER, GRUR 66 (1964), S. 359; SCHRICKER, Wirtschaftl. Tätigkeit der öffentl. Hand und unlauterer Wettbewerb, 1964; U. HIMMLER, Öffentlich-rechtliche Wettbewerbsbeschränkungen, 1967; H. H. KLEIN, a. a. O. (Anm. 176), S. 242 ff.; R. SCHOLZ, ZHR 132 (1969), 97.

meinen Polizeirecht spezialgesetzliche bundes- bzw. reichsrechtliche Gesamtregelung des Gewerbewesens nach dem Grundsatz der Gewerbefreiheit sein, der Beschränkungen der gewerblichen Tätigkeit nur zuläßt, wenn und soweit die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung es erfordert¹⁸³. Der Grundsatz der *Gewerbefreiheit* (§§ 1 I, 143 I GewO) besagt, daß jedermann jede gewerbliche Tätigkeit ausüben darf, ohne bei Beginn und Fortsetzung des Gewerbebetriebs anderen administrativen Beschränkungen (durch Erlaubnispflichten, die die *Aufnahme* des Gewerbes von bestimmten Voraussetzung abhängig machen, oder durch Untersagungsmöglichkeiten) unterworfen zu sein, als sie durch Bundesgesetz festgelegt sind. Vorschriften, die die *Ausübung* eines Gewerbes regeln oder zu dergartigen Regelungen ermächtigen, werden durch die Gewerbefreiheit nicht berührt.

Der sachliche Anwendungsbereich der Gewerbefreiheit und damit des Gewerbe(polizei)rechts wird durch den von der GewO nicht genau abgegrenzten¹⁸⁴, sondern vorausgesetzten Begriff der *gewerbsmäßigen Ausübung eines Gewerbes* bestimmt. Gewerbe sind die industrielle und handwerkliche Produktion, die wirtschaftlichen Dienstleistungsbetriebe und der Groß-, Einzel- und Kleinhandel. Keine Gewerbe sind die Urproduktion, die persönlichen Dienstleistungen höherer Art (z. B. Arztpraxis, Erteilung von Unterricht), die wissenschaftliche und künstlerische Tätigkeit und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (z. B. Notar). Urproduktion ist die auf die Gewinnung roher Naturerzeugnisse gerichtete Wirtschaftstätigkeit (Land- und Forstwirtschaft, Wein- und Gartenbau¹⁸⁵, Jagd und Fischerei, Bergbau). Dieser Begriff des Gewerbes ist nicht systematisch gebildet, sondern erklärt sich aus der der Gewerbefreiheit historisch zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Zielsetzung. Das weitere Merkmal der Gewerbsmäßigkeit bedeutet, daß das Gewerbe selbständig, auf Erwerb gerichtet und nachhaltig (auf eine gewisse Dauer berechnet) betrieben werden muß. Die Erwerbsabsicht fehlt bei Tätigkeiten, die einen „idealen“ (gemeinnützigen) Zweck verfolgen, und bei öffentlichen Unternehmen der Leistungsverwaltung (Post, Bahn, Versorgungsbetriebe). Der durch das Kriterium der gewerbsmäßigen Ausübung eines Gewerbes beschriebene Bereich des Gewerberechts ist überschritten im Fall der „lästigen Anlagen“ (§§ 16 ff. GewO)¹⁸⁶; diese sind stets der besonderen Genehmigung nach der GewO bedürftig, auch wenn sie nicht Bestandteil eines Gewerbebetriebs sind. Denn hier ist nicht eine bestimmte Wirtschaftstätigkeit Gegenstand der gewerbepolizeilichen Kontrolle, sondern eine An-

183 LANDMANN — ROHMER — EYERMANN — FRÖHLER, GewO, 12. Aufl., 1963; F. JANSSEN u. a., in: REUSS, WirtschaftsverwaltungsR I, S. 155 ff.; SIEG — LEIFERMANN, GewO, 2. Aufl., 1966; E. FUHR, GewO, 1960 ff.; BOLDT, Gewerberecht, 3. Aufl., 1961; W. HENKE, Gewerberecht, HDSW 4 (1964), S. 523; HEINRICH, DVBl 66, 425.

184 Die Aufzählung in § 6 GewO ist nicht erschöpfend.

185 Ein mit einer Gärtnerei verbundenes Ladengeschäft ist insoweit Gewerbebetrieb (Einzelhandel), als in ihm nicht selbst erzeugte, zugekaufte Waren feilgeboten werden (OVG Lüneburg BB 66, 678).

186 Vgl. auch unten S. 286 ff.

lage, die durch ihre örtliche Lage oder Beschaffenheit für die Nachbarn oder die Allgemeinheit gefährlich oder lästig ist, wie z. B. Erzhöfen oder chemische Fabriken.

Die Bedeutung des Grundsatzes der Gewerbefreiheit besteht darin, daß er *landesrechtlichen* Beschränkungen von Beginn und Fortsetzung eines Gewerbebetriebs entgegensteht (Art. 125 Nr. 1, 74 Nr. 11; 72 I GG), soweit nicht ausdrücklich ein Vorbehalt landesrechtlicher Regelung eröffnet ist (wie z. B. in § 33 c GewO), und daß er auf die *polizeiliche Generalklausel* gestützte Beschränkungen von Beginn und Fortsetzung eines Gewerbebetriebs ausschließt, soweit nicht ausdrücklich eine Regelung auf Grund des allgemeinen Polizeirechts zugelassen ist (wie z. B. in § 37 GewO¹⁸⁷). Der Grundsatz der Gewerbefreiheit besagt also einerseits, daß das Gewerberecht abschließend durch Bundesrecht geregelt ist, und andererseits, daß die gewerberechtlichen Vorschriften über Beginn und Fortsetzung eines Gewerbebetriebs abschließendes Spezialgesetz gegenüber der polizeilichen Generalklausel sind. Ein polizeiliches Einschreiten gegenüber einer von der Gewerbefreiheit geschützten Tätigkeit kommt deshalb nur hinsichtlich der Art und Weise der Gewerbeausübung in Frage, um diese mit den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Einklang zu halten. Ein Verbot des Gewerbebetriebs ist auf Grund des allgemeinen Polizeirechts nicht zulässig, jedoch bleibt eine polizeiliche Anordnung hinsichtlich der Gewerbeausübung auch dann rechtmäßig, wenn sie praktisch bewirkt, daß die weitere Ausübung des Gewerbebetriebs unmöglich wird¹⁸⁸.

Der § 1 I GewO ist ein Satz des einfachen Bundesrechts, der für bestimmte Berufe — die Gewerbe — landesrechtliche und polizeiliche Regelungen der Zulassung zum Beruf ausschließt, für den Bundesgesetzgeber aber keine Schranke darstellt, während die *Berufsfreiheit* (Art. 12 I GG) als Grundrecht alle Berufe gegen bestimmte Beschränkungen durch Bundes- wie durch Landesgesetz schützt. Die durch die Gewerbefreiheit nicht geschützten (nichtgewerblichen) Wirtschaftstätigkeiten sind nach Maßgabe der Art. 74 Nr. 11, 72 I GG landesgesetzlicher Regelung zugänglich; der wichtigste der Landeskompetenz verbliebene Bereich des Rechts der Wirtschaft ist das Bergrecht. Im übrigen hat der Bund „Ausnahmen und Beschränkungen“ im Sinne des § 1 I GewO außerhalb des kodifikatorischen Zusammenhangs der GewO durch eine große Anzahl von Nebengesetzen (also nicht nur „durch dieses Gesetz“) festgelegt. Die wichtigsten dieser Nebengesetze sind: das G zur Ordnung des Handwerks (HandwO) i. d. Fass. vom 28. 12. 1965; das GaststättenG vom 5. 5. 1970; das G über die Berufsausübung im Einzelhandel (EHG)

187 BVerwG DVBl 63, 149.

188 PrOVGE 92, 99 (106 f.); 100, 127; 101, 203 (207); RG RVerwBl 58 (1937), 143; BVerwG DVBl 65, 768; OVG Lüneburg GewArch 62, 57; OVG Lüneburg DOV 63, 769; E. R. HUBER, WirtschaftsverwR I, S. 696.

vom 5. 8. 1957¹⁸⁹; das Personenbeförderungsg (PBefG) vom 21. 3. 1961¹⁹⁰ und das GüterkraftverkehrsG (GüKG) vom 17. 10. 1952¹⁹¹.

Das außenwirtschaftliche Pendant der Gewerbefreiheit ist die Freiheit des *Außenhandels* (§ 1 I AußenwirtschaftsG vom 28. April 1961)¹⁹².

2. Techniken gewerberechtllicher Regelung

Die gewerberechtliche Kontrolle der Gewerbebetriebe erfolgt mit Hilfe eines abgestuften rechtstechnischen Instrumentariums und ist an einigen durch die Eigenart der betroffenen Gewerbe bestimmten materiellen Maßstäben orientiert.

a) Formales Instrumentarium: Anzeigepflicht; Untersagungsermächtigung; Verbot mit Erlaubnisvorbehalt: Die wesentlichen formalen Techniken gewerberechtllicher Regelung sind die Anzeigepflicht, die Untersagungsermächtigung und das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Durch eine *Anzeigepflicht* soll die Verwaltung einen Überblick darüber gewinnen, wieviele und welche Gewerbebetriebe in ihrem Zuständigkeitsbereich vorhanden sind. Neben der für alle stehenden Gewerbebetriebe geltenden und außer für die gewerberechtliche Überwachung auch für die Gewerbestatistik notwendigen allgemeinen Anzeigepflicht (§§ 14, 15 I, 148 I Nr. 1 GewO) hat das Gewerberecht¹⁹³ vielfältige besondere Anzeigepflichten begründet, z. B. für Handwerker (§ 16 HandwO), für Gastwirte (§ 4 II GaststG) und für überwachungsbedürftige Anlagen (§ 24 I Nr. 1 GewO). Eine *Untersagungsermächtigung* gibt der zuständigen Behörde die Befugnis, die Fortsetzung eines erlaubten oder erlaubnisfreien Gewerbebetriebs aus bestimmten Gründen des öffentlichen Wohls ganz oder zum Teil zu verbieten. Ein allgemeiner Untersagungsvorbehalt besteht nur bei Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden (§ 35 GewO); diese Ermächtigung ist spezialgesetzlichen Regelungen¹⁹⁴ subsidiär (§ 35 VIII GewO).

189 BVerfGE 19, 330 (Verfassungswidrigkeit des Sachkundenachweises für den Einzelhandel, mit Ausnahme des Einzelhandels mit den Waren des § 3 III 2 EHG); Folz, JuS 66, 477.

190 BVerfGE 11, 168; BVerwGE 23, 314; 30, 242; 31, 184. — FROMM, DVBl 67, 181; ders., BB 69, 741.

191 BVerwGE 18, 113 (die durch die kontingentierende Höchstzahlenregelung nach § 9 GüKG bewirkte objektive Zulassungsbedingung ist eine zum Schutz der Bundesbahn verfassungsrechtlich erlaubte Beschränkung der freien Berufswahl).

192 BVerfGE 12, 281. — G. ERLER, Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts, 1956; H. MÖLLER, Außenwirtschaftspolitik, 1961; SCHWARZENBERGER, ZHR 125 (1963), S. 293; KRUSE, Außenwirtschaft, 2. Aufl., 1965; E. HOCKE — R. G. SCHMIDT, AWG, 1961; H. SIEG — H. FAHNING — K. F. KÖLLING, Außenwirtschaftsrecht, 1961; WAPENHENSCH, Das neue Außenwirtschaftsrecht, 1961 ff.; H. F. SCHULZ, Außenwirtschaftsrecht, 1965/1966; LANGEN, AWG, 1968; LINDE, in Außenwirtschaftsgesetz und zwischenstaatl. Vereinbarungen, 1970.

193 Steuerrechtliche Meldepflicht für gewerbliche Betriebe: § 165 d II AbgO.

194 Z. B. §§ 15 II, 16 Nr. 1 GaststG, 14 LebensmittelG, 25 I PBefG, 59 in Verb. mit 57 I Nr. 1 GewO.

Daneben gibt es besondere Untersagungsermächtigungen mit anderen Anknüpfungspunkten, z. B. § 59 GewO; § 16 III HandwO.

Wenn das Gesetz die Ausübung eines Gewerbes oder den Betrieb einer Anlage von einer Erlaubnis (Genehmigung, Konzession) abhängig macht und so eine Erlaubnispflicht begründet, ist die Ausübung des Gewerbes und der Betrieb der Anlage solange verboten, bis die Erlaubnis erteilt ist. Dieses *Verbot mit Erlaubnisvorbehalt* hat im Gegensatz zu einem repressiven Verbot mit Dispensierungsvorbehalt, mit dem eine an sich unerwünschte Tätigkeit für den Regelfall unterbunden und nur aus besonderen Gründen zugelassen werden soll¹⁹⁵, nur eine verwaltungstechnische, formelle Bedeutung: es dient dazu, die Ausübung des betreffenden Gewerbes einer vorbeugenden (präventiven) Kontrolle im Einzelfall zu unterwerfen¹⁹⁶. Wo das Gesetz eine derartige präventive Kontrolle für unverhältnismäßig hält, begnügt es sich mit einer besonderen Anzeigepflicht, z. B. bei bestimmten Arten des Reisegewerbes (§ 55 c GewO), bei den handwerksähnlichen Gewerben (§ 18 HandwO) und bei sonst erlaubnisfreien geräuschvollen Anlagen (§ 27 GewO). Aus dem Grundsatz der Gewerbefreiheit ergibt sich, daß die gewerbe-rechtlichen Erlaubnisse „gebundene“ Erlaubnisse sind, d. h. daß die Behörde bei Vorliegen der Voraussetzungen, die vom Gesetz für die Erteilung der Erlaubnis aufgestellt sind, verpflichtet ist, die Erlaubnis zu erteilen. Wer ein erlaubnispflichtiges Gewerbe beginnen will, die Erlaubnis ordnungsmäßig beantragt hat und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, hat einen öffentlich-rechtlichen Anspruch, ein subjektiv öffentliches Recht auf Erteilung der Erlaubnis. Je nachdem, ob sich eine Erlaubnis nur auf den Gewerbetreibenden und seine gewerberechtlich relevanten Eigenschaften oder ob sie sich nur auf eine bestimmte Anlage bezieht, unterscheidet man persönliche und dingliche Erlaubnisse (Personal- und Sachkonzessionen). Der Regelfall ist die *raum- oder sachgebundene Personalerlaubnis*, bei der die Erlaubnis einem bestimmten Gewerbetreibenden für bestimmte Räume, Anlagen oder Gerätschaften erteilt wird, so daß sowohl ein Wechsel in der Person des Gewerbetreibenden¹⁹⁷ als auch ein Wechsel oder eine wesentliche Änderung der Betriebsräume oder -einrichtungen eine erneute Erlaubnispflichtigkeit auslöst¹⁹⁸. Die reine *Personalerlaubnis*, z. B. die Zulassung zum selbständigen Betrieb eines Handwerks, ist grundsätzlich¹⁹⁹ an die Person des Erlaubnisempfängers gebunden, während die *Sachkonzession*, z. B. die Erlaubnis gem. §§ 16 ff. GewO, von einem Wechsel in

195 Beispiel: die Zulassung von Spielbanken (§ 33 h Nr. 1 GewO; Spielbankengesetz vom 14. 7. 1933, RGBl I, S. 480); OVG Münster GewArch 68, 89.

196 E. R. HUBER, WirtschaftsverwaltungsR I, S. 696 ff.

197 Sonderregelungen bestehen für den Betrieb durch Stellvertreter (z. B. §§ 45, 47 GewO; § 6 GaststG) und in Gestalt des „Witwenprivilegs“ (z. B. § 46 GewO; § 10 GaststG).

198 Z. B. die Konzession einer Privatkrankenanstalt (§ 30 I 2 lit. b, c GewO); die gaststättenrechtl. Erlaubnis (§§ 3 I, 4 I Nr. 2 GaststG); der Betrieb von Spielgeräten (§ 33 d II GewO).

199 Vgl. § 4 HandwO; § 6 EHG.

der Person des Inhabers der Anlage unberührt bleibt. Die Erlaubnis wird im Regelfall in Form eines schriftlichen Bescheids erteilt, der neben dem Ausspruch der Gewerbeerlaubnis die für erforderlich gehaltenen Auflagen enthält; in einigen Fällen ist eine besondere urkundliche Form vorgeschrieben, z. B. die Reisegewerbekarte (§§ 55, 60 GewO), die (konstitutive) Genehmigungsurkunde gem. § 15 GüKG. Eine besondere Gestalt der Erlaubnis ist die Eintragung in ein Register, z. B. die Eintragung in die Handwerksrolle (§§ 1 I, 10, 17 HandwO); die Eintragung in das „Spezialitätenregister“ als Voraussetzung für das Inverkehrbringen eines Arzneimittels (§ 20 ArzneimittelG). Soweit die Voraussetzungen für die Aufhebung einer erteilten Erlaubnis spezialgesetzlich geregelt sind, wie z. B. in §§ 53, 58, 33 d IV, V GewO, § 15 GaststG, sind die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts über Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten nicht anwendbar.

