

Bericht über das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Wirtschaftsrecht

von Hans F. Zacher

Professor an der Juristischen Fakultät
der Universität München
Institut für Politik und öffentliches Recht

Band 1

KOLLEKTION STUDIEN

Reihe Wettbewerb — Rechtsangleichung Nr. 20
Brüssel 1973

INHALT

Erster Teil — Synthese des Berichtes	17
I — Einführung	19
1. Schema des Berichts	19
2. Zeitlicher Stand des Berichts	19
3. Ergänzende Literatur	19
4. Gesetzesmaterial — Zitierweise in bezug auf die Rechtsquellen	19
5. Einige begriffliche und sachliche Klarstellungen zur staatlichen Struktur der BRD	21
a) Bund und Länder	21
b) Kommunen	21
c) Sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und Beliehene	21
d) Die Bundesregierung und ihre Ressorts	21
6. Ausgrenzungen	22
II — Definition des untersuchten Rechtsgebiets	22
III — Die globalen wirtschaftspolitischen Ziele in der BRD	23
1. Der konstante Zielrahmen	23
2. Die variablen Teilziele	24
3. Der Wandel als Ziel der Wirtschaftspolitik	24
4. Unausgetragene Zielprobleme: Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik	25
IV — Die Wirtschaftsverfassung	25
1. Die Grundrechte	25
2. Sachprogramme	26
3. Die bundesstaatliche Ordnung	27
V — Synthetische Zusammenfassung des zweiten Teils des Berichts	27
1. Zur normativen Substanz des Wirtschaftsrechts der BRD.	28
2. Wirtschaftsrecht — Evidenz — Artikulation	28
Zweiter Teil — Systematische Analyse des Wirtschaftsrechts	31
Kapitel I — Rechtliche Regelung der Wirtschaftsprojektionen	33
I — Beobachtung und Feststellung ökonomischer Daten	33
II — Prognosen	33

III — Projektionen	34
IV — Zentrale und umfassende Instrumente der Diagnose, Prognose und Projektion	34
1. Die Gutachten des Sachverständigenrats	34
2. Die Jahreswirtschaftsberichte und die Orientierungsdaten der Bundesregierung	35
V — Prognosen und Projektionen für einzelne Sektoren	36
1. Vorausschätzung für Steinkohle	36
2. Versorgungspläne auf dem Ernährungssektor	36
VI — Diagnosen, Prognosen und Projektionen als Elemente von Berichten und Programmen	36
1. Der Jahreswirtschaftsbericht	37
2. Haushaltspläne	37
3. Finanzpläne	37
4. Investitionsprogramme und Subventionsbericht	37
5. Der Raumordnungsbericht	37
6. Der Agrarbericht	38
 Kapitel II — Globale oder indirekte Eingriffe des Staates in das Wirtschaftsleben	 39
Abschnitt 1 — Ziele, ökonomischer Charakter und Rechtsgrundlagen der Programmierung	39
I — Sachliche Kategorien	39
II — Zeitliche Kategorien	39
III — Autorität, Adressat und Geltung	40
1. Vorbemerkung	40
2. Regierungsinterne Programme	40
3. Öffentlichkeitsorientierte Regierungsprogramme	40
4. Programme mit Leitfunktion	40
5. Förderungsprogramme.	40
6. Programme kraft gesetzlichen Auftrags	41
7. Pläne und Programme in Gesetzesform	41
8. Verbindliche Pläne und Programme? — Ergänzende Bemerkungen	42
IV — Pläne und Programme als Faktoren der Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden	42
1. Die Finanzpläne	42
2. Die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a GG	42
3. Übergreifende Förderungsprogramme	43
4. Die Investitionskompetenz des Bundes	43
5. Bundesraumordnung	44
6. Spezielle Planungen	44
7. Informelle Kooperation	44
Abschnitt 2 — Kurzfristige Programmierung (Konjunkturpolitik)	44
I — Jahreswirtschaftsbericht, Orientierungsdaten, „konzertierte Aktion“	44
1. Der Jahreswirtschaftsbericht	44
2. Insbesondere Orientierungsdaten und konzertierte Aktion	44

