

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 219

Rechtsschutz bei staatlicher Wirtschaftsplanung

Dargestellt am Beispiel des Gesetzes zur Anpassung
und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus
und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete

Von

Hanns-Hermann Seidler



Duncker & Humblot · Berlin

HANNS-HERMANN SEIDLER

Rechtsschutz bei staatlicher Wirtschaftsplanung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 219

Rechtsschutz bei staatlicher Wirtschaftsplanung

Dargestellt am Beispiel des Gesetzes zur Anpassung und Gesundung des deutschen
Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete

Von

Dr. Hanns-Hermann Seidler



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

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Richard Schröter, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02962 3

Vorwort

Die Abhandlung hat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i. Br. als Dissertation vorgelegen. Sie wurde im Dezember 1971 abgeschlossen und Anfang des Jahres 1973 überarbeitet.

Absicht der Arbeit ist es, am Beispiel des behandelten Gesetzes Kriterien zu entwickeln, die allgemein bei Maßnahmen sektoraler und auch globaler Wirtschaftsplanung zu sachangemessenen Ergebnissen bei deren gerichtlichen Überprüfung führen können. Dabei sollen auch die Grenzen aufgezeigt werden, die dem Gerichtsschutz in diesen Bereichen gezogen sind, um daraus institutionelle Konsequenzen zu ziehen.

Angeregt wurde dieses Thema durch Herrn Professor Dr. Bullinger, dem Erstreferenten der Arbeit. Herr Professor Dr. von Simson hat trotz starker Belastung durch ein Dekanat das Zweitreferat übernommen. Herr Dr. Joachim von Barga und meine Frau haben mir in manchen Gesprächen Zweifel erweckt und vor allem auch zu ihrer Überwindung beigetragen. Frau Gerda Eiserbeck hat das Manuskript geschrieben und dabei zu einer Beschleunigung der Abwicklung beigetragen. Allen Genannten gilt mein herzlicher Dank.

Ober-Ramstadt, im April 1973

Hanns-Hermann Seidler

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	11
<i>Erstes Kapitel: Die wirtschaftliche Situation des Steinkohlenbergbaus und die staatlichen Hilfsmaßnahmen</i>	14
1. Die Situation	14
2. Die Maßnahmen	15
3. Das Kohlegesetz als Versuch einer Neuordnung des Steinkohlenbergbaus	19
4. Der Bundesbeauftragte für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete	21
<i>Zweites Kapitel: Das Instrumentarium des Bundesbeauftragten nach dem Kohlegesetz und der Kohlenbeirat</i>	24
1. Maßnahmen zur Datenermittlung und Aufklärung	24
2. Maßnahmen zur Erfüllung und Sicherung des Gesetzesprogramms	25
a) Empfehlungen	25
b) Feststellung der optimalen Unternehmensgröße	26
c) Bescheinigungen	29
aa) Zur Förderung der Unternehmenskonzentration	29
bb) Zur wirtschaftlichen Umstrukturierung	30
3. Der Kohlenbeirat	31
4. Wirtschaftliche Bedeutung und rechtliche Kategorisierung der einzelnen Maßnahmen im Hinblick auf das geltende Rechtssystem	32
a) Der Konzentrationsbericht	33
b) Die Absatzvorausschätzungen	35
c) Empfehlungen	39
d) Die Feststellung der optimalen Unternehmensgröße	41
e) Die Bescheinigungen des Bundesbeauftragten	41
aa) Konkurrentenklage	42
bb) Verpflichtungsklage	44
<i>Drittes Kapitel: Die Justiziabilität der Maßnahmen des Bundesbeauftragten im Hinblick auf das Kohlegesetz</i>	46
1. Das Kohlegesetz als Planungsgesetz	46
2. Die Maßnahmen des Bundesbeauftragten und die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 KG	53