Wird ein erlaubnispflichtiges Gewerbe ohne Erlaubnis ausgeübt, d. h. ohne Erlaubnis begonnen oder trotz Aufhebung der Erlaubnis fortgesetzt, kann es „*polizeilich verhindert*“ werden (§ 15 II GewO)²⁰⁰. Da diese Vorschrift einen allgemeinen gewerberechtlichen Grundsatz ausspricht, gilt sie nicht nur — wie der Regelungszusammenhang nahelegt — für stehende Gewerbebetriebe, sondern für alle erlaubnispflichtigen Gewerbe, bei denen eine entsprechende Vorschrift²⁰¹ fehlt, z. B. für die Personenbeförderung. Auf den nicht genehmigten Betrieb einer lästigen oder einer überwachungsbedürftigen Anlage ist § 15 II GewO nicht anzuwenden, weil hier nicht das Gewerbe selbst erlaubnispflichtig ist, sondern der Betrieb der Anlage; für die Stilllegung und Beseitigung sind die Vorschriften der §§ 147 II, 24 a GewO maßgebend. „Polizeiliche Verhinderung“ bedeutet die Anwendung von Verwaltungszwang entsprechend den dafür geltenden landesrechtlichen Vorschriften und durch die nach Landesrecht zuständige Behörde (§ 155 II GewO). Das polizeiliche Einschreiten nach § 15 II GewO steht im Ermessen der Behörde. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, daß vor dem Einschreiten gegen einen ohne Erlaubnis ausgeübten Gewerbebetrieb geprüft wird, ob nicht nach den einschlägigen Vorschriften eine nachträgliche Erteilung der Erlaubnis in Betracht kommt, vorausgesetzt, daß der Gewerbetreibende einen Erlaubnisantrag stellt.

b) Materielle Maßstäbe: Sachkunde; Zuverlässigkeit: Die materiellen Maßstäbe, in denen sich die vom Gewerberecht hinsichtlich der einzelnen Gewerbe verfolgten Ziele ausdrücken und die als Anknüpfungspunkte für die Erteilung und den Widerruf einer vorgesehenen Erlaubnis und für die etwa vorgesehene Untersagung eines Gewerbebetriebs dienen, beziehen sich einerseits (und vornehmlich) auf die Person des Gewerbetreibenden, andererseits auf das sachliche Substrat des

200 Wird das Gewerbe nach einer Untersagung gem. § 35 GewO fortgesetzt, ist gemäß § 35 V GewO zu verfahren.

201 § 16 III, IV HandwO i. d. Fass. der Novelle vom 9. 9. 1965 (BVerwG NJW 60, 1830 ist dadurch überholt).

Gewerbebetriebs. Als *objektive Bedingungen* für die Ausübung eines Gewerbes fordert das Gesetz etwa die Eignung der Betriebsräume²⁰² oder der Betriebseinrichtung²⁰³ für den beabsichtigten Gewerbebetrieb oder den Nachweis eines bestimmten Betriebskapitals, wenn das fragliche Gewerbe den Kunden in besonderer Weise von der Solvenz des Gewerbetreibenden abhängig macht²⁰⁴. Die wichtigsten *subjektiven Anknüpfungspunkte* sind Zuverlässigkeit und Sachkunde; für einzelne Gewerbe ist eine bestimmte gesundheitliche Eignung erforderlich²⁰⁵. Unter dem grundrechtlichen Blickwinkel der freien Berufswahl (Art. 12 I GG) ist das Erfordernis der *Sachkunde*²⁰⁶ eine intensivere Beschränkung als das Erfordernis der Zuverlässigkeit und muß daher durch besondere aus der Eigenart des jeweiligen Gewerbes hervorgehende Gründe gerechtfertigt sein, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen. Der lange umstrittene²⁰⁷ große Befähigungsnachweis als Voraussetzung für den selbständigen Betrieb eines Handwerks (§ 7 I HandwO) genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen²⁰⁸, weil Existenz und Leistungsfähigkeit des Handwerks als eines gemeinschaftsnotwendigen Berufsstandes von diesem besonderen Sachkundenachweis abhängen, während im Fall des Einzelhandels die allgemein aufgestellte Voraussetzung einer besonderen Sachkunde (§ 3 II Nr. 1 a. F. EHG) eine unverhältnismäßige Einschränkung der freien Berufswahl war²⁰⁹.

Die geläufigste Anforderung, die das Gewerbeamt für die Person des Gewerbetreibenden aufstellt, ist die „*Zuverlässigkeit*“. Mit diesem gerichtlich voll überprüfbaren unbestimmten Rechtsbegriff wird nicht ein moralischer, sondern ein gewerbepolizeilicher Tatbestand bezeichnet. Die Zuverlässigkeit fehlt, wenn der Gewerbetreibende nicht die Gewähr für eine ordnungsmäßige Ausübung seines Gewerbes bietet. Dieses Merkmal ist zwar jeweils auf ein bestimmtes Gewerbe bezogen, so daß die dadurch ausgedrückten Anforderungen nicht für alle Gewerbe gleich, sondern je nach der Art des Gewerbes verschieden sind, beschränkt aber seine Anforderungen nicht auf die eigentliche gewerbliche Tätigkeit. Das Erfordernis der Zuverlässigkeit bezieht sich auf das gesamte Verhalten im gewerblichen Verkehr, so daß beispielsweise ein Bauunternehmer nicht nur bei einem Versagen auf bautechnischem Gebiet unzuverlässig ist, sondern auch dann, wenn seine Betriebsführung einen „Mangel an wirtschaftlichem und sozialem Verantwortungsbewußtsein“ offenbart²¹⁰. Das ist in erster Linie dann der Fall, wenn der Gewerbetreibende hartnäckig und in erheblicher Weise die für seine Betriebsführung einschlägigen

202 Z. B. §§ 30 I 2 lit. b—d, 33 a II Nr. 2 GewO; § 4 I Nr. 2, 3 GaststG; §§ 2 I Nr. 6, 21 ApothekenG.

203 Z. B. § 33 d II in Verb. mit § 33 e GewO; § 13 I Nr. 1 PBefG; §§ 10 I Nr. 3, 17 GüKG.

204 Z. B. §§ 34 I 2 Nr. 2, 34 a I 3 Nr. 2, 34 b IV Nr. 2 GewO; § 33 I Nr. 1, 10 KWG.

205 Z. B. § 57 a I Nr. 1, 2 GewO; § 2 I Nr. 7 ApothekenG.

206 Z. B. § 34 b IV 2 GewO; § 33 I Nr. 3 KWG; § 10 I Nr. 1 GüKG.

207 Vgl. OVG Lüneburg GewArch 55/56, 15.

208 BVerfGE 13, 97.

209 BVerfGE 19, 330.

210 BVerwG DÖV 58, 548.

gesetzlichen Verpflichtungen verletzt oder der allgemeinen Strafrechtsordnung zuwiderhandelt²¹¹; typische Sachverhalte sind, daß der Gewerbetreibende nachhaltig seinen steuerlichen Verpflichtungen nicht nachkommt²¹² und daß er fortlaufend die Sozialversicherungsbeiträge der bei ihm Beschäftigten nicht abführt²¹³.

Für die Beurteilung der Zuverlässigkeit kommt es nicht auf ein moralisches oder strafrechtliches Verschulden, sondern auf eine (gewerbe)polizeiliche Zurechnung an, d. h. darauf, ob nach dem bisherigen Verhalten des Gewerbetreibenden damit zu rechnen ist, daß er im Zusammenhang mit seiner gewerblichen Tätigkeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzen und dadurch eine Gefährdung von Rechtsgütern der Allgemeinheit oder einzelner herbeiführen wird²¹⁴. Die Unzuverlässigkeit kann daher auch aus weit zurückliegenden Straftaten²¹⁵ und selbst aus Tatsachen gefolgert werden, die vor Beginn der Gewerbeausübung liegen²¹⁶, sofern sie für die Einschätzung des künftigen Verhaltens eine Bedeutung haben können. Weiterhin ergibt sich daraus, daß auch die fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bei bestimmten Gewerben Unzuverlässigkeit begründen kann²¹⁷. Schließlich erklärt sich aus diesem Gesichtspunkt, daß seit jeher auch der Umstand die Unzuverlässigkeit anzeigen kann, daß der Gewerbetreibende einem Dritten (insbesondere dem Ehegatten), der die für das Gewerbe erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt, Einfluß auf den Gewerbebetrieb einräumt oder nicht willens oder nicht in der Lage ist, einen solchen Einfluß hintanzuhalten²¹⁸.

Die Zuverlässigkeit ist nicht nur eine häufige Erlaubnisvoraussetzung²¹⁹ und ein häufiger Rücknahmetatbestand für die erteilte Erlaubnis, sondern ihr Mangel führt auch bei Fehlen einer Spezialregelung bei allen Gewerben obligatorisch zur Untersagung der Gewerbeausübung durch die höhere Verwaltungsbehörde²²⁰ gemäß § 35 GewO²²¹. Die Durchsetzung der Untersagung erfolgt im Wege des Verwaltungszwangs (§ 35 V GewO); die Zuwiderhandlung ist außerdem strafbar (§ 146 I Nr. 6 GewO).

211 Ist eine Bestrafung erfolgt, darf sich die Behörde nicht mit dem Strafregisterauszug oder dem Strafausspruch als solchem begnügen, sondern muß den dem Strafurteil zugrundeliegenden Sachverhalt selbst gewerberechtlich würdigen (BVerwG VerwRspr. 16, 983; BVerwG DVBl 66, 443).

212 PrOVGE 99, 187.

213 BVerwGE 23, 280; 28, 202.

214 OVG Lüneburg GewArch 62, 269.

215 OVG Münster OVGE 1, 45.

216 BVerwGE 24, 38. Zu dem durch § 1 II GewO eintretenden Schutz bei Rechtsänderungen: BVerwGE 24, 34.

217 BVerwGE 22, 16; BadWürttVGH GewArch 69, 33.

218 BVerwGE 9, 222; BayVGH BayVerwBl 64, 375.

219 Z. B. §§ 30 I 2 lit. a, 33 d III, 34 a I 3 Nr. 1, 34 b IV Nr. 1 GewO; § 4 I Nr. 1 GaststG; § 3 II Nr. 2 EHG; § 2 I Nr. 4 ApothekenG; § 13 I Nr. 2 PBefG; § 10 I Nr. 1 GüKG.

220 BVerwGE 30, 138.

221 BVerwGE 23, 280; BVerwG GewArch 66, 9; BVerwG JuS 67, 332; BVerwGE 28, 202; KIENZLE, Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO, 1965; ders., GewArch 68, 145.

3. Einzelne gewerberechtliche Erlaubnisse

a) **Stehender Gewerbebetrieb; Reisegewerbe; Marktverkehr:** Die GewO unterscheidet nach der Art der Gewerbeausübung stehende Gewerbebetriebe (Titel II), Reisegewerbe (Titel III) und Marktverkehr (Titel IV). Die Grundform ist der *stehende Gewerbebetrieb*; alle Gewerbeausübung, die nicht Reisegewerbe oder Marktverkehr ist, fällt darunter. Die GewO nimmt die Abgrenzung nicht derart vor, daß jede Gewerbeausübung auf Grund einer gewerblichen Niederlassung (§ 42 II GewO) stehender Gewerbebetrieb und jede Gewerbeausübung ohne eine solche Reisegewerbe wäre, vielmehr orientiert sich die Abgrenzung an dem besonderen Zweck, der mit der Sonderregelung für das als besonders kontrollbedürftig angesehene Reisegewerbe verfolgt wird. Die sich in einer intensiven Gewerbeüberwachung (§§ 56, 57, 57 a, 60 b GewO) äußernde besondere Kontrollbedürftigkeit wird für das Merkmal angenommen, daß eine Gewerbeausübung außerhalb einer oder ohne eine gewerbliche Niederlassung „ohne vorherige Bestellung“ erfolgt (§§ 42 I, 55 I GewO), und das ist zugleich das ausschlaggebende Abgrenzungskriterium.

Während der stehende Gewerbebetrieb grundsätzlich bloß anzeigepflichtig (§ 14 GewO) und nur nach besonderer Bestimmung (§§ 30 ff. GewO — „Gewerbetreibende, welche einer besonderen Erlaubnis bedürfen“ — sowie die Nebengesetze) erlaubnispflichtig ist, ist das *Reisegewerbe* grundsätzlich erlaubnispflichtig (§ 55 I GewO: „Reisegewerbekarte“) und nur ausnahmsweise erlaubnisfrei (§§ 55 a, 55 b, 55 c GewO).

Der *Marktverkehr*²²² ist durch den Grundsatz der Marktfreiheit privilegiert (§ 64 I GewO). Marktfreiheit bedeutet, daß der Besuch sowie der Kauf und Verkauf der zum Marktverkehr zugelassenen Waren²²³ von administrativer Beschränkung grundsätzlich frei ist, d. h. den Erlaubnis- und Anzeigepflichten der Titel II und III der GewO nicht unterliegt, so daß im Marktverkehr insbesondere die Anzeigepflicht des § 14 GewO und das Erfordernis der Reisegewerbekarte entfallen.

b) **Lästige Anlagen:** Die Genehmigungspflicht für die Errichtung und wesentliche Änderung lästiger Anlagen (§§ 16, 25 I GewO; VO über genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 16 der GewO vom 4. August 1960), die Überwachung dieser Anlagen (§ 25 II GewO) und die Ermächtigung zu nachträglichen Auflagen (§ 25 III GewO) dienen dem Schutz der Allgemeinheit und der betroffenen Nachbarn gegen Gefahren und Belästigungen, die von bestimmten Anlagen wegen ihrer technischen Eigenart ausgehen können. Soweit der Schutz benachbarter Grundstücke

222 J. SCHEIBE — B. HADEL, Das Marktwesen, 1969.

223 Die Darbietung von Lustbarkeiten und von gewerblichen Leistungen (z. B. Fotografieren) sind nicht Kauf und Verkauf von Waren und genießen daher die Marktfreiheit nicht (vgl. § 55 II GewO).

in Frage steht, sind in das Genehmigungsverfahren nur solche Nachteile einbezogen, die sich aus Immissionen ergeben²²⁴. Der an die nach Landesrecht zuständige (§ 155 IV GewO) Genehmigungsbehörde zu richtende Antrag auf die Genehmigung (§ 17 I GewO) ist nur dann ordnungsmäßig, wenn die beizufügenden Unterlagen ein vollständiges Urteil über die zu erwartenden Nachteile, Gefahren oder Belästigungen ermöglichen²²⁵. Auf die formelle Prüfung des Antrages folgt dessen öffentliche Bekanntmachung, verbunden mit der Aufforderung, etwaige Einwendungen gegen die Anlage binnen 14 Tagen anzubringen (§ 17 II GewO). Die nach Fristablauf eintretende Präklusion²²⁶ erfaßt solche nicht erhobenen Einwendungen, die sich auf Gründe des Gemeinwohls, insbesondere die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen, stützen und die aus dem Nachbarrecht (§§ 906, 907 BGB; Art. 124 EGBGB) hergeleitet werden, nicht dagegen solche, die auf „(besonderen) privatrechtlichen Titeln“ beruhen. Für nachbarrechtliche Einwendungen bedeutet die Präklusion, daß sie als solche im Genehmigungsverfahren nicht berücksichtigt werden²²⁷ und daß sie nach der Genehmigung der Errichtung der Anlage nicht mehr im Zivilrechtsweg (§ 1004 BGB) entgegengesetzt werden können (§ 26 GewO).

Die materielle Prüfung des Antrags (§§ 18, 19 GewO) besteht aus der Behandlung der nicht präkludierten Einwendungen und aus den von Amts wegen vorzunehmenden Ermittlungen, ob die geplante Anlage erhebliche Gefahren, Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit oder für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke herbeiführen kann. Zur Vorbereitung der Entscheidung hat die Behörde gutachtliche Äußerungen sachverständiger Dienststellen einzuholen. Auf Einwendungen, die auf „besonderen privatrechtlichen Titeln“ beruhen, z. B. die Verfügungsbefugnis des Antragstellers über das für die Anlage vorgesehene Grundstück bestreiten oder sich auf rechtsgeschäftlich begründete dingliche oder obligatorische Berechtigungen des Einwendenden berufen, erstreckt sich das gewerberechtliche Verfahren grundsätzlich²²⁸ nicht; sie sind ohne Erörterung einer Klärung im Zivilrechtsweg zu überlassen. Die sonstigen Einwendungen sind mit dem Antragsteller und den Einwendenden („Widersprechenden“) zu erörtern, auf ihre Stichhaltigkeit zu prüfen und im Rahmen der Entscheidung über die Genehmigung zu verbescheiden. Die materielle Prüfung des Antrags beschränkt sich nicht auf gewerberechtliche Gesichtspunkte, sondern umfaßt auch die Einhaltung der

224 BVerwGE 28, 131 (Vorinstanz OVG Münster OVG 21, 251).

225 BVerwG BB 56, 91; VG Mannheim GewArch 65, 200.

226 Eine fehlerhafte Bekanntmachung berührt den Rechtsbestand der Genehmigung nicht, läßt aber die Ausschlußwirkung nicht eintreten (OVG Lüneburg DÖV 65, 533).