II — Haushaltspläne und ihre konjunkturelle Anpassung	46
1. Die konjunkturpolitischen Vollmachten der Bundesregierung	46
2. Die konjunkturpolitische Koordination der öffentlichen Haushalte	46
a) Ebenen der Koordination	46
b) Institutionen der Koordination	47
III — Sonstige Instrumente kurzfristiger Programmierung	47
Abschnitt 3 — Mittelfristige Programmierung.	48
I — Die Fünfjahrespläne	48
1. Finanzpläne	48
2. Investitionsprogramme.	48
3. Rahmenpläne für Gemeinschaftsaufgaben	48
4. Die mittelfristige Projektion des Jahreswirtschaftsberichts und des Finanzberichts	48
II — Programme mit zweijähriger Periode	49
III — Programme ohne bestimmte Geltungsperiode	49
1. Informationsberichte und Aktionsprogramme	49
2. Förderungsprogramme.	49
3. Langfristige Programme	49
Abschnitt 4 — Globale Instrumente	50
I — Allgemeines (Bezugnahmen und Verweisungen)	50
II — Globale Steuerung durch Abgabenpolitik	51
1. Wirtschaftslenkung durch Steuern	51
2. Wirtschaftslenkung durch Gebühren und Beiträge	52
3. Wirtschaftslenkung durch Ausgleichsabgaben	52
4. „Zwangsanleihen“	53
III — Außenwirtschaftliches Instrumentarium	53
1. Allgemeines	53
a) Die verschiedenen Bereiche des Außenwirtschaftsrechts	53
b) Die verschiedenen Mittel des Außenwirtschaftsrechts	53
c) Die Zwecke des Außenwirtschaftsrechts	53
d) Außenwirtschaftsrecht und Globalsteuerung?	54
2. Außenwirtschaftliche Geld- und Währungspolitik	54
IV — Globalsteuerung der Wirtschaft durch die Bundesbank	54
1. Die Stellung der Bundesbank	54
2. Die Funktionen der Bundesbank	55
Abschnitt 5 — Die öffentlichen Unternehmen als indirekte wirtschaftspolitische Instrumente	56
I — Zu den Typen „öffentlicher Unternehmen“	56
1. „Unternehmen“ als juristische Personen des öffentlichen Rechts oder in deren Hand	56
a) Typen der Zurechnung	56
b) Grade und Regulative „öffentlicher Gebundenheit“	57
c) Die Ebenen der Trägergemeinwesen	58
2. Andere „gemeinwirtschaftliche“ Subjekte?	59

3. „Öffentliche Unternehmen“ kraft Funktion und Marktstellung	59
a) Monopolisten als „öffentliche Unternehmen“?	59
b) Öffentlich gebundene Berufe als „öffentliche Unternehmen“?	60
c) Das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen als Indikator für „öffentliche Unternehmen“?	60
— Die Bereichsausnahmen	60
— Ausnahmen vom Kartellverbot	62
— Einzelfälle	62
II — Sektorale Schwerpunkte „öffentlicher Unternehmen“	63
1. Die Verkehrswirtschaft	63
2. Die Kreditwirtschaft.	63
3. Das Versicherungswesen	64
4. Versorgungs-, Energie- und Montanwirtschaft	64
Abschnitt 6 — Sonstige indirekte Instrumente	65
§ 1 — Konsultationsverfahren als unabhängige Koordinationsinstrumente	65
§ 2 — Steuerpolitik und andere eher indirekte Instrumente	66
§ 3 — Beschaffungswesen	66
Kapitel III — Förderung aus staatlichen Mitteln	67
I — Allgemeine Bemerkungen	67
II — Hauptformen der Wirtschaftsförderung	67
1. Subventionen	67
a) Allgemeines	67
b) Leistungssubventionen	69
— Prämien	69
— Verlorene Zuschüsse	69
— Darlehen	69
— Bürgschaften und Garantien	69
— Sach- und Dienstleistungen	70
— Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	70
— Beteiligung an Gesellschaften, Vereinigungen usw.	71
c) Verschonungssubventionen	71
— Allgemeines	71
— Zu einzelnen Steuervergünstigungen	71
2. Andere Maßnahmen der Wirtschaftsförderung	73
a) Ausgleichsabgaben	73
b) Enteignungen	74
c) Sonstige Förderungsmaßnahmen zu Lasten Dritter	74
— Verwertungspflichten	74
— Wettbewerbsvorteile	74
— Kontrahierungszwang	74
— Bestandsschutz für Rechtsverhältnisse.	75
— Preisvorschriften	75
— Zölle und andere Abgaben	75
— Außenwirtschaftliche Protektion	75
d) Einkommenshilfen	75
e) Entlastungseinrichtungen und -leistungen	76