3. Auswirkungen funktionell-rechtlicher Gesichtspunkte auf die Justiziabilität der Maßnahmen	66
4. Art. 19 Abs. 4 GG	81
5. Das Verhältnis von Wirtschaftslenkung durch den Bundesbeauftragten und der Verwaltungsgerichtsbarkeit am Beispiel einzelner Maßnahmen	85
a) Empfehlungen	85
b) Feststellung der optimalen Unternehmensgröße	88
c) Bescheinigungen	91
<i>Viertes Kapitel: Die Justiziabilität der Maßnahmen des Bundesbeauftragten im Hinblick auf die Grundrechte</i>	<i>94</i>
1. Allgemeines	94
a) Geltung und Schutzwirkung der Grundrechte	94
b) Systematik der Grundrechte	102
2. Empfehlungen des Bundesbeauftragten	108
a) Art. 14 GG	108
b) Plangewährleistung	115
c) Art. 12 GG	133
3. Feststellung der optimalen Unternehmensgröße und Art. 12 GG	137
4. Bescheinigungen	138
a) Art. 3 GG	138
b) Art. 12, 14 GG	142
<i>Zwischenbemerkung</i>	<i>143</i>
<i>Fünftes Kapitel: Rechtsschutz bei Maßnahmen des Bundesbeauftragten in der Form institutionalisierter Mitwirkung und Kontrolle</i>	<i>147</i>
1. Die Legitimität der Mitwirkung an Planungsprozessen	147
2. Voraussetzungen und Form eines vorverlagerten Rechtsschutzes	157
3. Wirkung der Kooperation im Kohlenbeirat	159
<i>Schlußbetrachtung</i>	<i>166</i>

Abkürzungsverzeichnis

ADS	Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere GmbH
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Bad.-Württ. VerwBl.	Baden-württembergisches Verwaltungsblatt
BB	Betriebsberater
BBauG	Bundesbaugesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen, amtliche Sammlung
BT	Bundestag
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung
DB	Der Betrieb
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBbl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
Eur	Europa-Recht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
IGBE	Industriegewerkschaft Bergbau und Energie
JdIntJK	Journal der Internationalen Juristen-Kommission
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KG	Kohlegesetz
Ls.	Leitsatz

MDR m.w.N.	Monatsschrift für Deutsches Recht mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RdA RG RGBL.	Recht der Arbeit Reichsgericht Reichsgesetzblatt
StabG	Stabilitätsgesetz
VerwArch VerwRspr	Verwaltungsarchiv Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfas- sungs- und Verwaltungsrecht
VG VGH VVdstRL	Verwaltungsgericht Verwaltungsgerichtshof Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staats- rechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRV WuW	Weimarer Reichsverfassung Wirtschaft und Wettbewerb
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirt- schaftsrecht

Einleitung

Die Wirtschaftspolitik in der BRD hat während der letzten Jahre einen nicht unerheblichen Wandel erfahren. Galt lange Zeit hindurch das Dogma der angeblich freiheitssichernden Marktrationalität, das der als tendenziell totalitär abqualifizierten Verplanung des Marktes entgegengestellt wurde¹, so haben sich doch die Forderungen nach stärker planhaft orientiertem staatlichen Verhalten in der Wirtschaftspolitik immer mehr in den Vordergrund geschoben.

Ein entscheidender Meilenstein in diesem Entwicklungsprozeß wirtschaftspolitischer Vorstellungen war das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 9. 6. 1967² (im folgenden Stabilitätsgesetz — StabG — genannt). Es ermöglichte zum erstenmal einen gesetzlichen Bezugsrahmen staatlicher Wirtschaftspolitik und schuf ein differenziert anwendbares Instrumentarium zur Beeinflussung des Konjunkturablaufs.

Das Gesetz ist aber nicht nur im Hinblick auf die genannte Entwicklung wesentlich, sondern auch deshalb, weil es weitere Gesetze nach sich zog, die nach einem ähnlichen Grundschema strukturiert sind, sich nun aber nicht — wie das Stabilitätsgesetz — die Steuerung der globalen Wirtschaftspolitik, sondern einzelner Wirtschaftszweige und -gebiete zur Aufgabe gestellt haben.

Zu den wesentlichsten und umstrittensten dieser nur im Zusammenhang mit dem Stabilitätsgesetz verständlichen Gesetze zählt das Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete vom 15. 5. 1968³ (im folgenden Kohle-Gesetz — KG — genannt). Es versucht, eine Neuordnung des Steinkohlebergbaus vorzunehmen, um diesem innerhalb des gesamten Produktionsbereichs Energie eine Position zu verschaffen, aus der heraus er auch ohne massive staatliche Unterstützung seinen Platz in einem grundsätzlich marktwirtschaftlich konzipierten Energiesektor behalten kann.