227 Das schließt nicht aus, daß die ihnen zugrundeliegenden Gesichtspunkte von Amts wegen berücksichtigt werden dürfen und u. U. sogar müssen (BVerwGE 9, 9).

228 Derartige Einwendungen sind ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn sie „liquide“ sind, d. h. wenn sie der Antragsteller nicht bestreitet oder wenn der Einwendende bereits eine rechtskräftige zivilrechtliche Entscheidung besitzt (BVerwGE 20, 124; BayVGHE 13, 420).

bau-, feuer- und gesundheitsrechtlichen sowie aller sonstigen Vorschriften des öffentlichen Rechts. Ein selbständiges Baugenehmigungsverfahren findet bei einer Anlage, die zugleich eine nach dem Bauaufsichtsrecht genehmigungspflichtige Bauführung ist, nicht statt. Vielmehr wird die baurechtliche Prüfung in das gewerberechtliche Verfahren einbezogen und, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, eine einheitliche Genehmigung erteilt, die zugleich die etwa erforderliche Baugenehmigung darstellt²²⁹.

Die Genehmigung wird regelmäßig mit Auflagen verbunden, durch die den betroffenen öffentlichen Interessen und nachbarrechtlichen Berechtigungen Rechnung getragen wird (§ 18 S. 2 GewO). Wenn die Genehmigung zugleich über Einwendungen entscheidet, sei es durch Zurückweisung, sei es durch Berücksichtigung in Gestalt einer Auflage, ist der Genehmigungsbescheid auch dem Einwendenden zuzustellen (§ 19 II 2 GewO). Dieser wie auch sonstige Personen und Rechtsträger, deren Rechtsstellung durch die Genehmigung berührt wird (§ 42 II VwGO)²³⁰, können die Genehmigung durch Anfechtungsklage angreifen²³¹. Die Genehmigung der lästigen Anlage gibt dem Antragsteller nicht nur die formelle Befugnis, die Anlage zu errichten und zu betreiben, sondern verschafft der Anlage auch einen Bestandsschutz gegen nachbarrechtliche Berechtigungen (§ 26 GewO)²³². Diese können nicht mehr mit dem Ziel der Beseitigung der Anlage oder der Einstellung ihres Betriebs geltend gemacht werden (§ 1004 BGB), sondern nur mit dem Ziel, Einrichtungen herzustellen, die störende Benachteiligungen ausschließen. Äußerstenfalls kann der Nachbar Entschädigung verlangen (sog. privatrechtlicher Aufopferungsanspruch²³³). Die Behörde darf vor der abschließenden Entscheidung über die Genehmigung einen Vorbescheid über die grundsätzliche Zulässigkeit des Vorhabens erlassen²³⁴.

Ergibt sich nach der Genehmigung, daß die Allgemeinheit oder die Nachbarn gegen von der Anlage ausgehende Gefahren, Belästigungen oder sonstige Nachteile nicht ausreichend geschützt sind, kann entweder die Genehmigung durch nachträgliche Anordnungen über die technische Einrichtung oder den Betrieb der Anlage eingeschränkt (§ 25 III GewO)²³⁵ oder die fernere Benutzung der Anlage gegen

229 BVerwG NJW 56, 482; BVerwG GewArch 64, 244; OVG Lüneburg DÖV 65, 533; BGH DVBl 59, 814.

230 Klage einer Gemeinde wegen Verletzung ihrer Planungshoheit durch Absehen von ihrem gem. § 36 BBauG erforderlichen Einvernehmen: OVG Lüneburg DÖV 65, 533; BVerwG DVBl 66, 177 und 181.

231 BVerwGE 28, 131 (Vorinstanz OVG Münster OVG 21, 251).

232 Nicht dagegen gegenüber Rechten, die auf „besonderen privatrechtlichen Titeln“ beruhen.

233 BGH NJW 67, 1857; HUBMANN, JZ 58, 490.

234 BVerwGE 24, 23.

235 Eingefügt durch das LuftreinhaltG vom 22. 12. 1959 (BGBl 1959 I, S. 782), das außerdem die nachbarrechtlichen Vorschriften über die Immissionen (§ 906 BGB) geändert hat.

Entschädigung untersagt werden (§ 51 GewO)²³⁶. Der durch den Betrieb der Anlage benachteiligte Nachbar kann nach den allgemeinen Grundsätzen über das Entstehen von Rechtsanprüchen auf ein Verwaltungshandeln, das im Ermessen der Verwaltung steht²³⁷, auf den Erlaß von Anordnungen gem. § 25 III GewO klagen, mit der Verpflichtungsklage also mindestens ein Bescheidungsurteil (§ 113 IV 2 VwGO) erstreben. Ein polizeiliches Einschreiten gegen eine genehmigte lästige Anlage ist nur möglich, um die Einhaltung der mit der Genehmigung verbundenen Auflagen zu bewirken (§ 147 III GewO), nicht aber in Gestalt von auf die polizeiliche Generalklausel gestützten Verfügungen über den Betrieb der Anlage; denn insoweit ist das allgemeine Polizeirecht durch die gewerberechtlichen Sondervorschriften verdrängt.

c) **Handwerk:** Das Handwerk nahm seit jeher in mehr oder weniger ausgeprägter Weise eine Sonderstellung im Rahmen des Gewerberechts ein. Die Entwicklung zu einem besonderen Handwerksrecht erfolgte zunächst durch verschiedene Novellen zur GewO und fand in dem jetzt geltenden Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) vom 17. September 1953, nunmehr in der Fassung vom 28. Dezember 1965, ihren Abschluß²³⁸.

Voraussetzung für den selbständigen Betrieb eines Handwerks als stehendes Gewerbe ist die *Eintragung in die Handwerksrolle*, die von der Handwerkskammer als ein Verzeichnis der selbständigen Handwerker ihres Bezirks geführt wird (§§ 1 I, 6 I HandwO). Die Eintragung in die Handwerksrolle entspricht der Erteilung einer gewerblichen Erlaubnis. Die Entscheidung über die Eintragung ist ein anfechtbarer Verwaltungsakt (§ 12 HandwO), ebenso die Mitteilung, daß die Eintragung beabsichtigt sei (§ 11 HandwO)²³⁹.

Voraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle — und damit für die Zulassung zum Beruf des selbständigen Handwerkers — ist grundsätzlich der Befähigungsnachweis in Form der Meisterprüfung in dem zu betreibenden oder einem diesem verwandten Handwerk (§ 7 I HandwO)²⁴⁰. In besonderen Fällen kann die Eintragung auch ohne Meisterprüfung mit Hilfe einer Ausnahmegewilligung erreicht werden (§§ 7 III, 8, 9 HandwO), eine Regelung, die nicht die Bedingung des Befähigungsnachweises, sondern nur den Grundsatz durchbricht, daß dieser Nachweis gerade durch die Meisterprüfung zu erbringen ist²⁴¹. Der selbständige Betrieb eines

236 BVerwG VerwRspr. 19, 223.

237 BVerwGE 11, 95; OVG Lüneburg DVBl 67, 779; OVG Münster DÖV 67, 105 (Nr. 37).

238 BGBl 1966 I, S. 1. — E. EYERMANN — L. FRÖHLER, Handwerksordnung, 2. Aufl., 1967; H. KOLBENSCHLAG — K. LESSMANN — R. STÜCKLEN, Die Dt. Handwerksordnung, 1967 ff.; A. SIEGERT — H.-J. MUSIELAK, Das Recht des Handwerks, 1966 ff.

239 BVerwG DÖV 61, 511.

240 Dieser handwerksrechtliche Sachkundenachweis ist keine Verletzung der Berufsfreiheit (BVerfGE 13, 97).

241 BVerwGE 8, 287; 13, 317 (HONIG, JuS 64, 437). Diese Rspr. zu § 8 a. F. ist in der Neufassung dieser Vorschrift berücksichtigt worden. — RITGEN, BB Beilage 8/66.

handwerksähnlichen Gewerbes unterliegt nicht der Pflicht zur Eintragung in die Handwerksrolle, sondern nur einer besonderen Anzeigepflicht (§ 18 HandwO; Anlage B zur HandwO).

Ein Gewerbebetrieb ist ein *Handwerksbetrieb*, wenn er eines der in der Positivliste (Anlage A zur HandwO) aufgeführten Gewerbe (Handwerk) zum Gegenstand hat und wenn er handwerksmäßig ausgeübt wird (§ 1 II HandwO). Da die Qualifizierung eines Gewerbebetriebes als Handwerksbetrieb die besonderen Zulassungsvoraussetzungen und Pflichten des Handwerksrechts zur Folge hat, insbesondere die Notwendigkeit, in die Handwerksrolle eingetragen zu sein, und die Zwangsmitgliedschaft in der Handwerkskammer, wird die Frage, ob ein Handwerk handwerksmäßig betrieben wird, dann praktisch bedeutsam, wenn ein Gewerbetreibender sich weigert, die Eintragung in die Handwerksrolle zu beantragen, oder wenn er die Löschung in der Handwerksrolle begehrt. Es handelt sich dabei um die Abgrenzung handwerklicher und industrieller Betriebsweise. Ausschlaggebend bei dieser Abgrenzung ist die Rolle, die der Gebrauch von Maschinen in dem Betrieb spielt²⁴². Die kennzeichnende Eigenart der industriellen Betriebsweise besteht darin, daß die erbrachte Arbeitsleistung einem von maschinellen Fertigungs- und Behandlungsvorgängen bestimmten technischen Prozeß ihre Prägung verdankt, so daß die Kenntnisse und Fertigkeiten des Betriebspersonals sich nicht unmittelbar auf den Arbeitsgegenstand, sondern auf die technische Wirkungsweise der maschinellen Hilfsmittel beziehen. Für die Annahme industrieller Betriebsweise spricht es, wenn die Verwendung von Maschinen keinen Raum läßt für die Entfaltung von Handfertigkeit und es im wesentlichen auf die Bedienung der Maschinen ankommt. Für die Annahme handwerklicher Betriebsweise spricht es, wenn man sich der Maschinen nur zur Erleichterung der Arbeit und zur Unterstützung der Handfertigkeit bedient, eine einwandfreie und fachgerechte Arbeitsleistung ohne qualifizierte Handarbeit also nicht erreicht werden kann. Es kommt nicht auf das Ausmaß der Verwendung von technischen Hilfsmitteln überhaupt und auf die Betriebsgröße als solche an, sondern auf die Funktion der Maschinen für die Arbeitsweise des Betriebs und den Zusammenhang der Betriebsgröße und Betriebsorganisation mit der Wirkungsweise der maschinellen Arbeitsprozesse.

d) **Gaststättengewerbe:** Das Gaststättengesetz vom 5. Mai 1970²⁴³, das an die Stelle des Gaststättengesetzes vom 28. April 1930 getreten ist, begründet eine Er-

242 BVerwGE 17, 230 und 25, 66 (industrielle „Express-Schuhbar“); BVerwG GewArch 64, 108 (industrielle Schnellreinigung; vgl. Nr. 34 Anlage B zur HandwO); BVerwG GewArch 64, 248 und 249 (grafisches Gewerbe); BVerwGE 20, 263 (industrielles Baugewerbe), dazu HONIG, JuS 66, 436; FRÖHLER — DANNBECK, Zur Abgrenzung von Handwerk und Industrie, 1965.

243 BGBl I, S. 465 ff. — Entwurf des Gesetzes mit Begründung: BTag Drucks. V/205 und VI/5; dazu die Berichte des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen (BTag Drucks. V/1652 und 4380) und später des Ausschusses für Wirtschaft (BTag Drucks. VI/322).

laubnispflicht für den Betrieb einer Schankwirtschaft²⁴⁴, einer Speisewirtschaft und eines Beherbergungsbetriebs im stehenden Gewerbe sowie für den Tatbestand, daß jemand als selbständiger Gewerbetreibender im Reisegewerbe²⁴⁵ von einer für die Dauer der Veranstaltung ortsfesten Betriebsstätte aus Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht (§§ 1, 2 GaststG). Ein Gaststättengewerbe liegt sowohl vor, wenn der Betrieb jedermann, als auch wenn er nur bestimmten Personenkreisen zugänglich ist. Verschiedene Formen der Ausübung des Gaststättengewerbes sind von der Erlaubnispflicht ausgenommen, z. B. die Verabreichung unentgeltlicher Kostproben und von alkoholfreien Getränken aus Automaten (§ II—IV); in diesen Regelungen hat auch die gerichtliche Praxis zum sachlichen Anwendungsbereich des alten GaststättenG einen Niederschlag gefunden²⁴⁶. Der Verkauf von Getränken, zubereiteten Speisen, Tabak- und Süßwaren von einer Schank- oder Speisewirtschaft aus „über die Straße“ zum alsbaldigen Verzehr oder Verbrauch ist in Fortführung der bisherigen Rechtslage²⁴⁷ als „Gassenschank“ Bestandteil des Gaststättengewerbes und nicht zusätzliche Ausübung von Einzelhandel (§ 7 II GaststG).

Die Erlaubnis ist für eine bestimmte Betriebsart und für bestimmte Räume zu erteilen; sie ist eine raumgebundene Personalerlaubnis (§ 3 I GaststG). Die gesetzlichen Voraussetzungen der Erlaubniserteilung erstrecken sich auf die Zuverlässigkeit des Antragstellers, die ordnungsgemäße Beschaffenheit der für die Gewerbeausübung vorgesehenen Räume, die im Hinblick auf die örtliche Lage des Betriebs oder auf die Verwendung der Räume sonst berührten öffentlichen (= polizeilichen; z. B. straßenverkehrsrechtlichen²⁴⁸) Interessen und den Nachweis lebensmittelrechtlicher Kenntnisse (§ 4 I GaststG). Das Erfordernis, daß der Antragsteller durch eine Bescheinigung der für den Ort seiner gewerblichen Niederlassung zuständigen Industrie- und Handelskammer nachweisen muß, daß er oder sein Stellvertreter über die Grundzüge der für den in Aussicht genommenen Betrieb notwendigen lebensmittelrechtlichen Kenntnisse unterrichtet worden ist und mit ihnen als vertraut gelten kann (§ 4 I Nr. 4 GaststG), ist die sachlich bedeutsamste Änderung gegenüber dem früheren Recht; die Erwägungen über Art und Umfang dieses „Unterrichtungsnachweises“ haben in den Ausschußberatungen des Bundestages eine beherrschende Rolle gespielt. Ein allgemeiner Sachkundenachweis, wie er von der Interessenvertretung des Gaststättengewerbes gefordert worden war und wie ihn

244 RGBl I, S. 146, mehrf. geänd. — ROHMER — EYERMANN, GaststättenG, 1952; MICHEL, GaststättenG, 1952; GROPP, in: W. REUSS, WirtschaftsverwaltungsR, II, Abschn. XI, S. 1009 ff.

245 Das Gaststättenrecht ist für diese Art des Reisegewerbes eine Sonderregelung gegenüber dem Titel III der GewO (§ 13 GaststG).

246 BVerwGE 20, 325; 20, 330; BadWürttVGH GewArch 69, 20.

247 BayObLG DÖV 55, 567; OLG Celle GewArch 62, 155; OVG Münster GewArch 64, 46.

248 BVerwGE 10, 91; BVerwG NJW 57, 1043; BadWürttVGH GewArch 64, 39; OVG Koblenz GewArch 64, 174.

der Rechtsausschuß bei Speisewirtschaften für notwendig gehalten hatte, wurde vom Wirtschaftsausschuß aus rechtlichen und wirtschaftspolitischen Gründen abgelehnt, ist in die als Gesetz beschlossene Fassung nicht eingegangen und hätte auch angesichts der durch Art. 12 I GG festgelegten Kriterien für die Verhältnismäßigkeit einer subjektiven Zulassungsbeschränkung für einen Beruf, die das BVerfG im Hinblick auf den Sachkundenachweis im Einzelhandel verdeutlicht hatte²⁴⁹, kaum gerechtfertigt werden können. Der schließlich in § 2 I Nr. 4 GaststG gefundene Weg eines qualifizierten Unterrichtsnachweises dürfte schwerlich auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Die nach altem Recht ursprünglich erforderliche Bedürfnisprüfung (§§ 1 II, 8 I 2 GaststG 1930) war mit Inkrafttreten des GG als unverhältnismäßige objektive Zulassungsvoraussetzung entfallen²⁵⁰. Zum Schutze der Allgemeinheit, der Gäste, des Personals und der Bewohner des Betriebsgrundstückes und der der Nachbargrundstücke können der Erlaubnis, auch nachträglich, Auflagen beigefügt werden (§ 5 I GaststG)²⁵¹.