III — Ebenen und Organisation der Wirtschaftsförderung	76
1. Vorbemerkungen	76
2. Bund, Länder, Kommunen	77
a) Der Bund	77
b) Die Länder	78
c) Die Kommunen	78
3. Sonderorganisationen öffentlichen Rechts	79
a) Vorbemerkung	79
b) Unmittelbare Staatsverwaltung	80
— Allgemeines	80
— Ein Sonderfall: der Kohlebeauftragte	80
c) Mittelbare Staatsverwaltung	81
— Vorbemerkung	81
— Kreditinstitute	81
— Sonstige Anstalten des öffentlichen Rechts	82
— Stiftungen des öffentlichen Rechts	83
— Spezielle Körperschaften des öffentlichen Rechts	83
— Berufsständische Kammern	83
— Die Bundesanstalt für Arbeit und andere Sozialversicherungsträger	85
— Sondervermögen	86
i) Das ERP-Sondervermögen	86
ii) Der Lastenausgleichsfonds (Exkurs: Die Lastenausgleichsverwaltung)	86
iii) Weitere Sondervermögen	87
4. Sonderorganisationen privaten Rechts	87
a) Öffentliche Unternehmen	87
b) Grundtypen privater Organisationen	88
— Interessenverbände	88
— Die Kreditinstitute	88
c) Einige Sonderfälle	89
— Kreditgarantiegemeinschaften	89
— Landwirtschaftliche Erzeugergemeinschaften	89
— Die ernährungswirtschaftlichen Marktverbände	89
— Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen	90
— Organisationen zugunsten des Bergbaus	90
 Kapitel IV — Programmierungsverträge	 91
Die Wirtschaftsförderung in der BRD und die Typen IV, IV A, V und V A des Zylstra-Berichts	92
I — Die Unterscheidung zwischen Typ IV und V	92
II — Die Unterscheidung zwischen Typ IV und V einerseits und Typ IV A und V A andererseits	93
 Kapitel V — Zwingende allgemeine Vorschriften	 94
Abschnitt 1 — Vorschriften institutioneller Art	94
I — Allgemeines	94
1. Bundesstaatliche Ordnung	94
2. Die unmittelbare Staatsverwaltung	94
a) Der Bund	94
b) Die Länder	95

II	— Besondere Verfassungsorgane und Kollegialbehörden	96
	a) Im Bund	96
	b) In den Ländern	96
III	— Die berufsständischen Kammern	97
	1. Der Bestand an berufsständischen Kammern	97
	2. Ihre Aufgaben	98
	a) Allgemeine Aufgaben	98
	b) Unterschiedliche Aufgaben	98
IV	— Sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts	99
V	— Anstalten des öffentlichen Rechts	100
VI	— Sonstige Organisationsformen	100
VII	— Organisationsformen im Grenzbereich von Staat und Gesellschaft	100
	1. Interessenverbände	100
	2. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände	101
Abschnitt 2 — Vorschriften im Interesse der Konjunkturpolitik		102
I	— Das Preisrecht	102
	1. Allgemeine preisrechtliche Grundlagen	102
	2. Preisbindungen im Rahmen des allgemeinen Preisrechts	102
	3. Sondergesetzliche Preisvorschriften	103
	4. Preisstrafrecht	107
	5. Abschließende Bemerkungen	108
II	— Das Lohnrecht	108
	1. Das allgemeine System: Tarif- und Individualverträge	108
	2. Staatliche Lohnregelung	109
	a) Die Beamtenbesoldung	109
	b) Periphere arbeitsrechtliche Fälle	109
	3. Ergänzende Bemerkungen	109
III	— Kreditrecht	110
IV	— Sonstige Regelungen	110
Abschnitt 3 — Vorschriften für Not- und Krisenfälle		111
I	— Allgemeines: Die verfassungsrechtlichen Typen des Notstands	111
II	— Wirtschaftsrechtliche Vorschriften für Krisen- und Notstandsfälle	111
	1. Das allgemeine Wirtschaftssicherstellungsrecht	111
	2. Das Ernährungssicherstellungsrecht	112
	3. Das Verkehrssicherstellungsrecht	113
	4. Das Wassersicherstellungsrecht	114
	5. Das Arbeitssicherstellungsrecht	114
III	— Das sonstige außerordentliche Leistungsrecht für Not- und Krisenfälle	115
	1. Sachleistungsrecht	115
	2. Das Dienstleistungsrecht	115
	a) Allgemeines	115
	b) Spezielle Organisationen	116
IV	— Abschließende Bemerkungen	116