Die u. a. in diesem Gesetz zum Ausdruck kommende Wirtschaftspolitik hat eine Fülle zum Teil neuartiger rechtlicher Fragestellungen aufge-

¹ Kennzeichnend etwa *Ralf Dahrendorf*, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 68 f.

² BGBl. I, S. 582.

³ BGBl. I, S. 365.

worfen, von denen hier das Problem des individuellen Rechtsschutzes bei der staatlich beeinflussten Steuerung des Wirtschaftssektors Steinkohlebergbau herausgegriffen werden soll. Diese spezielle Problematik ist nun allerdings nicht neu, sondern bildete lange Zeit gleichsam den Ausgangspunkt der sich um Planung im allgemeinsten Sinn drehenden Diskussionen. Im Zentrum stand dabei einmal der Versuch, das Phänomen unter die überkommenen verwaltungs- und staatsrechtlichen Kategorien zu subsumieren und zum anderen, die Grundrechte gegen staatliche Aktivitäten zu mobilisieren. Der Denkansatz war also grundsätzlich abwehrend, den Staat in seine rechtlichen Schranken weisend.

Dieser Fragestellung und diesem Ansatz soll hier nicht ausgewichen werden; sie allein würde aber die Problematik verkürzen. Genauso wichtig erscheint nämlich die Suche nach Formen und Verfahren, mit denen der notwendige Ausgleich zwischen divergierenden Interessen geschaffen werden kann und in denen sich staatliche Planung nicht als freiheitsbedrohender Moloch, sondern möglicherweise gerade als freiheitsstiftendes, Rationalität und demokratische Kontrolle verbindendes Element erweist. Zur Gewährleistung dessen ist aber der gerichtsfördernde Rechtsschutz allein nicht ausreichend. Mit anderen Worten: die Arbeit hätte ihr Ziel erreicht, wenn sie ihre eigene, bewußt enge Fragestellung überwinden und die Problematik des rein repressiven Rechtsschutzdenkens aufzeigen könnte.

Von dieser Basis her soll zunächst nach einer Darstellung der Situation und der Konstruktion des Gesetzes untersucht werden, ob und inwieweit das Instrumentarium des gerichtsförmigen Rechtsschutzes Möglichkeiten der Überprüfung von Maßnahmen auf Grund des Kohlegesetzes bietet. Darauf wird zu diskutieren sein, ob diese Art der Überprüfung tatsächlich effektiven Schutz gewährt, um daraus schließlich allgemeine Folgerungen für eine Kontrolle von Planungsprozessen abzuleiten, die nicht nur in einseitig obrigkeitlicher Verantwortung verstanden werden können, sondern sich ebenso als Teilprodukte einer demokratisch verfaßten Gesellschaft darstellen.

Entsprechend dieser Problemstellung bleibt im wesentlichen unerörtert, ob das Kohlegesetz selbst mit der Verfassung vereinbar ist; darauf kann nur am Rande eingegangen werden⁴. Unberücksichtigt bleibt auch, daß durch die Gründung der Ruhrkohle AG, die Anfang 1970 endgültig ihre Arbeit aufnahm und etwa 94 % der Gesamtförde-

⁴ Vgl. dazu *Hans Schneider*, Verfassungsrechtliche Fragen des Steinkohle-Anpassungsgesetzes (Rechtsgutachten), mit einem wirtschaftswissenschaftlichen Beitrag von *Wilhelm Kromphardt*, BB 1969, Beilage 2; das BVerfG (BVerfGE 29, 83 ff.) hat eine direkt gegen das Gesetz eingelegte Verfassungsbeschwerde bereits aus formellen Gründen verworfen.

zung im Ruhrgebiet erfaßt⁵, zumindest für dieses Gebiet ein großer Teil der nach dem Kohlegesetz möglichen Maßnahmen praktisch obsolet geworden ist. Die Bedeutung des Gesetzes in rechtlicher wie (wirtschafts-)politischer Hinsicht rechtfertigt dennoch seine Behandlung unter Einbeziehung sämtlicher darin aufgeführter Instrumente.

⁵ Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung vom 23. 8. 1969, S. 23; zur Entwicklung s. *Hans-Helmut Kuhnke*, Die Ruhrkohle AG im Rahmen der Neuordnung des Steinkohlenbergbaus, Sonderdruck aus Jahrbuch für Bergbau, Energie, Mineralöl und Chemie, Essen 1969.