249 BVerfGE 19, 330.

250 BVerwGE 1, 48; 20, 321. — F. R. SCHMIDT, Die Bedürfnisprüfung als Instrument der Wirtschaftslenkung und Gesellschaftsgestaltung, 1968.

251 Zu § 11 GaststG 1930: BVerwG DVBl 65, 603; BVerwGE 31, 15; DEMME, DVBl 67, 758.

Sachverzeichnis

- Abbruchsverfügung 413ff
Abendgymnasium 536
Abgeordneter 26
Abitur 532 536ff 554 564
Ablieferungspflicht von Presseerzeugnissen 614
Abnahmepflicht, wirtschaftsverwaltungsrechtliche 273 Anm. 151
Abordnung des Beamten 68f
Abschiebung eines Hilfesuchenden 325
Absolutismus 147 373
Abstimmungspflicht 445
Abstufung, wegerrechtliche 468
Abteilung an Universitäten 580 583ff 589 591f
Abwässer 97f 113 121 406
Abwehranspruch 496ff 502ff 511 609
Act of State-Doktrin 634
Adäquanztheorie 169
Adressat von Polizeiverfügung 196
Ämterpatronage 30
Äquivalenztheorie 169
Akademie 537f 596f
Akademie für Militärische Landesverteidigung 216
Akademischer Grad 592f
Alarmstufe, militärische 222
Alimentationstheorie 59 76
Allgemeinbildende Schule, s. Schule, allgemeinbildende
Allgemeine Gewerbe-Ordnung 249
Allgemeines Gesetz 160 175 632
Allgemeines Landrecht 147 373 408
Allgemeinverfügung 195
Allzuständigkeit der Gemeinden 94ff 102 106 125 132
Altenhilfe 358f
Altersgrenze
— für Beamte 38 69
— für Soldaten 221
— im Sozialrecht 347
Altersheim 114 121 136
Altershilfe für Landwirte 316f
Alterskasse, landwirtschaftliche 316
Altersruhegeld 345 348
Alterssicherung 307 327 356
Altersversorgung 29
Amt 108 114 117 151
Amtsbezeichnung 104
Amtsbezirk 117
Amtdirektor 110
Amtshaftung 57f 74 166 208 479ff 488 513
Amtsträger 33 108
Amtsverband 91f
Amtsverschwiegenheit 27 47 53f 55 70 76
Amtsverwaltung 116
Amtsvorsteher 189
Anbietungspflicht, wirtschaftsverwaltungsrechtliche 273 Anm. 151
Anfechtung der Beamtenernennung 46
Anfechtungsklage 66 133 205 229 232 288 324 Anm. 146 327 361 388 401 425 427ff 467f 487 505
Anfechtungsrecht 389
Anforderungsbehörde 230
Angestellter im öffentlichen Dienst 23ff 75ff
Anlage, bauliche 405f 409 431 508 515
— geräuschvolle 282
— lästige 279f 283 286 288
— überwachungsbedürftige 272 281 283
Anlieger 455 457 460 464 466ff 472f 478 482 511
Annexkompetenz 151
Anpassungshilfe 270 Anm. 136 352
Anpassungspflicht 385
Anstalt des öffentlichen Rechts 24 33 158 216 312 317 528 575f 578 588 592 597 616f 622
Anstaltsnutzung 470 622
Anstellungsverhältnis 104
Anti-Konzentrationsgesetz 610
Anzeigen in der Presse 614
Anzeigenblätter 608
Anzeigepflicht für Bauvorhaben 373
— wirtschaftsverwaltungsrechtliche 281 286 290
Apothekenabschlag 333 Anm. 201
Apotheken-Urteil 260 Anm. 90
Apotheker 307 Anm. 56
Arbeiter im öffentlichen Dienst 23ff 75ff 105
Arbeiterrentenversicherung 342f
Arbeiterwohlfahrt 320 Anm. 129
Arbeitgeber 329
Arbeitnehmer 329 332
Arbeitsamt 318

- Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) 616 621
 Arbeitslosenfürsorge 311 326
 Arbeitslosengeld 350f
 Arbeitslosenhilfe 317 321 350 Anm. 300
 Arbeitslosenversicherung 307 309 317 321ff 326 331 350
 Arbeitsloser 136 332
 Arbeitsrecht 301 Anm. 16 302
 Arbeitsscheuer 357
 Arbeitsschutz 272 307
 Arbeitsunfähigkeit 333f
 Arbeitsunfall 337 340f 357
 Arbeitsvermittlung 260 307 321 350
 Arbeitsvertrag 329
 Archiv 126 135
 Arrest 228
 Artist 332 337 343
 Arzneikostengebühr 333 Anm. 200
 Arzt 307 Anm. 56
 Assessor 34
 Assistenten 576f 583f 587
 Aufbaugesetze 374f
 Aufenthaltsstaat 629
 Auffanggrundrecht 258
 Aufgabe, öffentliche 608f
 — überörtliche 96
 Aufgabenverband 116
 Aufklärung 147
 Auflage 200 274 291 385 416 419 460 479 494 504ff 509
 Aufnahme in die Schule, s. Schulaufnahme
 Aufopferung 208 309
 Aufopferungsanspruch, privatrechtlicher 288 502f
 Aufschiebende Wirkung 227
 Aufsicht, staatliche 107 204 579
 — über die Apotheken 272
 — über die Energieversorgung 272
 — über die Verkehrsunternehmen 272
 Aufsichtsbehörde 99 101 109 131ff 192 203 230 314f 383 459 514f
 Aufständische, Bekämpfung von 214
 Aufstiegsbeamte 29 36
 Aufstufung, wegerechtliche 468
 Auftragsverwaltung 97ff 122 129 307 318 432 459 480
 Auftragswesen, öffentliches 276ff
 Aufwandsentschädigung 104f
 Aufwendersersatzanspruch 324
 Ausbildungsauftrag 530
 Ausbildungshilfe 355 358f 523 564
 Ausbildungsorganisation 215 222
 Ausbildungsvorschriften 579
 Ausführung der Gesetze 151
 Ausgleichsamt 319
 Ausgleichsbetrag 349
 Ausgleichsverfahren 507
 Auskunftspflicht, presserechtliche 611f
 Auskunftspflicht, wirtschaftsverwaltungsrechtliche 273 Anm. 153
 Ausländer 38 45 153 Anm. 38 609 627ff 631 634
 Auslandsbezogenheit 628
 Auslandsgeltungsanspruch 628
 Auslandsschulen, deutsche 537f 566f
 Ausnahme im Baurecht 392 416ff
 Ausnahmebewilligung 199 290
 Außenbereich 390 392f 398
 Außenhandel 281
 Aussperrung 351
 Ausübung eines öffentlichen Amtes 30f
 — öffentlicher Gewalt 232
 — öffentlicher Verwaltung 264
 Auswärtiger Dienst 36 565
 Automaten 291
 Bahnhofsvorplatz 455
 Bankaufsicht 272
 Banknoten 609
 Bauabnahme 428 431
 Bauantrag 394 413 429f
 Bauanzeige 411
 Bauaufsicht 136 391 428
 Bauaufsichtsbehörde 389 391 409ff 421 429 431
 Baubeschränkungen 403
 Baudispens, s. Dispens
 Baudispensvertrag 422f
 Bauerlaubnis 199 410ff
 Bauerlaubnisverfahren 428ff
 Bauermeister 86
 Baufreiheit 199 377 393 407 410f 417
 Baugebiet 385
 Baugenehmigung 288 389 391 393 396 409ff
 Baugenehmigungsbehörde 391f 395f
 Baugestaltung 407f
 Baugesuch 395ff
 Bauherr 409 411 416 427 430
 Baukonsens 410
 Bauleitplanung 99 107 375ff 379ff 410 425 434 447ff

- Bauordnung 155 Anm. 48 372 375ff 391
 393 405ff
 Bauplanung 374 379ff 423
 Baupolizei 408
 Baurecht 372ff
 Baurechtskommission 376
 Bauschein 430
 Bausicherheit 372 375 410
 Bausparkasse 272 Anm. 144
 Bausperre 397
 Bauüberwachung 376 428ff
 Bauverfahren 424 428ff
 Bauvorhaben 373 377 383 385f 389f 393
 395 397 405 411f 416 430
 Bauwerk 405f 412ff 416 426 431
 Bauwesen 130 372 378
 Bauwich 425
 Bayerischer Rundfunk 615 620
 Beamte 23ff 105 343
 — auf Lebenszeit 34 39 43 69 72 587
 — auf Probe 34 38f 43 56 71
 — auf Widerruf 34 38f 43 56 71 587
 — auf Zeit 34 39 72 109
 — fachliche Leistung 42 67 71
 — politische 36
 Beamtenbegriff 23ff 30ff
 Beamtenernennung, s. Ernennung zum
 Beamten
 Beamtenhaftung 30ff 47ff 53 57ff 64ff
 Beamtenpflichten 50ff
 Beamtenrecht 23ff 104 223 226
 Beamtenrechte, einzelne 56ff 70 72
 Beamtenverhältnis, Begründung des 37
 — faktisches 48
 — fehlerhaftes 47
 Bebauungsgenehmigung 430 Anm. 376
 Bebauungsplan 103 383ff 386ff 395ff 440
 448 468 482
 — qualifizierter 390f
 Bedarfsverwaltung 578
 Bedarfszuweisung 129
 Bedingung 200 419 494 504ff
 Bedingungslehre, s. Äquivalenztheorie
 Bedürftigkeit 356 Anm. 330
 Befähigung zum Beamten 30 38 42 67 71
 Befähigungsnachweis 284 289f
 Befehl, militärischer 216ff 227
 Befehlshaber, alliierte 222
 Befehls- und Kommandogewalt 214 220f
 Beförderung 67f 104
 Befreiung im Baurecht 392 416ff
 Befreiung, ordnungsrechtliche 199f
 Befristung 200
 Begründungspflicht 196
 Behinderter 358
 Behördenorganisation 149 153
 Beigeordneter 105 109
 Beihilfe 57
 Beimischungszwang 273 Anm. 151
 Beiräte der Bundesregierung 265
 Beitrag 115 127 266 328 347 356 622
 Beitragssatzung 103
 Beitrittserklärung 330
 Bekenntnisfreiheit 540
 Bekenntnisschulbegriff 541
 Bekenntnisschule 526 528 535 540ff 551
 Belästigung 161f 287f 406
 Belange, überörtliche 380
 Beliehener Unternehmer 25f 273
 Belohnung 53 76
 Bemessungsgrundlage 348
 Benutzung 501 508 512
 — erlaubnisfreie 509
 Benutzungsbedingung 504 507
 Benutzungsgebühr 465 622
 Benutzungsordnung 590f
 Beratungspflicht 53
 Berechnungsfaktor für Renten 348
 Bereitschaftspolizei 188
 Bereitstellungsbescheid 218
 Bergamt 188
 Bergbaufreiheit 250
 Bergbauregalität 250
 Bergmannsrente 343 Anm. 263
 Bergrecht 280
 Bergwacht 337
 Bergwerkseigentum 275
 Berichterstattung, Freiheit der, s. Freiheit
 der Berichterstattung
 Berlinhilfe 270 Anm. 139 352 Anm. 306
 Berufsausbildung 579 586
 Berufsausübung 260f
 Berufsbeamtentum, Hergebrachte Grund-
 sätze des, s. Hergebrachte Grundsätze
 Berufsbildende Fachschule 532f 537
 Berufsfachschule 532 537f
 Berufsförderung 344
 Berufsfreiheit 240 260 280 554
 Berufsgenossenschaft 316 328 342
 — landwirtschaftliche 315 317
 Berufshilfe 337
 Berufskrankheit 336 340 342

- Berufsschule 114 532f 537
 Berufsschulpflicht 529
 Berufssoldat 26 223 225
 Berufsunfähigkeit 345 348
 Berufswahl 260f
 Berufungsvereinbarung 585
 Berufungsverfahren 585
 Beschäftigungsverhältnis 302 314 329f 336 350
 — faktisches 329
 Bescheidungsurteil 289
 Beschlagnahme, behördliche 172 178f
 Beschwerde im Beamtenrecht 72f 78
 Beschwerderecht des Soldaten 227ff
 Besoldung 29 32 37 58ff 104 587
 Besoldungsgruppen 58 75
 Besonderes Gewaltverhältnis, s. Gewaltverhältnis, besonderes
 Bestimmtheitsgrundsatz 158 198
 Betreuung, soziale 344 591
 Betriebsurlaubnis 458
 Betriebskrankenkasse 315 322
 Betriebsstandort 270
 Beurteilung, dienstliche 61 75f 227
 Beurteilungsspielraum 67 71
 Bevölkerungsschutz 120 135
 Bewährungsaufstieg 29 36
 Bewilligung 274 494ff 501ff 505ff 512
 Bewirtschaftung des Wassers 494f 498 500 509
 Bezirksausschuß 125
 Bezirkspolizeibehörde 189
 Bezirksregierung 124
 Bezirksverband 91f 124
 Bezugsberechtigter 336 Anm. 223
 Bildung 114 521ff
 — staatsbürgerliche 522 556
 Bildungsauftrag 530
 Bildungskommission 565
 Bildungsordnung 522
 Bildungsorganisation, internationale 567
 Bildungsplanung 531
 Bildungsrat, deutscher 522 524 526 565
 Bildungsreform 596
 Bildungsverwaltung 521ff 561ff
 Bildungsweg, zweiter 555
 Binnenwasserstraße 493 500
 Bischof 595
 Blindenhilfe 355 358 360 362
 Blutspender 337
 Bodenbewertung 378 405
 Bodennutzung 385
 Bodenordnung 375ff 404
 Bodenrecht 378
 Bodenverkehr 377f 397f 402
 Borkum-Lied 170
 Buchpresse 606
 Bücherei, öffentliche 121 135 556
 Bündnisfall 222
 Bürgermeister 104f 107ff 189 460
 Bürgermeisterverfassung 109
 Bürgermeisterversammlung 120
 Bürgerrecht 111
 Bürgerschaft 108
 Bürgersteuer 129
 Bürgerschaft 270
 Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft 265
 Bundesamt für Verfassungsschutz 152
 Bundesamt für Wehrtechnik 218
 Bundesangestelltentarif 28 76
 Bundesanstalt für Arbeit 307 316f 321 326: 352
 Bundesanstalt für den Güterfernverkehr 265
 Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen 272 Anm. 144
 Bundesauftragsverwaltung, s. Auftragsverwaltung
 Bundesausbaugebiet 270 Anm. 137
 Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung 315 Anm. 115 352
 Bundesausgleichsamt 307 318
 Bundesautobahnen 127 458 468 470 Anm. 61
 Bundesbahn 33 276 Anm. 172 277 279 315 Anm. 115
 Bundebahnversicherungsanstalt 316
 Bundesbank 265
 Bundesbeamte 33f 104
 Bundesbildungsverwaltung 564
 Bundesfernstraße 127 458f
 Bundesgrenzschutzbehörde 152
 Bundesinnenminister 565
 Bundesjugendplan 555 559
 Bundesjugendring 558
 Bundesjugendspiele 559
 Bundeskanzler 222
 Bundeskartellamt 265
 Bundesknappschaft 314 316 343
 Bundeskriminalamt 152
 Bundeskulturverwaltung 564

- Bundesminister für Arbeit und Sozial-
 ordnung 314 317 565
 Bundesminister für Familie und Jugend
 558 560 566
 Bundesminister für Verkehr 463
 Bundesplanung 434 438
 Bundespost 33 276 Anm. 172 277 279 315
 495 617
 Bundespräsident 39 620
 Bundespresseschef 36
 Bundesprüfstelle für jugendgefährdende
 Schriften 613
 Bundesrat 264
 Bundesraumordnungsgesetz 433 436f
 Bundesraumordnungsprogramm 439
 Bundesrundfunkanstalt 616ff
 Bundesschulrecht 523 525
 Bundesstaat und Internationales Verwal-
 tungsrecht 628
 Bundesstaatsentscheidung 524 561
 Bundesstraße 458ff 468 477 483
 Bundestag, Präsident des Deutschen 152
 Bundestagsausschuß für Verteidigung 214
 Bundesunterbehörde 218
 Bundesverband deutscher Zeitungsverleger
 606
 Bundesversicherungsamt 307 314
 Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
 316f
 Bundesverteidigungsminister 220f 225 230
 565
 Bundeswasserstraße 493 496 511
 Bundeswehr 213ff 475 495 525
 Bundeswehrverwaltung 217ff 227 229ff
 Bundeswehrverwaltungsamt 218
 Bundeswirtschaftsminister 264 565
 Bundeswirtschaftsrat 267
 Bundkörperschaft 96 106 114 124

 Caritasverband 320 Anm. 128
 clausula rebus sic stantibus 423
 competition, workable 242

 Damenringkampf 170
 Darlehensaufnahme 131
 Daseinsfürsorge 300f
 Daseinsvorsorge 31 112ff 271 277 300f 309
 372 529 548
 Datenverarbeitung 348 Anm. 288
 Dauerrente 340
 Dekan 583f 587