Abschnitt 4 — Außenhandels- und Devisenvorschriften	117
I — Das allgemeine Außenwirtschaftsrecht	117
1. Grundlagen	117
2. Das gesetzliche System der Außenhandelsbeschränkungen	117
a) Allgemeine Beschränkungsmotive	117
b) Gegenständlich spezifische Beschränkungen	117
3. Die verordnungsrechtliche Ausfüllung des gesetzlichen Rahmens	119
4. Zuständigkeiten	120
II — Außenwirtschaft und Währungswesen	120
III — Sonderregelungen auf dem Ernährungssektor: das System der Einfuhr- und Vorratsstellen	120
IV — Sonstiges Außenwirtschaftsrecht	121
1. Zölle und verwandte Abgaben	121
2. Förderungsmaßnahmen	121
3. Entwicklungshilfe	121
4. Gefahrenabwehrende Beschränkungen der Außenwirtschaft	122
V — Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen	123
VI — Europäische Gemeinschaft, internationale Organisationen und internationale Vereinbarungen	123
 Abschnitt 5 — Allgemeine Strukturvorschriften	 124
I — Das Prinzip der Markt- und Wettbewerbswirtschaft	124
II — Die Relativität des Prinzips	124
1. Der administrative Sektor	124
2. Zu einzelnen Wirtschaftsbereichen	124
a) Landwirtschaft und verwandte Bereiche	124
b) Die Verkehrswirtschaft	125
c) Energie- und Versorgungswirtschaft	125
— Kohlebergbau — Mineralöl — Erdgas	125
— Der Bereich der Kernenergie	126
— Wasserwirtschaft	126
— Elektrizitäts- und Gaswirtschaft	126
— Wärmeversorgung	127
d) Kredit- und Versicherungswesen	127
e) Der Arbeitsmarkt	127
3. Die Außenwirtschaft	127
§ 1 — Stärkung des Wettbewerbs	127
I — Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	127
1. Das grundsätzliche Kartellverbot	127
2. Das grundsätzliche Verbot vertikaler Preisbindung; Kontrolle sonstiger wettbewerbsbeschränkender Verträge	128
3. Fusionskontrolle; Kontrolle marktbeherrschender Unternehmen	128
4. Untersagung wettbewerbsbeschränkenden und diskriminierenden Verhaltens	129
5. Wettbewerbsregeln	129
6. Bereichsausnahmen	129
7. Sanktionen	129
8. Zuständigkeiten und Verfahren	129

II — Weiterentwicklung der Wettbewerbsordnung	129
III — Stärkung der Rahmenbedingungen der Wettbewerbsordnung	130
IV — Die funktionelle Regulation des Wettbewerbs	131
1. Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb	131
2. Ergänzende Regelungen	131
§ 2 — Wettbewerbsvorschriften	132
§ 3 — Anpassung der Unternehmensstrukturen	133
I — Die wirtschaftspolitische Anpassung	133
II — Die sozial- und gesellschaftspolitische Anpassung	134
III — Allgemeine gesellschaftsrechtliche Reformen	134
Abschnitt 6 — Regelung des Marktzuganges	134
§ 1 — Investitionsvorschriften im Interesse der Raumordnung	134
I — Investitionsvorschriften im Vollzug der Raumordnung	134
II — Verwandte Regelungen	135
§ 2 — Vorschriften für ausländische Investitionen	135
§ 3 — Quantitative Investitionsvorschriften im Interesse anderer wirtschafts-	
politischer Ziele	136
§ 4 — Qualitative Regelung des Zugangs zu bestimmten Wirtschaftstätigkeiten .	136
I — Allgemeine Grundsätze	136
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Prinzipien	136
2. Der Grundsatz der Gewerbefreiheit	137
3. Praxis und Technik der Zulassungsbeschränkungen	137
II — Einzelheiten	138
1. Vorbemerkung: Die Auswahl der Beispielfälle	138
2. Zugangskontrolle für Selbständige und/oder Unselbständige? . .	140
3. Subjektive Zulassungsvoraussetzungen	140
a) Elementare juristische Qualitäten des Subjekts	140
b) Geschäftsfähigkeit und Lebensalter	140
c) Staatsangehörigkeit und Wohnsitz	141
d) Zuverlässigkeit.	141
e) Körperliche Eignung	141
f) Sachkunde	141
4. Reale, aber „ subjektive “ Zulassungsvoraussetzungen	142
5. „ Objektive “ Zulassungsvoraussetzungen	143
6. Die Abgrenzung zum Verwaltungsbereich	144
a) Öffentliche Monopole usw.	144
b) Staatlich gebundene Berufe	144
III — Abschließende Bemerkungen	145
§ 5 — Regelung der Konzessionen zur Exploration oder Gewinnung von Bodenschätzen	145
I — Das allgemeine Bergrecht	145
II — Gesetze zur Aktivierung des Bergbaus	146
III — Die Ausbeutung des Festlandsockels	146
IV — Europarecht	146
§ 6 — Sonstige Konzessionssysteme	146

