

Autonome und heteronome Verteilung

Rechtsordnung staatlicher Lenkung
von Produktion und Verteilung

Von
Christian Heinze



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN HEINZE

Autonome und heteronome Verteilung

Autonome und heteronome Verteilung

Rechtsordnung staatlicher Lenkung von Produktion und Verteilung

Von

Dr. Christian Heinze



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1970 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Meinem Vater

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	10
Einleitung	13
I. Staatstheoretische Grundlegung	18
1. Die Produktions- und Verteilungsordnung des liberalen Rechtsstaates	18
2. Gründe für Abweichungen von der liberalen Produktions- und Verteilungsordnung	21
3. Stadien der Verdichtung staatlicher Herrschaft über Produktion und Verteilung	26
a) Staatliche Einflußnahme auf Produktion und Verteilung als notwendiges Akzessorium jeder liberalen Ordnung	27
b) Daseinsvorsorge	29
c) Sozialstaat	30
d) Heteronome Ordnung als Normalbedingung optimaler und gerechter Produktion und Verteilung	32
II. Rechtsordnung staatlicher Lenkung von Produktion und Verteilung ..	35
1. Gewährleistung gerechter Ergebnisse heteronomer Produktion und Verteilung ist Aufgabe einer besonderen und eigengearteten Rechtsordnung	35

2. Ordnungsmittel staatlicher Lenkung von Produktion und Verteilung. Fiskalische und hoheitliche Verwaltung. Vorbehalt des Gesetzes und Vorbehalt des Plans	36
3. Publizität staatlicher Lenkung von Produktion und Verteilung	46
4. Plansicherheit	49
5. Gleichbehandlung	52
6. Einzelne Folgerungen aus der Koordination von Rechtsstaatlichkeit und gestaltender Verwaltung von Produktion und Verteilung durch den Staat	59
a) Grenzen der Umverteilung	61
b) Wettbewerbskonformität, Marktkonformität	65
c) Koalitionsfreiheit	66
7. Teilhabeanspruch	67
8. Rechtsstellung der Unternehmen gegenüber staatlicher Lenkung von Produktion und Verteilung als Korrelat und Bedingung liberaler Produktions- und Verteilungsordnung	72
9. Insbesondere: Recht der Subventionen	75
a) Begriff der Subvention	75
b) Subventionen unterstehen öffentlichem Recht. Verwaltungsakt — Gesetzesvorbehalt — Vorbehalt des Plans	79
c) Publizität, Plansicherheit	82
d) Gleichbehandlung, Konformität	85
e) Subventionsanspruch	89

Inhaltsverzeichnis

9

10. Entschädigung wegen staatlicher Lenkung von Produktion und Verteilung	91
a) Amtspflichtverletzung	91
b) Eingriffe in das Eigentum	91
c) Lenkungsnachteile — Ausgleichsansprüche „sui generis“	98
Literaturverzeichnis	105
Gerichtliche Entscheidungen	110
Fallbeispiele	113
Register	114

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
a.a.O.	= am angegebenen Ort
Art.	= Artikel
AÖR	= „Archiv des öffentlichen Rechts“. Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
BB	= „Der Betriebsberater“. Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg
Bd.	= Band
BGHZ	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	= „Die Öffentliche Verwaltung“. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart
DRZ	= „Deutsche Rechts-Zeitschrift“. Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
DVBbl.	= „Deutsches Verwaltungsblatt“. Carl Heymanns Verlag, Köln
f., ff.	= folgende
Fußn.	= Fußnote
Hrsg.	= Herausgeber
JZ	= „Juristenzeitung“. Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
NJW	= „Neue Juristische Wochenschrift“. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München
RGZ	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Walter de Gruyter Verlag, Berlin