 Dementi 614
 Demokratie, parlamentarische 267
 Denkmalspflege 127
 Dereliktion 172
 Deutsch-französischer Zusammenarbeits-
 vertrag 568
 Deutsch-Französisches Jugendwerk 568
 Deutsche Lebensrettungsgesellschaft 337
 Deutsche Welle 617f
 Deutscher Ausschuß für das Erziehungs-
 und Bildungswesen 565
 Deutschlandfunk 617 619
 Dienst, einfacher 36 554
 — Entfernung aus dem 69 72
 — gehobener 36 554
 — höherer 36 554
 — mittlerer 36 554
 Dienstalster 75
 Dienstaufsicht 191 318 548
 Dienstaufsichtsbeschwerde 72f
 Dienstbarkeit, öffentlich-rechtliche 451 456f
 464
 Dienstbezeichnung 104
 Dienstbezüge 49 51 58ff 68 72 105 223f 228
 Dienstleid 29 31 70 75f 223 225
 Dienstführung, unparteiische 27 52 76
 Dienstgrad 217 223 225 229
 Dienstherr 23ff 104 539
 — Umbildung des, s. Umbildung
 des Dienstherrn
 Dienstleistungspflicht 51
 Dienstnehmer 25
 Dienstpflichtverletzung 23
 Dienstsiegel 112
 Dienststrafgewalt, s. Disziplinarrecht
 Dienst- und Treueverhältnis 23ff 30 33 49
 51 223f 309
 Dienstunfähigkeit 59 69
 Dienstvergehen 55f 72 216 228
 Dienstvorgesetzter 54 56 217 219 226f 587
 Dienstweg 72f
 Dienstzeugnis 60f 76
 Diplomat 635
 Diskontsatz 262
 Dispens 200 414 416ff 478
 Dissertation 592f
 Disziplinarrecht 32 46f 53ff 71f 73f 77
 105 226ff 589
 Doktorandenverhältnis 593
 Doktorgrad 594
 Doktorprüfung 586f 592f

- Doppelbesteuerung 633
 Doppelwirkung, s. Verwaltungsakt mit Doppelwirkung
 Dotation 129
 Dozent 555
 Drucker 611f
 Druckwerk 607f 613f
 Düsseldorfer Länderabkommen zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens 564
 Duldungspflicht 450f 456f 460 466 500
 Durchgangsverkehr 459 479
 Durchsuchung
 — von Personen 183
 — von Wohnungen 180 183

 Ehe und Familie, Schutz von 63
 Ehrbarkeit 147
 Ehre 158, 603
 Ehrenamtliche Tätigkeit 25 37 105 111 116 313
 Ehrenbeamte 33 37 39 105
 Ehrengerichtbarkeit 610
 Ehrenrechte, bürgerliche 71 614
 Ehrenschutz 160
 Eigenbetrieb 25
 Eigengesellschaft 25
 Eigentum 166 179 258 261ff
 Eigentum, öffentliches 458
 Eigenunfallversicherung 316
 Eignung zum Beamten 30 39 42 67 71
 Eilentscheidung 109
 Einberufung 218 224f
 Einbürgerung 631 636
 Einfacher Dienst, s. Dienst, einfacher
 Einfuhr- und Vorratsstelle, ernährungswirtschaftliche 265
 Einfuhr von Pesseerzeugnissen 613
 Eingetragener Verein 592
 Eingliederungshilfe 358f
 Eingriffsverwaltung 31 37 256 271 372 470
 Einheitsbauordnung 375
 Einkommensgrenze 359
 Einrichtungen des Staates 158
 Einschränkung, nachträgliche 200f
 Einschreiten, polizeiliches 166 289
 Einsicht in Personalakten 60f 76 226
 Einstweilige Verfügung 158
 Einvernehmen 391
 Einzelfallgesetz 611
 Einzelhandel 280 281 Anm. 189

 Einzelweisung 99
 Einziehung s. Entwidmung
 Eltern 549ff
 Elternmitverantwortung 524
 Elternmitverwaltung 521
 Elternrat 554
 Elternrecht 521 526 532 547 550ff 567
 Elternwille 541
 Elyseevertrag 568
 Emschergenossenschaft 516
 Endiviesalat-Fall 195
 Energieversorgung 28 114 121 137 272 436 Anm. 152
 Enteignung 231 263f 377 386 388 395 399ff 407 462 483ff 503f 507 510 531 636
 Enteignungsgleicher Eingriff 208 262 386 401f 465 467 Anm. 49 497
 Entfernung aus dem Dienst, s. Dienst, Entfernung aus
 Entlassung des Beamten 26 69ff 74f 224f
 Entlassungsantrag, Rücknahme des 71
 Entlohnung 104
 Entschädigung 206ff 230 262f 288f 310 Anm. 88 386 397 465 468 483f 503f 511f
 Entwässerungsgenossenschaft, linksnieder-rheinische 516
 Entwicklungsplanung 435
 Entwidmung 456f 461 466ff 472f 478
 Enumerationsprinzip 186 194 411
 Erdöl 275 Anm. 165
 Erftverband, Großer 516
 Ergänzungsschule 534
 Erlaubnis 156 194 199f 274 281 283 465f 483 494ff 501ff 505ff 512
 — freie 195
 — gebundene 199 411
 — gewerberechtliche 282 286 289
 — ordnungsbehördliche 194 198ff
 — Rücknahme der 156 201 207f 283
 Erlaubnispflicht 286
 Erlaubnisvorbehalt, Verbot mit 199 273 281 410
 Ermächtigung, gesetzliche 149
 — sondergesetzliche 183ff
 Ermächtigungs-Gesetz 258
 Ermessen 30 71 98 154 157 165f 173f 191 198ff 206 283 289 334 Anm. 210 344 355 361ff 382 391f 417 420f 426 468 474 494 503 506f 508 555 591 636
 Ermessensmißbrauch 423 591f

- Ermessensschrumpfung 361 494 506
 Ernennung zum Beamten 32 39ff 70 74f
 — Form der 44f 48
 — Nichtigkeitsgründe der 44f
 Ernennungsurkunde 37 39ff
 Ersatzanspruch, sozialrechtlicher 206ff 323
 Ersatzdienst, ziviler 350
 Ersatzdienstpflichtiger 25
 Ersatzkasse 314 329f
 Ersatzschule 544
 Ersatzverkündung 387
 Ersatzvornahme 131 197 206 209 383
 Ersatzzeit, sozialrechtliche 347
 Ersatzzwangshaft 204
 Erschleichung einer wasserrechtlichen
 Erlaubnis 507
 Erschließung 374 377f 389f 395 404f
 Erschließungsbeitrag 405
 Erste Hilfe 342
 Erwachsenenbildung 98 522 554f
 Erwerbsfähigkeit 337 339
 Erwerbsunfähigkeit 339 345 348
 Erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der
 öffentlichen Hand 31 276ff
 Erziehungsauftrag 528 530
 Erziehungsbeihilfen 523
 Erziehungshilfe 320
 Erziehungsrecht 521 524f 530
 Erziehungs- und Bildungswesen, s. Deut-
 scher Ausschuß für das Erziehungs-
 und Bildungswesen
 Europäische Gemeinschaften, gemeinsame
 Organe 253f 267 630
 Europäische Gemeinschaft für Kohle und
 Stahl, s. Montanunion
 Europäische Konvention über die Gleich-
 wertigkeit der Reifezeugnisse 567
 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 267
 437 627 630
 Europarat 567 634
 „Expreß-Schuhbar“ 290 Anm. 242
 Extraterritoriale Wirkung 634

 Fachakademie 597
 Fachaufsicht 130 133 191 220 318 547f
 Fachbereich 583 585ff 589 591ff
 Fachhochschule 522 533 537
 Fachschaft 589
 Fachschule 120 127 532 537
 Fachschulreife 532 537
 Fahrerlaubnis 485f
 Fahrprüfung 485f
 Fahrschule 544
 Fakultät 580 585ff 589 591ff
 Fakultät, theologische 594
 Fakultätsgeheimnis 583
 Fakultätssitzung 583
 Falschmeldung 614
 Familienanzeige 607
 Familienhilfe 332 335
 Feldheer, s. Heer
 Feldwege 455
 Ferienordnung 548
 Fernmeldeanlage 617
 Fernseh-Kolleg 536
 Fernsehen 604ff
 Fernsehsendeanlage 617
 Fernsehurteil 608 617
 Fernstudium 536
 Fernunterricht 544f
 Fernverkehr 458
 Feststellung von Personalien, s. Sistierung
 Feststellungsklage 74 277 327 394
 Feststellungswirkung 631
 Feuerschutz 99 129 373 406
 Feuerwehrunfallkasse 315f
 Film 603ff
 Filmfreiheit 603
 Filmjugendschutz 551
 Filmrecht 604
 Finanzausgleich 618
 Finanzbedarf 573
 Finanzordnung 128
 Finanzplanung 245 253
 Finanzpolitik 245 252f
 Finanzverfassung 127 129
 Finanzzuweisung 115 127 589
 Fiscal policy 245
 Fiskalgeltung, s. Grundrechte
 Fiskalische Tätigkeit 276f
 Flächennutzungsplan 384ff 387 389 402 440
 446
 Flächensicherungsplan 449
 Flaggen, kommunale 112 125
 Flottenkommando 215
 Fluchtlinie 374
 Förder- oder Beobachtungsstufe 533 535
 Förderung, sozialrechtliche 303
 Folgenbeseitigung 43 178f
 Formerfordernis 194
 Formfreiheit 196
 Forschung 574 613

- Forschungsgemeinschaft, Deutsche 597f
 Forschungsinstitute der Großindustrie 572
 Forstamt 188
 Freiburger Schule 243
 Freiheit der Berichterstattung 603 622
 — des Lehrers, pädagog. 521 524 550
 Freiheitsbeschränkung 180
 Freiheitsentziehung 180
 Freizügigkeit 471
 Fremdenrecht 631 635
 Fremdverwaltungsangelegenheit 127
 Führerschein 486
 Führungsakademie der Bundeswehr 215
 Fürsorge, öffentliche 105 136 306 310 312 319ff
 Fürsorgeabkommen, Europäisches 633
 Fürsorgepflicht 44 56ff 60 64 67f 70f 228 309 Anm. 78
 Fürsorgerecht 303 327 354ff
 Fürsorgeverband 319
 Fundbehörde 150
 Funktelegraphenvertrag 615
- Garagensatzvertrag 422
 Gasöl-Betriebsbeihilfe 270 Anm. 136
 Gassenschank 291
 Gaststätte 290 473
 Gaststättengewerbe 290f
 Gaststättenüberwachung 135
 Gebäudehöhe 425
 Gebietshoheit 117 124
 Gebietskörperschaft 24 91ff 99 102 105f 112 115ff 119 122 124f 128 379 465 516
 Gebrauchsabnahme 413 431
 Gebühr 115 127 317 470 546
 Gebührenordnung 103
 Gebührenwesen 219f
 Gefährdungshaftung 499
 Gefahr 161f 169 182 204 480 483
 — abstrakte 202
 — Begriff 161ff
 — dringende 145 183
 — erhöhte 176f
 — gemeine 183
 — im Verzug 183 193 196f
 — konkrete 175 195
 — latente 163
 Gefahrenabwehr 100 110 135 145ff 148 153 156 Anm. 49a 178ff 198f 200 Anm. 261 201f 207f 269 273 279 460 487
- im Baurecht 373ff 377 379 406ff 413
 Gefahrenvorsorge 146
 Gegendarstellung 615
 Gegenstromverfahren 440
 Gegnerfreiheit 267
 Gehobener Dienst, s. Dienst, gehobener
 Gehorsamspflicht, beamtenrechtliche 53 216 226 549f
 Geldbuße 204
 Gemeindebedarf 398 403
 Gemeinde 85ff 151 158 379 383ff 389 391f 396 421 443 463 470 473 482 528 538f 547
 Gemeindeautonomie 102 104
 Gemeindebeamte 33f 104f
 Gemeindebedienstete 103
 Gemeindedirektor 104f 109ff 460
 Gemeindeeinwohner 111
 Gemeindefreiheit 91f
 Gemeindegebiet 111 385 387 393
 Gemeindeinspektor 104
 Gemeindeordnung 95 102
 Gemeinderat 105 108f 120 203 s. auch Ratsbeschuß etc.
 Gemeinestraße 459 468 472f 482
 Gemeindeunfallversicherungsverband 316
 Gemeindeverband 90ff 103 113 117 124ff 134 322 441 443 446
 Gemeindeverbundkörperschaft 118
 Gemeindeverfassung, s. Kommunalverfassung
 Gemeindevertretung 120 385
 Gemeindeverwaltung 85ff 558
 Gemeindevorstand 85 119f
 Gemeindegebrauch 455ff 460f 464 467 469ff 476 509
 Gemeinnützigkeit 112f
 Gemeinschaftsaufgaben 524 562
 Gemeinschaftsgebiet, supranationales 630
 — sekundäres 254
 Gemeinschaftsschule 540f 551
 Gemeinverträglichkeit 456
 Genehmigung 287 465 483
 — von Schulbüchern 548
 Generalbundesanwalt 36
 Generalinspekteur 221
 Generalklausel, allgemeine 523
 — baurechtliche 407 409 413
 — polizeiliche 149 153 154ff 164f 179 183ff 195 198 201 261 280 289 375 406 501 509

- Generalstaatsanwalt 36
 Genossenschaft 85ff 111
 Gesamtschule 532f
 Geschäftsbericht 607
 Geschäftsführer 313 316
 Geschäftsführung ohne Auftrag 209
 Geschoßzahl 425
 Gesellschaftspolitik 240 242 246f
 Gesellschaftsrecht 237 244
 Gesetz, allgemeines, s. Allgemeines Gesetz
 Gesetzesauslegung, historische 196
 Gesetzesvorbehalt, s. Vorbehalt des Gesetzes
 Gesetzgebungskompetenz, s. Zuständigkeit
 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 229 420
 Gestaltungswirkung 633
 Gesundheitsamt 188 321
 Gesundheitshilfe 359f 363
 Gesundheitsrecht 151
 Gesundheitswesen 121 127 337
 Getränkesteuer 129
 Getreidemarktordnung 269
 Gewässeraufsichtsbehörde 513
 Gewässereigentum 495ff 503 508 513
 Gewässerherrschaft, hoheitliche 494
 Gewaltenteilung 108
 Gewaltverhältnis, allgemeines 309
 — besonderes 523 529f 590 609
 Gewerbe 147
 — Begriff 279
 Gewerbeaufsicht 272
 Gewerbeaufsichtsamt 120 156 Anm. 50 188 321
 Gewerbebetrieb, eingerichteter und ausgeübter 262 497ff 503 508
 — stehender 286
 Gewerbefreiheit 240 242 249 278ff
 Gewerbeordnung 249 278ff
 Gewerbepolizei 249 269
 Gewerberecht 237f 278ff 409 544
 Gewerbeschein 249
 Gewerbestatistik 281
 Gewerbesteuer 128 249 266
 Gewerbeüberwachung 185
 Gewerkschaft 253 268
 Gewissensfreiheit 542
 Gewohnheitsrecht 103
 Gewohnheitsvölkerrecht, s. Völker-gewohnheitsrecht
 Gilde 249
 Glaubensfreiheit 540
 Gleichgewicht, außenwirtschaftliches 246
 — gesamtwirtschaftliches 245 252f
 Gleichheitssatz, allgemeiner 259f 276 304 476 534
 Gliedkörperschaft, teilrechtsfähige 591
 Globalzuweisung 580 587
 Grenzabstand 425
 Grenzänderung 118
 Grenzregelung 377
 Großer Senat 581 584
 Großpresse 606
 Grüner Plan 270 Anm. 136
 Grundlagen, gesetzliche 205
 Grundordnung, freiheitl.-demokratische 62 73 76 159
 Grundrechte 146 160 276 280 306 395 471f 552 603 631 640
 — Fiskalgeltung der 33 276 476
 — im bes. Gewaltverhältnis 54 61ff 530
 Grundrechtseinschränkung 161 214
 Grundrechtsmündigkeit 521 529f 552
 Grundrechtsschranken, immanente 161 Anm. 69
 Grundrechtsverwirkung 603
 Grundschule 522 532f 540
 Grundsteuer 128
 Grundstücksverkehr 275
 Grundwasser 493 496 498 501 510
 Güterkraftverkehr 281
 Gymnasium 120 522 532f 535 547 553
 — altsprachliches (humanistisches) 536
 — mathematisch-naturwissen-schaftliches 536
 — neusprachliches 536
 Habilitation 587 593
 Häftlingsrecht 310
 Haftung 513
 — des Soldaten 228
 Haftungshöchstsumme 499
 Haftungsminderung 65f
 Hamburger Länderschulabkommen 527 533 535
 Handelsrecht 237
 Handlungsfreiheit, allgemeine 258
 Handlungshaftung, s. Verhaltenshaftung
 Handlungsstörer 174
 Hand- und Spanndienste 88
 Handwerk 280 289
 Handwerkskammer 266
 Handwerksrolle 283 289f