Abschnitt 7 — Regelung bestimmter Sonderaspekte des ökonomischen Marktverhaltens	147
I — Messen und Märkte — Börsen	147
1. Messen und Märkte	147
2. Börsen	147
II — Sonstige Regelungen bestimmter Sonderaspekte des ökonomischen Marktverhaltens	147
1. Verweisungen	147
2. Ergänzende Hinweise auf allgemeine Zusammenhänge	148
a) Vorschriften über die Geschäftsführung	148
b) Vorschriften primär zum Schutz der Beschäftigten	148
c) Vorschriften im Interesse der Klarheit und Redlichkeit des Geschäftsverkehrs	148
d) Vorschriften speziell des Käuferschutzes	148
e) Vorschriften zur Abwehr von Gefahren, die von Produkten, Handelsobjekten usw. ausgehen — insbesondere Vorschriften des Verbraucherschutzes	149
3. Spezielle Regelungen für gewisse Berufe, Anlagen usw.	149
Abschnitt 8 — Regelungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung	149
I — Allgemeines	149
II — Besondere Konfliktzonen zwischen Wirtschaftsrecht und Recht der öffentlichen Ordnung	150
III — Der Schutz der nicht institutionellen Gemeinschaftsgüter (Umweltschutz)	150
1. Schutz der Luft	151
2. Der Schutz des Wassers	151
a) Das Wasserhaushaltsgesetz	151
b) Sondervorschriften	152
c) Mängel des Systems?	153
3. Der Schutz gegen Lärm und Erschütterungen	153
4. Der Schutz gegen Strahlungsgefahren	154
5. Landschaftsschutz	154
a) Landschaftspflege im Rahmen des Naturschutzes	154
b) Landschaftspflege im Rahmen der Raum- und Bauordnung	155
c) Landschaftsförderung	155
6. Das Abfallproblem	155
Kapitel VI — Zwingende Vorschriften für einzelne Wirtschaftsbereiche	157
I — Vorbemerkung	157
II — Zu einzelnen Bereichen	157
1. Das Gewerbe	157
a) Produktion	157
b) Handel	158
c) Dienstleistungsgewerbe	158
2. Spezielle Dienstleistungsbereiche	158
a) Heilberufe und Rechts- und Wirtschaftsberatungsberufe	158
b) Erziehungs- und Unterrichtswesen	159
c) Kreditwesen und Versicherungswesen	159
d) Das Verkehrswesen	159

3. Energie-, Mineral- und Versorgungswirtschaft	159
4. Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft	159
5. Der Arbeitsmarkt	159
6. Die Wohnungswirtschaft	159
Kapitel VII — Die Durchsetzung des Wirtschaftsrechts	161
I — Verwaltungsrechtliche Durchsetzung	161
1. Der Verwaltungszwang	161
2. Indirekte Sanktionen	162
II — Zivilrechtliche Sanktionen des Wirtschaftsrechts	162
1. Die Versagung der Anerkennung von Rechtsgeschäften durch die Rechts- ordnung	162
2. Schadensersatzansprüche	163
3. Unterlassungsansprüche	163
III — Strafrechtliche und quasi-strafrechtliche Sanktionen	164
Kapitel VIII — Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten	166
I — Grundsatz: Gerichtlicher Rechtsschutz	166
II — Vielzahl der Gerichte	166
1. Grundstrukturen der Nichtverfassungsgerichte	166
2. Verteilung der Rechtsschutzaufgaben und Variationen der Gerichtsverfas- sung	167
a) Allgemeine Regel: Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte	167
b) Der Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte	167
c) Spezialverfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	167
3. Die Verfassungsgerichte	168
III — Klagearten	168
IV — Maßstäbe der Entscheidung	168
V — Die Legitimation, die Gerichte anzurufen	168