Einleitung

Sicherheit und *Ordnung*, welche die Zukunft in gewissem Umfang berechenbar macht, wird hinsichtlich *Produktion und Verteilung von Lebensgütern* nach Art, Menge und Empfänger im Westen weitgehend außerhalb des Staates „*autonom*“ gesucht und gefunden. Auch autonome Produktion und Verteilung bedarf der *Infrastruktur* einer Rechtsordnung, deren Wirkungsweise durchschaubar und deren Dauerhaftigkeit sichergestellt sein muß, damit die Beteiligten ihr Verhalten im freien Spiel der Kräfte planen können, und damit dieses Verhalten durch Vermittlung der diesem freien Kräftespiel immanenten Gesetzmäßigkeiten zu optimaler und gerechter Produktion und Verteilung führt. Wo aber der *Staat* Produktion und Verteilung nach Inhalt, Menge und Empfänger *lenkt*, setzt er über diese rechtliche Infrastruktur hinaus von außen her — „heteronom“ — zusätzliche Daten für die Lebensführung des Einzelnen und für das soziale Zusammenleben. Diese Maßnahmen dürfen die Berechenbarkeit der Zukunft nicht beeinträchtigen, sondern müssen sie fördern; auch hier ist es Staatsaufgabe, Sicherheit und Ordnung zu schaffen. Dazu müssen die Maßnahmen in ihrer Wirkung und Wirkungsweise bekannt, durchschaubar und verlässlich, die zusätzlichen Daten dauerhaft und geeignet sein, zu besseren Ergebnissen zu führen, als ohne die Maßnahmen erreicht würden. Nur so bleibt Lebensplanung und Entfaltung individueller Freiheit und insbesondere autonomes Wirtschaften neben staatlichen Maßnahmen zur heteronomen Gestaltung von Produktion und Verteilung sinnvoll möglich. Soweit immer mehr an Gewicht und Umfang zunehmende staatliche Lenkungsmaßnahmen nicht vermieden werden können, muß deshalb nicht nur der Einzelne, sondern auch die Wirtschaft das größte Interesse daran haben, daß diese Maßnahmen nicht verschleiert, willkürlich oder unbeständig gestaltet, sondern publiziert, rechtlich durchdrungen, angemessen begrenzt und dauerhaft fixiert werden.

Die *Gegensätzlichkeit von freiheitlicher Verfassung und einer Ordnung heteronomer Produktion und Verteilung* liegt auf der Hand; diese muß verändern, was jene bewahren soll; heteronome Ordnung ist ohne Eingriffe in die individuelle Freiheit nicht möglich¹. *Die vorliegende*

¹ Vgl. (schon 1938) *Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger. Vgl. ferner *Fritz Werner*, Sozialstaatliche Tendenzen in der Rechtsprechung, AÖR Bd. 81, S. 89. *Hans Huber* hat diese Antinomie in seinem Aufsatz „Soziale Verfassungsrechte“? in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 9, auf die treffende Formel des Gegensatzes von Gewährleisten und Gewähren gebracht.

Schrift befaßt sich nicht mit der Tragweite dieser Antinomie, soweit sie nicht im konkreten Anwendungsfall, zum Beispiel mit Bezug auf den Geltungsinhalt eines Grundrechts, ermittelt werden muß. Sie befaßt sich auch — mit derselben Einschränkung — nicht mit der Frage, inwieweit die Entfaltung heteronomer Produktions- und Verteilungsordnung notwendig oder wünschenswert oder im Hinblick auf die erwähnte Antinomie abzulehnen ist. Sie nimmt vielmehr die tatsächliche Bedeutung und den wirklichen Umfang staatlicher Lenkung von Produktion und Verteilung unter der geltenden rechtsstaatlichen Verfassung² als reale Gegebenheit hin, an deren substantielle Reduktion gegenwärtig nicht ernsthaft gedacht werden kann. Auch eine noch so scharfe Antinomie jener Realität zu dieser Verfassung darf nicht von der Notwendigkeit rechtlicher Bewältigung staatlicher Lenkung von Produktion und Verteilung ablenken. Soweit heteronome Ordnung sich durchsetzt, muß sie sich jedenfalls als Rechtsordnung oder an der Rechtsordnung ausweisen.

Die *Inadäquanz liberalstaatlicher Rechtsformen* für die Bewältigung der Problematik des Produktion und Verteilung lenkenden Staates ist längst erkannt und kaum bestritten³. Dennoch unternimmt die Rechtspraxis immer wieder den Versuch, diese Problematik unter Beschränkung auf jene Rechtsformen zu lösen. Das Ergebnis muß man als unzulänglich bezeichnen⁴. Zugleich liegt aber nahe, daß das gegenwärtig beträchtlich verbreitete Unbehagen am Staat zu einem wesentlichen Teil auf Mängel der Zweckmäßigkeit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit des Ablaufs und Ergebnisses von Produktion und Verteilung zurückgeht⁵, und ihre Fähigkeit zur Behebung dieser Mängel ist Prüfstein und Existenzfrage der bestehenden staatlichen Ordnung⁶.

Solche Erwägungen sind Beweggrund der vorliegenden Schrift. Sie sieht ein wichtiges Hindernis einer Bewältigung der produktions- und verteilungsstaatlichen Problematik in der Scheu, den *Gegensatz* des liberalen Rechtsstaates zur staatlichen Lenkung von Produktion und Ver-

² Vgl. dazu *Thiele*, Wie liberal ist unsere Wirtschaftsordnung? DVBl. 1968 S. 897.