- Hansestadt 112
 Hauptschule 522 532f 540f
 Hauptverwaltungsbeamter 105 115 118ff
 Hausgewerbetreibender 332
 Haushalt 219 223 253 480
 Haushaltsgesetz 269
 Haushaltsplan 34f 104 118 125 131 137
 214 223 276
 Haushaltspolitik 252f
 Haushaltsrecht 252 Anm. 55 276
 Haushaltssatzung 99 103
 Hauspflege 333f
 Hausrecht 152
 Heer 215 221
 Heilbehandlung 338f 344
 Heil- und Pflegeanstalt 124
 Heimatpflege 136
 Heimbürge 86
 Herausgeber 612
 Hergebrachte Grundsätze Berufs-
 beamtentums 27 49ff
 Herrschaft 85ff
 Hessischer Rundfunk 615 620
 Hilfe in besonderen Lebenslagen 358ff
 — zum Lebensunterhalt 324 355
 Hilfeempfänger 324f
 Hilfebedürftigkeit 356 Anm. 330
 Hilfsgeschäft, fiskalisches 276
 Hilfskräfte, wissenschaftliche 585
 Hilfsschule 535
 Hilfszuständigkeit 187
 Hinterbliebenenrente 337 340 344 349
 Hochschulautonomie 589
 Hochschulbereich 537
 Hochschule 557 574
 — evangelische 595
 — für Intern. Pädagog. Forschung 596
 — für Politik 596
 — katholische 594f
 — Kirchliche 594f
 — Pädagogische 550
 Hochschulgesetzgebung 575
 Hochschullehrer 580 585ff
 Hochschulmonopol 595ff
 Hochschulreform 580 585
 Hochschulreife, s. Abitur
 Hochschulstudium 359 536 567 586
 Hochwasserschutz 494
 Höchstpreis 269
 Höhere Schule, s. Gymnasium
 Höherer Dienst, s. Dienst, höherer
 Höherversicherung 331 349
 Hörergeld, s. Vorlesungsgebühr
 Hoheitsakt 26 231 634 638
 Hoheitsverwaltung, schlichte 31
 — wasserwirtschaftliche 512
 Honnefer Modell 304 311 356 Anm. 330
 359 Anm. 349 591f
 Honorarprofessor 585 587
 Hundesteuer 129
 Hygiene 99
 Hypothekenbank 272
 Hypothekengewinnabgabe 323

 Immatrikulation 580
 Immission 158
 Immunität 635
 Impressum 614
 Indienstnahme Privater 272
 Indienstellung 464f
 Individualgut 158
 Individualrecht 50 588
 Industriegesellschaft 28 75 85 537 553
 Industrierecht 239
 Industrie- und Handelskammer 24 266
 Anm. 119
 Information 603
 Informationsanspruch 608ff 611f
 Informationsfreiheit 160 191 554 611
 Informationsträger 603
 Infrastruktur 113
 Ingenieurschule 537
 Inhalt und Schranken des Eigentums, Be-
 stimmung von, s. Eigentum
 Inkompatibilität 70
 Inkorporation 629 632 637
 Inländer 629
 Innenminister 108 110 112 127 189 191
 Innere Mission 320 Anm. 129
 Innungskrankenkasse 315 322
 Institut (Universität) 587
 Institutionelle Garantie 90 575f 588 609
 Institutsdirektor 587 589
 Integrität, körperliche 184
 Intendant 619f
 Internationale Beziehung 627
 Internationales Erziehungsbüro 567
 Interventionspreis 269
 Invalidenversicherung 342
 Investitionskontrolle 255

- Journalist 611
 Jugendamt 321 558f
 Jugendbildung 522 557f
 Jugendförderung 359
 Jugendfürsorge 558
 Jugendhilfe 107 311f 321 326f
 Jugendpflege 99 105 127 522 557 558f 565
 — beim Fernsehen 560
 Jugendwohlfahrt 98 121 136 558
 Jugendwohlfahrtsausschuß 321
 Jugendwohlfahrtsbehörde 320
 Juristische Person des öffentlichen Rechts
 23ff 112 532 578
 jus politiae 147
- Kämmerei 137
 Kameradschaft, soldatische 226
 Kanalisation 113
 Kanzler 582
 Kapitalismus 247
 Kartellaufsicht 272
 Kartellrecht 244 301 Anm. 16
 Kassenärztliche Streitfälle 326
 — Vereinigung 344
 Kassen- und Rechnungsführung 115f 133
 Katastrophenfall 214
 Katastrophenschutz 337
 Kausalhaftung 169
 Kausallehre 337 Anm. 231
 Kernbrennstoffeigentum 255
 Kindergeld 322 326
 Kinderheim 121
 Kinderzuschuß 349
 Kindeseigenschaft 335 Anm. 216
 Kirche 26 538f 541f 559
 Kirchenkampf 540
 Kirchliche Hochschule, s. Hochschule, kirchliche
 Kirchspielslandgemeinde 114
 Klassensprecher 553
 Kleiderordnung 147
 Kleiner Senat 584
 Kleinhandel mit Branntwein 290
 Klinik, s. Krankenanstalt
 Koalitionsfreiheit 49 63f
 Kodifikation 148
 Körperschaft, bundesunmittelbare 307
 Körperschaft des öffentlichen Rechts 33 95
 265 312 317 330 Anm. 178 540 542
 575f 578 582 588ff
- Körperschaftssteuer 129
 Kollegialprinzip 531
 Kollisionsnorm 630
 Kommandobehörden, alliierte 222
 Kommandobereich 219f
 Kommandogewalt, s. Befehls- und Kommandogewalt
 Kommunalaufsicht 96 120 130ff 383
 Kommunallandtag 125
 Kommunalordnung 106
 Kommunalverfassung 102f 108ff 116f 131
 191
 Kommunalverwaltung 85ff
 Kommunalwahl 91 105 135
 Kommune 85ff
 Kompetenz, s. Zuständigkeit
 Kompetenzabgrenzung 376 378ff
 Kompetenz — Kompetenz 96 115
 Konferenz der Europäischen Erziehungsminister 567
 Konfessionsschule, s. Bekenntnisschule
 Konfliktregel 632 Anm. 16
 Konjunkturausgleichsrücklage 253
 Konjunkturpolitik 242 245 252f 256
 Konjunkturrat 253
 Konkordat 527
 Konkurrentenklage 274
 Konservator 587
 Kontrahierungszwang 273
 Konvent 584
 Konzentration 610
 Konzentrationsbericht des Bundeskartellamtes 244 Anm. 21
 Konzentrationsbewegung 244
 Konzentrationsenquête 244 Anm. 21
 Konzernrecht 244
 Konzertierte Aktion 253 268
 Konzertprogramm 607
 Konzession 275 Anm. 167 282
 Kooperation 606
 Kostenerstattung, sozialrechtliche 319
 Anm. 125
 Kostenlast, sozialrechtliche 321ff
 Kraftfahrwesen 458
 Krankenpflege 333
 Krankenkasse 314 322 326 333f
 Krankenanstalt 24 114 334 336
 Krankengeld 333ff 339
 Krankenhauspflege 333f
 Krankenhauswesen 97 120f 127 136
 Krankenhilfe 332f 338 358f

- Krankenschein 333
 Krankenversicherung 309 314f 321f 326
 329f 332 335 Anm. 217 338 344f 351
 362
 Krankenversorgung 326 Anm. 149
 Krankheit 332 335
 Krankheitsbekämpfung 135
 Kredit 270
 Kreditgewinnabgabe 323
 Kreditinstitut 127
 Kreditpolitik 245 265
 Kreis 105 116 151 379 463 470
 Kreisamtmann 104
 Kreisauflage 120
 Kreisausschuß 117ff 203
 Kreisgemeinde 117
 Kreisordnung 116ff 122f
 Kreisordnungsbehörde 190
 Kreisorgane 118
 Kreispolizeibehörde 189
 Kreispräsident 119
 Kreisrat 119
 Kreissatzung 118
 Kreisstraße 121 127 459 468 478 480 482
 Kreistag 117ff 122 203
 Kreistagsvorsitzender 118
 Kreisumlage 107
 Kreisverfassung 116 122
 Kreisvorsteher 119f
 Kreiswehrratsamt 218
 Kreuzberg-Erkenntnis 148 373 408
 Anm. 221
 Kreuzung 472
 Kriegsbeschädigter 136
 Kriegsdienstverweigerung 214 218 224f
 Kriegsgefangener 306 319
 Kriegsofferversorgung 309 318 322ff 326
 335 Anm. 217 354
 Kriminalpolizei 188 190
 Kündigung im öffentlichen Dienst 77
 Kultur 114 131 135
 Kulturabkommen 525 566
 Kulturausschuß des Deutschen Städtetages
 564
 Kulturhoheit 522f 561
 Kulturverwaltungsrecht 521ff
 Kultusminister 546 549 561 580ff 585ff
 Kultusministerkonferenz 525 527 537f 556
 563ff 598
 Kunst 98 521f 561
 Kunstfreiheit 160 560
- Kurator 583
 Kurtaxordnung 103
 Kurzarbeitergeld 352
 Kustos 587
- Lärm 158 406
 Lärmbekämpfung 135 153 Anm. 38
 Lärmbelästigung 443
 Landesarbeitsamt 318
 Landesausgleichsamt 319
 Landesauschuß, s. Landschaftsausschuß
 Landesbauordnung 376 378 408f 412 414
 417 425 432
 Landesbeamte 33f
 Landeselternrat 552
 Landeshauptstadt 112
 Landesjugendplan 559
 Landesjugendamt 321
 Landeskommunalverband 124
 Landesordnungsbehörde 190
 Landesplanung 377 380f 383 434ff
 Landesplanungsbehörde 437 440 447
 Landesplanungsgemeinschaft 448
 Landesplanungsgesetze 434
 Landespolizeibehörde 189
 Landespressegesetz 607 610 612
 Landesraumordnungspläne 446
 Landesraumordnungsprogramm 440
 Landesversicherungsanstalt 316f
 Landesversorgungsamt 318
 Landesverteidigung, s. Verteidigung
 Landeswappen 112
 Landeswassergesetz 493ff 498 500 502 506
 511
- Landkrankenkasse 315
 Landkreis, s. Kreis
 Landrat 101 117ff 121ff 189 460
 Landratsamt 122
 Landschaftsausschuß 125
 Landschaftsverband 124 459 463 478
 Landschaftsverbandsdirektor 125
 Landschaftsversammlung 125
 Landstraße 124 460 468 477 482
 Landwirtschaftskammer 267
 Landwirtschaftsschule 120
 Lastenausgleich 121 307 310 318 322f 327
 Laufbahn 226 549 553f
 — beamtenrechtliche 553f
 Laufbahnbeamter 34 36
 Laufbahnbewerber 38
 Laufende Verwaltung, Geschäfte der 120

- Lebensmittelüberwachung 135
 Lebensunterhalt, Hilfe zum 356ff
 Lebenszeitbeamte, s. Beamte auf Lebenszeit
 Lehrbeauftragter 585 587
 Lehrbefugnis 586
 Lehre 574 614
 Lehrer 332 525ff
 Lehrerkonferenz 531
 Lehrfreiheit 550 554
 Lehrkörper 579 585 593
 Lehrling 332
 Lehrmittelfreiheit 546
 Lehrplan 548
 Lehrstuhlinhaber 581 583f 594
 Leinpfade 455
 Leistungsanspruch 360
 Leistungsbescheid 66 209 Anm. 314 230
 Leistungsklage, allgemeine 327 361ff
 Leistungsprinzip im Beamtenrecht 42
 Leistungsverwaltung 37 256 271 277 302
 372 470 521 559 622
 Lektor 585 587
 Lernfreiheit 589
 Lernmittelfreiheit 526 546
 Liberalismus 145 147 237ff 242 247f 373
 Lindauer Verständigung 567
 Linienerkehrsgenehmigung 269 274f
 Lippeverband 516
 Linzenzpresse 605
 Logistikschule 215
 Lohnausfallvergütung 351
 Luftraum über der Straße 455
 Luftreinhaltung 288 Anm. 235
 Luftwaffe 215 221

 Magisterprüfung 592
 Magistratsverfassung 108
 Mairiesystem 109
 Manteltarifvertrag 28 76
 Marine 215 221
 Markt 112 137
 Marktbeherrschung 244
 Marktmechanismus 241
 Marktordnung 245 Anm. 26 263 269
 — landwirtschaftliche 255
 Marktpreis 241
 Marktverkehr 286
 Marktwirtschaft 240ff 262
 — Soziale 243 251f
 Maßnahme, notwendige 164
 — unaufschiebbare 205

 Maßnahmegesetz 30 257
 Materndienst 606f
 Max-Planck-Gesellschaft 597f
 Meinungsbildung 603 608 616
 Meinungsfreiheit 62 160 214 471 525 542
 550 552 554 560 603 609ff
 Meinungsmonopol 602 610f
 Meisterprüfung 289
 Meldebehörde 150
 Meldepflicht 281 Anm. 193
 Meldewesen 185
 Mensa 592
 Menschenrechtskonvention, Europäische
 567 625 632
 Menschenwürde 216 300 304
 Merkantilismus 248
 Messe 137
 Mietpreisrecht 275
 Milcherzeuger 274
 Milchmarktordnung 269 273 Anm. 151
 Milch- und Fettgesetz 269
 Militärdienst 347
 Minderheitenrecht 635
 Mindestdienstzeit 223
 Mindestpreis 269
 Mindeststandard 634
 Ministerpräsidentenkonferenz der Länder
 564
 Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung
 244
 Mißbrauchsverbot, völkerrechtliches 628
 Anm. 2
 Mitbestimmung 78
 Mittelbau 587
 Mittelbehörde 107 108
 Mittelinstanz 123
 Mittelschule, s. Realschule
 Mittelzuweisung für Universitäten 585
 Mittlere Reife 532 535 537 552
 Mittlerer Dienst, s. Dienst, mittlerer
 Mitwirkungsrecht Dritter 200
 Montanunion 630
 Müllbeseitigung 121 137
 Mütterberatung 120
 Municipalsozialismus 113
 Munitionswesen 153 Anm. 38
 Musikalien 607
 Musterbauordnung 376
 Musterung 224f
 Mutterschaftsgeld 335 351
 Mutterschaftshilfe 332 335 351

- Mutterschutz 322
 Nachbarhilfe, polizeiliche 193
 Nachbar im Wegerecht 461 483
 Nachbarinteresse 288f 420 423ff 430
 Nachbarklage 423 426 428
 Nachbarrecht 288f 373 423ff
 — wasserrechtliches 496ff 502 505 507
 Nachteile, polizeiliche 193
 Nachrichtenagentur 607
 Nachrichtenverbreitung 603 609 614 618
 Nachversicherung 331
 Nachzensur 610
 Nahverkehrsbetrieb 121
 Namensrecht 111f 118 125
 Nationalökonomie, „klassische“ 241
 NATO 221f
 Naturschutzrecht 409
 Nebenbestimmung 200 274 417 419
 Nebentätigkeit von Beamten 51f 76
 — von Soldaten 226
 Neutralität, wirtschaftspolitische 251f
 Nichtakt 44f 48
 Nichtordinarien 583ff
 Nichtstörer 173f 178ff 207 209
 Nordatlantikvertrag, s. NATO
 Norddeutscher Rundfunk 616 619f
 Nordwestdeutscher Rundfunk 616
 Normenkontrolle im Internationalen Verwaltungsrecht 636
 Normenkontrollverfahren, verwaltungsgerichtliches 394f
 Normsetzung 108 110
 Notar 25 33 279
 Notbehandlung 326 Anm. 154
 Notstand 232
 — polizeilicher 173 175ff 181 207
 Notzuständigkeit 157 187
 Nutzung, bauliche 393f 399f 403f
 Obdachlosigkeit 170 302
 Oberbefehlshaber Mitte 222
 Oberflächengewässer 493 500
 Oberkreisdirektor 124f 460
 Oberstadtdirektor 460
 Oberversicherungsamt 314
 Observanz 103
 Öffentlich-rechtlicher Vertrag 330 421 462 475 479 593
 Öffentliche Ämter, Fähigkeit zur Bekleidung 38 45 71
 Öffentliche Ämter, Zugang zu 42
 Öffentliche Sicherheit und Ordnung,
 s. Sicherheit, öffentliche
 Öffentlicher Dienst 23ff 525f
 — Abgrenzungsmerkmale 23ff
 Offenlegungspflicht für die Besitzverhältnisse der Presse 611
 Offiziersdienstjahre 223
 Opportunitätsprinzip 164
 Ordinarius 576 585ff
 Ordnung, öffentliche 159ff
 Ordnungsbehörde 103 115 150 153 433 511
 Ordnungsrecht 145ff
 Ordnungsverwaltung 152ff
 Ordnungswidrigkeit 103 150 412 487
 Ordo-Liberalismus 243
 ordre public 631 634 638ff
 Organ, Beamter als 29
 Organe der Gemeinden 108ff
 Organisationsgewalt im Schulverhältnis 531
 Organisationszwang, s. Koalitionsfreiheit
 Organleihe 101 190
 Ortsdurchfahrt 458 472f 479 482
 Ortsgemeinde 92
 Ortskrankenkasse 314f
 Ortsplanung 434f
 Ortsstraße 469
 Ortsvorsteher 86
 Otto-Suhr-Institut 596
 Pädagogische Freiheit des Lehrers 550
 Paketpostamt-Fall 174
 Parkuhr 470
 Parlamentswahl 134
 Paßwesen 120 135 153 Anm. 38 185
 Pensionsvertrag 316
 Periodische Presse 605
 Personalakte 60f 76 227
 Personalauschuß 72f 79
 Personalerlaubnis, s. Personalkonzession
 Personalhoheit 42 67 103 629
 Personalkonzession 282
 Personalrat 63f 72f 78f
 Personalversammlung 78f
 Personalvertretung 63 77ff
 Personalverwaltungsakt 229
 Personalwesen 104 135
 Personenbeförderung 24 281 283
 Petitionsrecht 72f 214
 Pflichtaufgaben nach Weisung 97ff 120 131 190 319 432 460 481 540

- Pflichtexemplar 614
 Pflicht zum Einschreiten 166f
 Pflichtschule 532
 Pflichtversicherungsgrenze 316 343
 Pipeline 457 508
 Piratensender 618
 Planänderung 382
 Planfeststellungsverfahren 465 475 479
 482ff 501f
 Plan-Gesetz 257
 Plangewährleistung 404
 Plangewährleistungsanspruch 263
 Planification 271
 Planstelle 35 38 68
 Planung, s. Wirtschaftsplanung
 — überörtliche 372 380
 Planungsgebiet 384 386 390 397
 Planungsgemeinschaft 434 446f
 Planungsgesetze 433ff
 Planungshoheit 379 381 565
 Planungspflicht 381ff
 Planungsrecht 381ff
 Planungsträger 379f 443 449
 Planungsverband 106 116 379
 Planungsverfahren 381f
 Planungswesen 131
 Planwirtschaft 240f
 Platz 455ff
 Politische Bestätigung von Beamten 23 49
 — von Soldaten 226
 Polizei 103 123 145ff 186ff 302 408 515
 Polizeiamt 189
 Polizeibegriff 146f 148ff
 Polizeibehörde 148f 152 189 433 460 486
 488 511
 Polizeibezirk 192
 Polizeidirektion 189
 Polizeigesetz 612
 Polizeigewahrsam 184
 polizeilicher Notstand, s. Notstand,
 polizeilicher
 Polizeiordnung 146
 Polizeiorganisation 149
 Polizeipflicht von Hoheitsträgern 174
 Polizeipflichtigkeit 167ff 172
 Polizeipräsident 36
 Polizeipräsidium 189
 Polizeirecht 145ff 238
 Polizeistrafgesetzbuch 148
 Polizeiverfügung 194ff 204 274
 Polizeiverordnung 195 201ff 375f 379
 Polizeiverwaltung 152ff
 Polizeivorbehalt 171
 Popularklage 133 467 Anm. 52
 Präsidialverfassung 581ff
 Prävention 341ff
 Preisbindung 244
 Preisfestsetzung 255
 Preisliste 607
 Presse 603ff
 Pressebegriff 608
 Presseergebnis 607 613
 Pressefreiheit 160 525 553 603ff
 Pressekonzentration 605f
 Pressekorrespondenz 607
 Presserecht 603ff
 Presstelegramm 612
 Preuß. Allgemeines Landrecht, s. Allge-
 meines Landrecht
 Privatautonomie 238ff
 Privatdozent 585ff
 Privatkrankenanstalt 282 Anm. 198
 Privatnützigkeit 263
 Privatrecht, Internationales 628 630f 639
 Privatschule 24 521 531f 543ff
 Privatschulfreiheit 524ff 538 548 551
 Privatschulgründungsfreiheit 543f
 Privatstraße 455f 466
 Professor, außerordentlicher 585
 — außerplanmäßiger 585ff
 — ordentlicher, s. Ordinarius
 Professorentitel 587
 Programmbeirat 619ff
 Programmgestaltung 561 615ff 620
 Promotion, s. Doktorprüfung
 Prorektor 581
 Provinzielselbstverwaltung 124
 Prüfung 579 592
 — von Beamten 26 79
 Prüfungsausschuß 531
 Prüfungsentscheidung 61 592
 Prüfungskammer 218 225
 Prüfungsordnung 548 592
 Putativgefahr, s. Scheingefahr
 Radio Bremen 615 620
 Rahmenkompetenz 437f
 Rahmenvorschriften 104
 Ratsbeschluß 110 112
 Ratssitzung 134
 Ratsverfassung 109
 Ratsvorsitzender 109 111 115

- Raumordnung 246 377 380f 384 389 433ff
 Realschule 94 120 532ff 548
 Realsteuer 111 128
 Recht der persönlichen Ehre, s. Ehre
 Rechtsanwendungsbefehl 629ff 635ff
 Rechtsanwendungsnorm 630
 Rechtsaufsicht 98 99 126 131f 308 312 539
 547f 579 583 619
 Rechtsschutz 158 227 229f 232 255 325ff
 415 428 530
 — im Beamtenrecht 50 72ff
 Rechtsstaat 106 145 196 256 305 523 530
 Rechtsverhältnis, zweistufiges, s. Zwei-
 stufen-Theorie
 Rechtsverordnung 103
 Rechtswidrigkeit, formelle 497
 — materielle 497
 Rector designatus 581
 Redakteur 609 611f 614
 Redistribution 246
 Referendar 34 43 71 579
 Regelbeförderung 67
 Regelleistung 343f
 Regelsatz 358
 Regierungsakt 231
 Regierungsmitglied 26
 Regierungspräsident 37 107 108 122 125
 190 375 459 484 499
 Regionalplanung 434 447f
 Rehabilitation 302 339 341ff
 Reichsgemeindeordnung 88
 Reichskonkordat 527 594
 Reichspost 615
 Reichspressekammer 605
 Reichsrundfunkgesellschaft 615
 Reichsstadt 87
 Reichswirtschaftsrat 267
 Reifezeugnis, s. Abitur
 Reifezeugnisse, Europäische Konvention
 über die Gleichwertigkeit der,
 s. Europäische etc.
 Reinhaltung des Wassers 493 505f 512
 Reisebüro 134
 Reisegewerbe 273 Anm. 152 282 286 291
 314
 Reisegewerbekarte 282 286
 Rektor 581ff
 Rektoratsverfassung 581f
 Rektorenkonferenz, europäische 598
 — westdeutsche 598
 Religionsangelegenheit 146f
 Religionsfreiheit 542 548 551
 Religionsgesellschaft 26
 Religionsmündigkeit 552
 Remonstration 53 76
 Rentabilität 263
 Rente, Berechnung der 347ff
 — vorläufige 340
 Rentenanpassung 340 350
 Rentenanspruch 345ff
 Rentenformel 348
 Rentenversicherung 313 316f 323 327ff
 342ff
 Rentner 332
 Rezeption 629 632 637
 RIAS 616
 Richter 26 33 228
 Richtlinien-Gesetz 257
 Richtpreis 269
 Rigorosum 592
 Rohbauabnahme 413 432
 Rohrleitungsanlage, s. Pipeline
 Rotes Kreuz 315 320 Anm. 129 337
 Rückenteignung 400
 Rückerstattungsrecht 310 Anm. 88
 Rücknahme der Beamtenernennung 39
 45ff 75
 — von polizeilicher Erlaubnis 200
 — von Verwaltungsakten 283 506f
 Ruhegehalt 56 60
 Ruhestand 36 69f 72 74f
 — einseitiger 36
 Ruhrtalsperrenverein 516
 Ruhrverband 516
 Rundfunk 24 603ff
 Rundfunk, privater 622
 Rundfunkanstalt 24 561 615ff
 Rundfunkfreiheit 603
 Rundfunkgebühr 617 622f
 Rundfunkgesellschaft 615
 Rundfunkkommissar 615
 Rundfunkmonopol 617
 Rundfunkrat 620
 Rundfunkrecht 615ff
 Saarländischer Rundfunk 616 619f
 Sachen, öffentliche 456f 470 Anm. 61
 Sachkonzession 282
 Sachkunde 281 Anm. 189 284 289
 Anm. 240
 Sachnorm im Internationalen Verwaltungs-
 recht 631

- Samtgemeinde 91 92 96 107 108 114 115
 — kommunale 539
 — staatliche 539 548
 — „staatskommunale“ 539
 — weiterführende 532 534
 Samtgemeindedirektor 115
 Samtgemeindevertretung 115
 Samtgemeindevorsteher 115
 Sanitätsakademie 216
 Satzung 102f 115 313 327 337 387f 396
 398 474 482 527
 Schadensersatz 7 59f 64ff 68 324 461 469
 481 499 501f 604
 Schadensgeneigte Arbeit 65f
 Schädigungsrecht, kriegerisches 213
 Schallaufnahme 613
 Schallplatten 608
 Schankerlaubnis 129 269
 Schankwirtschaft 290f
 Schauspielschule 544
 Scheingefahr 163
 Schiedsmannswesen 134
 Schießplatz-Fall 174
 Schifffahrtspolizei 500
 Schifffahrtsrecht 500
 Schlüsselzuweisung 129
 Schlußabnahme 432
 Schmerzensgeld 57f
 Schrumpfung des Ermessens, s. Ermessens-
 schrumpfung
 Schüler 549 552f
 Schülerauschuß 553
 Schülermitverantwortung 521 524
 Schülermitverwaltung 531 553 557
 Schülerparlament 553
 Schülerpresse 609
 Schulabschluß 530
 Schulamt 546f
 Schulangelegenheit, äußere 546 547
 — innere 546 547
 Schulaufsicht 524ff 539ff 545ff
 Schulauftrag 528
 Schulbauten 130
 Schulbenutzungsverhältnis 523 530
 Schulbestimmungsmacht, staatliche 530
 Schulbezirk 528
 Schulbuch, Genehmigung des 548
 Schuldisziplinalgewalt 530
 Schule 24 116 530
 — allgemeinbildende 533
 — ausländische 538
 — berufsbildende 121 533 536
 — für innere Führung 215
 — für Nachrichtenwesen 215
 — kirchliche 548

- Selbstverwaltungskörperschaft 90 93ff 126ff
 131 151 158 189 459 463
- Self-executing International Law 629
- Senat 584 589
- Senatskommission 584
- Sendegebiet 618f
- Sendemonopol 619
- Sender 615
- Sender Freies Berlin 616 619
- Sendetechnischer Bereich 617
- Seuchenbekämpfung 155f
- Sicherheit, öffentliche
 — und Ordnung 99 145f 148f 151ff 237
 261 268 279f 285 372 377 406f 431f
 500 612
 — und Leichtigkeit des Verkehrs 456 460
 463 474
- Sicherheitsbeauftragter 342
- Sicherheitsbereich 231
- Sicherstellung von Presseerzeugnissen 613
- Sicherung der Lebensgrundlage 359
- Sicherungsanmeldung 325
- Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 436
- Siedlungswesen 307 378
- Sistierung 180
- Sittlichkeit 147
- Social security 308
- Soldat 213ff 227 310
 — auf Zeit 223 225
 — freiwilliger 26
- Sonderaufsicht 133
- Sonderbaulast 479
- Sonderbehörde 97 123
- Sonderbesteuerung 611
- Sondernutzung 460 466f 469f 473 474ff 478
 509
- Sonderopfer 263 473
- Sonderordnungsbehörde 188 191 199 432
- Sonderorganisation der Vereinten Nationen
 für Erziehung, Wissenschaft und Kul-
 tur, s. UNESCO
- Sonderpolizei 152 188 199 237 372 450
- Sonderschule 535
- Souveränität 147
- Sozialadäquanz 164
- Sozialakademie 596
- Sozialamt 320
- Sozialbeirat 350
- Sozialbindung 251 261f 455 496
- Soziale Marktwirtschaft, s. Marktwirt-
 schaft, soziale
- Sozialgericht 326
- Sozialhilfe 97 98 107 117 124 126 157 303
 311f 319ff 324ff 345 354ff 360ff
- Sozialhilferecht 303 311
- Sozialhilfeträger 120 319 324f 327 332
 Anm. 189 345
- Sozialisierung 240ff 242 264 476
- Sozialpflichtigkeit 402f 407 510
- Sozialpolitik 240 246 395 408
- Sozialprozeßrecht 303
- Sozialrecht 299ff
- Sozialstaat 29 64 97 102 107 146 251 268
 304ff 312 372 433 523 536 539
- Sozialverfassungsrecht 303 307
- Sozialversicherung 285 307ff 322f 326
 327ff 341f 345
- Sozialversicherungsrecht 303 308ff 312ff
 322f 327ff 341
- internationales 631
- Sozialversorgung 105 303 309f 318f 323
 345 352ff
- Sozialverwaltung 134 299ff
- Spannungsfall 232
- Sparkasse 116
- Speisewirtschaft 290f
- Sperrfrist 351
- Spielgerät 282 Anm. 198
- Spielkarten 607
- Spitzenverbände, kommunale 101
- Sport 98 107 135
- Sporthochschule 596
- Sportschule des Heeres 215
- Sprengstoffwesen 153 Anm. 38
- Staatsangehörigkeit 120 135 633 638
- Staatsaufsicht 314 526
- Staatsbürger in Uniform 226
- Staatsdiener 26
- Staatsexamen 586
- Staatsgebiet 100
- Staatskirche 540 542
- Staatskommissar 132
- Staatsmonopol 260
- Staatsschutz 62
- Staatssekretär 36 58
- Staatsvertrag der Bundesländer über das
 ZDF 560 618
- Staatsverwaltung 85 89 92 104 117 121f
 265 304 578ff 590ff
- Staatsvorbehalt 275 Anm. 167
- Stabilität, wirtschaftliche 245f 250 253 258
- Stabsakademie 216

- Stadtdirektor 109 460
 Stadtkämmerer 104
 Stadtkreis 189
 Stadtrecht 112
 Städtebund 87
 Städteordnung 116
 Ständige Konferenz der Kultusminister
 s. Kultusministerkonferenz
 Standardmaßnahme 184
 Standesamt 100
 Standort eines Betriebes 270
 Statistik 134
 Stein-Hardenbergsche Reform 249
 Steinkohlenbergbau 246
 Stellenplan 104
 Stellenzulage 29 58
 Sterbegeld 332 335 337 340 353
 Steuerbegünstigung 246 270 Anm. 135
 Steuerhoheit 127f
 Steuernachlaß 114
 Steuerpolitik 253
 Steuerrecht 254 301 Anm. 16 635
 Steuerverband 128
 Steuervergünstigung 253 270
 Steuervorteile 246 253
 Stifterverband für die deutsche Wissen-
 schaft 597
 Stiftung des öffentlichen Rechts 24 33
 Störer 169f 198 207f
 Strafrecht, Internationales 628
 Strafverfolgung 158 179f
 Straße 455ff 471 482
 Straßenaufsicht 455 457 459f 462f 466
 468f 477 479 481 483
 Straßenbau 98 129 459f 462 466 468 472
 474ff 478 481f
 Straßenbaulastträger 455 459ff 466 468f
 474ff 477ff 482 484f
 Straßenhandel 474
 Straßenkörper 455 457 464 472
 Straßensperre 473
 Straßenplanung 436
 Straßenverkehr 100 162 342 458 459ff 472
 475 486 488
 Streikrecht 23 64 76 78 351
 Streitkräfte 213ff
 Strompolizei 500
 Strukturpolitik 246f 442 566
 Studenten 576 581ff 588 590f
 Studentenschaft 580ff 590ff
 Studentenwerk 592
 Studentische Selbstverwaltung, s. Selbst-
 verwaltung, studentische
 Studienförderung 311 356 Anm. 330
 Subjektives öffentliches Recht 282 383 393
 411 425 468 471 473 498 505 551ff 577
 Subsidiarität im Polizeirecht 155ff 167 179
 Subsidiaritätsprinzip 90 117 278 320 559
 Subvention 131 246 270ff 274ff
 Subventionierungspflicht 543 545
 Subventionierungspolitik 270ff
 Subventionsbericht 253 270
 Süddeutscher Rundfunk 615 620
 Südwestfunk 616 620
 „Sünderin“-Fall 160 Anm. 65
 Supranationale Gemeinschaft 253ff 627
 629f 636
 Tageszeitung 614
 Tanklastwagen-Fall 173
 Tanzschule 544
 Tarifverträge 27f 76
 Technischer Aufsichtsdienst 342
 Technischer Überwachungsverein 273
 Technisches Hilfswerk 315
 Teilbaugenehmigung 431
 Teileinziehung 466
 Teilrente 340
 Teilstreitkräfte 214 221f
 Teilzeitbeamte 50
 Telegramm 615
 Telekolleg 545
 Territorialhoheit 629 634
 Territorialverteidigung 215 219
 Tierarzt 307 Anm. 56
 Tonband 608
 Tonträger 607
 Transformation 526
 Transnationale Beziehung 627
 Treuklausel 588
 Treupflicht 27 29 51 54f 62 70 550
 Trinkwasser 113
 Truppendienstgericht 227ff
 Truppenverwaltungsaufgabe 219
 Tuberkulosehilfe 324 345 358 360
 Typengenehmigung 431f
 Überbrückungshilfe 340
 Übergangsgeld 344
 Überleitung von Ansprüchen 324
 Uferweg 455
 Umbildung des Dienstherrn 67