³ Vgl. z. B. *Scheuner*, Intervention, S. 3 f.

⁴ Soweit Impulse zu einer rechtlichen Bewältigung wirksam sind, gehen sie in erster Linie von der Rechtslehre und mit geringerer Intensität von Rechtsprechung und Exekutive aus, während die Beiträge der Gesetzgebung nur Teilbereiche erfassen.

⁵ *Radbruch* erwähnt in seiner „Rechtsphilosophie“ (4. Aufl., 1950) einen Hinweis von *Viktor von Weizsäcker* aus dem Jahre 1929, wonach „Rentenneurosen“ in Wahrheit „Rechtsneurosen“ sind (S. 203). Die psychologische Alternative gesicherter Teilhabe an den Lebensgütern ist Panik; vgl. *Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger, S. 19.

⁶ In seiner Bonner Rektoratsrede von 1950 erwähnte *Friesenhahn*, die Entscheidung des Bonner Grundgesetzes für den Sozialstaat könne einmal zur Schicksalsfrage der Verfassung werden (Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. III, S. 63).

teilung und zugleich die Tatsache der Koexistenz beider zu *erkennen* und als Realität zu *akzeptieren*, die Koexistenz, soweit möglich, zu einer *Synthese* zu entwickeln⁷ und die rechtlichen Konsequenzen daraus zu ziehen. Im folgenden wird deshalb eine Unterscheidung und Synthese der Ordnungen autonomer und heteronomer Produktion und Verteilung und ein *System rechtlicher Folgerungen* für die staatliche Lenkung von Produktion und Verteilung entwickelt.

In ihrer Antinomie zum liberalen Rechtsstaat sowie in der Struktur ihrer rechtlichen Problematik unterscheidet sich staatliche Lenkung von Produktion und Verteilung nicht nach der Art ihres Gegenstandes. Im liberalen Staat ist nicht nur die Befriedigung der *wirtschaftlichen* (im weitesten Sinne, der zum Beispiel Verkehr und Kommunikation einschließt), sondern auch der *gesundheitlichen, kulturellen, pädagogischen* und *informativischen* Bedürfnisse nach Qualität und Quantität grundsätzlich autonom. Da sich die staatliche Intervention auf alle diese Bereiche erstreckt, befaßt sich auch die vorliegende Schrift mit Produktion und Verteilung nicht nur wirtschaftlicher, sondern schlechthin aller notwendigen und nicht notwendigen *Lebensgüter*, d. h. Güter, die der Befriedigung menschlicher Lebensbedürfnisse dienen. Der staatlichen Ingerenz in die wirtschaftliche Produktion und Verteilung kommt nur tatsächlich nach Umfang und Gewicht gegenwärtig hervorragende Bedeutung zu, sie ist aber staats-theoretisch und juristisch Bestandteil der geschlossenen Erscheinung einer alle Versorgungsbereiche umfassenden heteronomen Produktions- und Verteilungsordnung. Das schließt nicht aus, daß im Rahmen dieser grundsätzlichen Zuordnung wichtige Besonderheiten für den wirtschaftlichen wie für die anderen erwähnten Lebensbereiche gelten.

Im folgenden wird der Begriff „*Produktion*“ in seinem weitesten Sinn gebraucht, in dem er alle Maßnahmen und Veranstaltungen umfaßt, die unmittelbar oder mittelbar auf Gewinnung, Be- und Verarbeitung, Herstellung, Zubereitung, Bereitstellung an bestimmtem Ort, Leistung, Lieferung, Verteilung oder Abgabe von Gütern, also auf ihre Schaffung und Verwertung von ihrer Aufsuchung oder Entstehung bis zum Verbrauch gerichtet sind. Unter „*Gütern*“ werden alle materiellen und immateriellen wirtschaftlichen oder anderen Rohstoffe, Erzeugnisse, Veranstaltungen, Waren, Dienstleistungen und sonstigen Leistungen (zum Beispiel Nutzgewährungen) verstanden, die unmittelbar oder mittelbar der menschlichen Lebensführung dienen. „*Verteilung*“ bedeutet die Zuteilung der Güter nach Art und Menge an die Verbraucher und schließt im Sinne

⁷ Daß eine solche Synthese möglich ist, hat *Forsthoff* mehrfach dargelegt, vgl.: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, passim, und: Die Bundesrepublik Deutschland, passim, sowie: Zur heutigen Situation einer Verfassungslehre, S. 192.