- Umlegung von Grundstücken 374 377f
395 404
- Umschulung 352
- Umstufung 461 468f 478
- Unbestimmter Rechtsbegriff 363 382 407
418
- UNESCO 568
— Deutsche Kommission e. V. 568
- Unfallfürsorge, beamtenrechtliche 60
- Unfallverhütung 341f
- Unfallversicherung 309 313f 315f 321f 326
328 330f 335 Anm. 217 336ff 344 349ff
- Universalität, s. Allzuständigkeit
- Universität 548 574ff
- Universitätsbibliothek 614
- Universitätsdozent, s. Dozent
- Universitätspräsident 580ff 587 589
- Universitäts selbstverwaltung, s. Selbst-
verwaltung der Universität
- Unmittelbarer Zwang, s. Zwang,
unmittelbarer
- Unterhaltsanspruch 324
- Unterhaltsberechtigung 335 Anm. 215
- Unterhaltszuschuß 60
- Unterhaltung, wasserwegerechtliche 500
511
- Unterhaltungspflicht, wegerechtliche 463ff
477 479 481
- Unterlassungsklage 394 507
- Unternehmensfreiheit 251 259
- Unternehmensverband 253 267
- Unternehmer, beliehener, s. Beliehener
Unternehmer
- Unternehmerversicherung 330
- Unterricht, s. Schulunterricht
- Untersagungsermächtigung 281
- Unterstützungspflicht, beamtenrechtliche 53
- Unzuverlässigkeit, gewerberechtliche 281
- Urheberrecht 604
- Urproduktion 279
- Venia legendi 586
- Veränderungssperre 103 377 396ff 403
- Verantwortlichkeit, kumulative 173f
— polizeiliche 167ff 206
- Verbot mit Erlaubnisvorbehalt,
s. Erlaubnisvorbehalt
- Verbrauchssteuer 129
- Verbundverwaltung 106 114 131
- Verdingungsordnung 277
- Vereinigungsfreiheit 63 265f
- Verfassungsbeschwerde 50 274
- Verfassungsform, dualistische 108
- Verfassung, monistische 108
- Verfassungsrecht, internationales 631
- Verfügung, ordnungsbehördliche 194ff
— polizeiliche 194ff 204 274
— selbständige 196
— unselbständige 196
- Verfügungsbefugnis, territoriale 630
- Vergesellschaftung 240ff
- Vergnügungssteuer 129
- Verhältnismäßigkeit 132 165 177 206 259ff
283 382 400 413f
- Verhaltenshaftung 168 172 174
- Verhütung strafbarer Handlungen 158
- Verhütung von Erkrankungen 333
- Verkaufsstände 457 474
- Verkehr, fließender 470
— ruhender 470
— Sicherheit und Leichtigkeit des,
s. Sicherheit und Leichtigkeit
- Verkehrsaufsicht 120 135
- Verkehrsbetrieb 25
- Verkehrsbüro 134
- Verkehrseinrichtung 98 455 472 487
- Verkehrsfreiheit 485 487
- Verkehrsgewerbe 150
- Verkehrsmittel 93
- Verkehrsnetz 107
- Verkehrspolizei 155 Anm. 48 487f
- Verkehrsrecht 151 185 409 455ff
- Verkehrsregelung 152 232 478
- Verkehrssicherungspflicht 461 469 472 478
479ff 513
- Verkehrssteuer 129
- Verkehrsteilnehmer 456 470
- Verkehrsübergabe 152 464
- Verkehrsunternehmen 116
- Verkehrswirtschaft 240
- Verkehrszeichen 455 472 478 487
- Verleger 611
- Verletztengeld 339
- Verletztenrente 340
- Vermittlungsmonopol 350 Anm. 297
- Vermögensabgabe 323
- Vermögensverwaltung 115 118
- Vernehmung 181f
- Verordnung, Aufhebung der Polizei 204
— ordnungsbehördliche 194f 201ff
— polizeiliche 195 201ff 375f 379

- Verpflichtungsklage 42 54 133 289 327
 361 394 427 478
 Versammlungsfreiheit 63 135 156 160 185
 214 471
 Versammlungswesen 153 Anm. 38
 Verschleppung 347
 Verschwiegenheit 227 s. auch Amts-
 verschwiegenheit
 Versetzung des Beamten 67f
 Versetzung, schulische 530
 Versicherung 308 327f
 Versicherungsamt 314
 Versicherungsanstalt 126
 Versicherungsaufsicht 272 Anm. 144
 Versicherungsfall 328 332f 336 341f 346ff
 Versicherungsfonds 315
 Versicherungsfreiheit 330 343
 Versicherungspflicht 302 308 314 327f 330
 332 336 343
 Versicherungswagnis 331
 Versicherungswesen 121 134 136
 Versorgung der Kriegsbeschädigten und
 Kriegshinterbliebenen 306
 Versorgungsamt 318 345
 Versorgungsansprüche, beamtenrechtliche
 37 49 58ff 70 72 587
 Versorgungsbetrieb 25 277 475
 Versorgungseinrichtungen, kommunale 114
 Versorgungsleitung 457 474
 Versorgungsmonopol 255
 Versorgungsstaat 305
 Versorgungsunternehmen, kommunales
 112f 116
 Verstaatlichung, s. Sozialisierung
 Verteidigung 120 213ff
 Verteidigungseinsatz 214
 Verteidigungsfall 214 221f 224f 230 232
 Vertrag mit Schutzwirkung zugunsten
 Dritter 328 Anm. 163
 Vertrag, öffentlich-rechtlicher
 s. öffentlich-rechtlicher Vertrag
 — völkerrechtlicher 525 567 627 629 632
 634f 637
 Vertragsfreiheit 240 273
 Vertragsschließungsrecht, internationales
 527
 Vertrauensschüler 553
 Vertrauensschutz 382 404 427
 Vertretungskörperschaft 105 108 117 133
 Vertriebene 136 306 310
 Verunreinigung 510
 Verunstaltung 407ff 423
 Verursachung, polizeiliche 168ff
 Verwahrung von Personen 156 182
 Verwaltung, bundeseigene 307
 Verwaltung, Gesetzmäßigkeit der 255
 Verwaltungsakt 54 59 69 74 78f 194 227
 229ff 256 269 271 273ff 324f 388 392
 461 478 482f 485 487
 — adressatloser 469
 — begünstigender 154 256 422f 466 470
 478 505
 — belastender 154 469 478 512
 Verwaltungsakt, mehrstufiger 131
 — mit Doppelwirkung 274 425 467 482
 — mit Drittwirkung 274 501ff
 — mitwirkungsbedürftiger 330 565
 — nichtiger 44f 48
 — privatrechtsgestaltender 275 483 502
 — Rücknahme von s. Rücknahme
 Verwaltungsakt, zweiseitiger 462 464 466
 Verwaltungsausschuß 109 110 120 318
 Verwaltungsbezirk 117
 Verwaltungsgemeinde 106 114
 Verwaltungskompetenzen 98 306 378f
 Verwaltungsprivatrecht 276ff
 Verwaltungsrat im Rundfunkwesen 619f
 Verwaltungsrecht der Internationalen
 Organisationen 630
 Verwaltungsrecht, internationales 627ff
 Verwaltungsrechtsweg 58 326f 585 591f
 Verwaltungsrichtlinie 98
 Verwaltungsvereinbarung 114
 Verwaltungsvollstreckung 205
 Verwaltungszwang 205 285
 Verwaltungszweck 268ff
 Verwarnung, gebührenpflichtige 487
 Verweisung von der Schule 530
 Verweisungstätigkeit 346
 Veterinärwesen 121 337
 Viehseuchenbekämpfung 135
 Völkergewohnheitsrecht 632
 Völkerrecht 213 231 627f
 Völkerrechtskonformität 633
 Völkerrechtssetzungssubjekt 632
 Völkerrechtsverletzung 633
 Völkervertragsrecht, s. Vertrag
 völkerrechtlicher
 Volksbildung 107
 Volksbücherei 522 556
 Volksbühne 522 556
 Volkseigener Betrieb 23

- Volkshochschule 135 522 540 555
 Volksschule 98f 121 522 532f 535 540 551
 554
 Volksschulpflicht 529 534
 Vollrente 340
 Vollstreckung eines fremden Rechtsaktes
 633
 Vollversammlung, studentische 591
 Vollzugsbeamter 187
 Vollzugshilfe 150ff 188
 Vollzugspolizei 184f 188 205 500
 Vollzugsunterlassungsklage 394
 Vorbehalt des Gesetzes 96 154 205 255f
 258f 261 527
 Vorbereitungsdiens 38 43 71
 Vorbescheid, baurechtlicher 429
 Vorführung von Personen 181f
 Vorkaufrecht 398f 403
 Vorladung 181f
 Vorlesungsgebühr 586
 Vorrang des Gesetzes 255
 Vorschulverbot 534
 Vorverfahren 73f

 Wachstumspolitik 242 246ff 253
 Währungspolitik 245 265
 Währungsumstellung 272
 Waffengebrauch 206
 Waffenwesen 153 Anm. 38
 Wahlbeamte 34 43 45 104 105 125
 Wahlkonsul 37f
 Wahlprüfung, kommunale 133
 Wahlrecht 111 226 228
 Wahlschule 532
 Wahlsenator 584
 Wanderwege 455
 Wappenrecht, kommunales 111 118 125
 Wartezeit, sozialrechtliche 328 335 345
 Wasseraufsicht 500
 Wasserbehörde 494f 499ff 510
 Wasserbewirtschaftung, s. Bewirt-
 schaftung des Wassers
 Wassergewinnung 496
 Wasserhaushalt 493ff 501 505ff
 Wasserpolizei 188 500
 Wasserrecht 409 493ff
 Wasserschutzgebiet 510f
 Wasser- und Bodenverband 513 514ff
 Wasser- und Schiffsamt 500
 Wasser- und Schiffsdirektion 500

 Wasserverbände 495
 Wasserversorgung 97 98 114 121 137 406
 494
 Wasserwegerecht 493ff 500 511
 Wasserwirtschaft 493ff
 Wasserwirtschaftshoheit 493
 Wasserwirtschaftspolitik 495 500
 Wechselwirkungstheorie 160
 Wege 455ff
 Wegebau 126
 Wegebaupflicht 463 Anm. 35
 Wegeigentum 456ff 475 477
 Wegeherrschaft 459
 Wegehoheit 456ff 460 474 482
 Wegepolizei 463
 Wegerecht 409 455ff
 Wegereinigungspflicht 103 137 471f
 Wegeunfall 342 351
 Wehrbeauftragter 214
 Wehrbereichskommando 219
 Wehrbereichsverwaltung 217ff 230
 Wehrdienst 223ff 350
 Wehrdienstsenat 229
 Wehrdisziplinarrecht, s. Disziplinarrecht
 Wehrorganisation 214ff
 Wehrpflicht(iger) 25 214 218 223ff 229
 Wehrrecht 213ff
 Wehrsold 225
 Wehrstrafrecht 213 216f 226
 Wehrüberwachung 225
 Wehrübung 225
 Wehrverfassungsrecht 213f
 Wehrverwaltung 213ff
 Weihnachtsbeihilfe 358
 Weihnachtsgratifikation 29 59
 Weisung im Beamtenverhältnis 52f 61 76
 78f
 Weisung im Wehrrecht 217 221
 Weisungsrecht 100f 110 129 184f 190 500 611
 Weiterführung des Haushalts 358f
 Weiterversicherung 331
 Weltfunkvertrag 615
 Weltkonferenz der Erziehungsminister 568
 Werbeanlage 185 Anm. 177
 Werbedrucksache 607
 Werbefernsehen 277 621
 Werbefunk 616f
 Werbegesellschaft 621
 Werbesendung 621
 Wertpapierrecht 238
 Westdeutscher Rundfunk 616, 619f

- Wettbewerbsbeschränkung 243f
 Wettbewerbsfreiheit 259
 Wettbewerbspolitik 242f
 Wettbewerbsrecht 278
 Wettbewerbsregel 268
 Wettbewerbsverhältnis 271
 Widerruf 275 283 417 434 466
 Widerrufsvorbehalt 201 419
 Widerspruch 73 205 218 319 428 467 505ff
 Widerstandsrecht 53
 Widmung 455ff 461ff 468 472 474 476ff 485
 Wiedergutmachung 306
 Willkürverbot 259 382
 Wirtschaft, Ordnung der 249
 Wirtschaft, „Verkammerung“ der 265
 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden 112 278
 Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand 25 276ff
 Wirtschaftsaufsicht 268 272f
 Wirtschaftsbetrieb 25
 Wirtschaftsförderung 137 239 243 270 468
 Wirtschaftsfreiheit 237ff 251 259
 Wirtschaftsidee, liberale 248f 264
 Wirtschaftslenkung 156 237 239 243 255ff 263 268ff 273f
 Wirtschaftsordnung, marktwirtschaftliche 237 240 242 246f 250ff 262
 Wirtschaftsorganisation 264ff
 Wirtschaftsplan 240
 Wirtschaftsplanung 256 268 271
 Wirtschaftspolitik 239 242f 246f 248 251f 252 Anm. 56 254ff 264
 Wirtschaftsrat 267
 Wirtschaftsrecht 151 237ff
 Wirtschaftsrecht, europäisches 253ff
 Wirtschaftsselbstverwaltung, s. Selbstverwaltung der Wirtschaft
 Wirtschaftstätigkeit, kommunale, s. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden
 Wirtschafts- und Sozialausschuß von EWG und EAG 267
 Wirtschaftsunternehmen 573f
 Wirtschaftsverband 267f
 Wirtschaftsverfassung, gemischte 250ff
 Wirtschaftsverwaltungsakt 254 273ff
 Wirtschaftsverwaltungsrecht 237ff 253
 Wirtschaftsweg 455
 Wissenschaft 98 279 521ff 536 561 573ff 614
 Wissenschaftliche Hilfskräfte, s. Hilfskräfte, wissenschaftliche
 Wissenschaftlicher Rat 587
 Wissenschaftsbegriff 573f 597
 Wissenschaftsfinanzierung 574
 Wissenschaftsfreiheit 574ff 588
 Wissenschaftsrat 566 598
 Witwenprivileg 282 Anm. 197
 Witwenrente 337 340 349
 Wochenzeitung 614
 Wohlerworbene Rechte 26 49f
 Wohlfahrtspflege 29 147f 162 243 303 320 337 408 500
 Wohlfahrtsstaat 247 257 262
 Wohlfahrtsverband 303
 Wohngeld 135 327
 Wohnsitz, dauernder 111
 Wohnungsbau 126 136
 Wohnungsbaudarlehen 275
 Wohnungsbauförderung 121
 Wohnungswesen 307
 Zeitschrift 614
 Zeitung 605
 Zeitungspresse 608
 Zeitungsverleger, Bundesverband deutscher, s. Bundesverband etc.
 Zensur 605 619
 Zensurverbot 553 609
 Zentralbank 245
 Zentralverwaltungswirtschaft, s. Planwirtschaft
 Zeugnisverweigerungsrecht des Journalisten 611
 Zivilblinder 360
 Zivilrechtsweg 326
 Zivilschutz 224 232
 Zivilverteidigung 214
 Zölibatsklausel 63
 Zollunion 254
 Zonenrandgebiet 270 Anm. 137
 Züchtigungsrecht des Lehrers 530f
 Zugriff, Recht des ersten 187f
 Zulage 223
 Zukunft 478
 Zusicherung, verbindliche 43
 Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung 151f 213 306f 378ff 457 585
 Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung 151 375 458 575
 Zuständigkeit, polizeiliche 149ff 175 190ff

- Zuständigkeit zu wirtschaftspolitischer
Gesetzgebung 257
Zuständigkeitsordnung 186ff
Zustandshaftung 171ff 174
Zustimmungsgesetz 637
Zuverlässigkeit, gewerberechtliche 283ff
Zwang, polizeilicher 182
— unmittelbarer 206 209 231ff
Zwangsbenutzung 327
Zwangsgeld 206
Zwangsmitgliedschaft 265 290 327 610
Zwangsmittel 103 181f 197 204ff 231 3-41
Zwangsvollstreckung 150 238
Zweckveranlassung 170
Zweckverband 96 114 116 495 528
Zweistufentheorie 275f 303 Anm. 28
Zweiter Bildungsweg 536
Zweites Deutsches Fernsehen 561 606 6.16
618ff
Zwergschule 534