

## *II. Staatsverfassung und Wirtschaftsordnung*

### *Zur These von der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes*

## Verfassungsordnung – Wirtschaftsordnung

„Die 1. Bitburger Gespräche hatte ich mit dem Wunsch eingeleitet, von dem Zustand eines fast resignierenden Verhaltens überzugehen zu einer Vorwärtsverteidigung unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Ich habe ein Stück Hoffnung, daß die 5. Bitburger Gespräche neue Anstöße für ein durchgängiges Konzept dafür liefern und wir damit einige weitere Schritte vorankommen.“

Ganz wurde diese Erwartung des rheinland-pfälzischen Justizministers Otto Theisen nicht erfüllt; konnte sie im Grunde genommen auch gar nicht. Dazu war die Aufgabe, die sich der von ihm im Frühjahr 1972 ins Leben gerufene verfassungs- und rechtspolitische Gesprächskreis diesmal gestellt hatte, zu schwierig. Bei der dreitägigen Erörterung des Themas „Staatsverfassung und Wirtschaftsordnung“ gelang es den über 50 Teilnehmern aus Wissenschaft, Justiz, Wirtschaft, Politik und Publizistik nicht, die Wirtschaft aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht wirklich zu durchforsten. Es konnten bei den 5. Bitburger Gesprächen, die am Samstag im Sporthotel Südeifel zu Ende gingen, lediglich einige Schneisen in das Dickicht geschlagen werden. Doch das ist angesichts des Standes der verfassungsrechtlichen Diskussion um eine vom freiheitlichen Geist geprägte Wirtschafts- und Sozialordnung nicht wenig. Da sie bisher bei der Bewältigung rein tagespolitischer Aufgaben geradezu straffällig vernachlässigt worden war, sah sich Otto Theisen in seiner Eröffnungsrede zu der Feststellung veranlaßt:

„Weder in der Wissenschaft noch in der politischen Auseinandersetzung ist es gelungen, die These von der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes mit Inhalt und Aussagekraft zu versehen.“

Man ist sich zwar weitgehend darüber einig, daß das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland kein bestimmtes Wirtschaftssystem vorschreibt, was jedoch unter dieser wirtschaftspolitischen Neutralität zu verstehen ist, darüber gingen die Auffassungen weit auseinander. Das ist unter anderem auch eine Folge der vom rheinland-pfälzischen Justizminister bei den 5. Bitburger Gesprächen angeprangerten Begriffsverwirrung:

„Man gewinnt den Eindruck, daß Politik und Wissenschaft gegenwärtig an einer Verwirrung von Schlüsselbegriffen unseres Staats- und Gesellschaftsverständnisses leiden; denn nicht nur der Begriff Neutralität, auch beispielsweise Staatlichkeit, Öffentlichkeit, Demokratisierung werden für vieles mit gegenläufiger

Zielsetzung gebraucht. Hier wird keine Begriffserklärung, sondern Begriffsverwirrung vorgenommen.“

Diese fast babylonisch anmutende Begriffsverwirrung ist alles andere als Zufall. Sie ist ein Teil jener Strategie, mit der die Feinde der freiheitlich-demokratischen Grundordnung unseren Staat auszuhöhlen versuchen. Der Hamburger Wirtschaftswissenschaftler Heinz-Dietrich Ortlieb warnte davor, die Gefahren zu unterschätzen, die zumindest auf lange Sicht gesehen auch der Wirtschaft von dem — wie er sich ausdrückte — linken anarchistischen Zeitgeist drohen:

„So ist aus der wirtschafts-liberalistischen Freiheitseuphorie der fünfziger Jahre, die bereits den Staat diffamierte, ein linker, den heutigen Staat und die Marktwirtschaft gleichzeitig ablehnender Anarchismus erwachsen, der zunächst weniger unmittelbar die Wirtschaft als vielmehr den geistigen Überbau, das heißt in unserem Fall Kunst und Literatur, Wissenschaft und Bildung, betroffen hat. Und von dort aus langsam aber sicher auch in das übrige öffentliche Leben, also in öffentliche Verwaltung und Gerichtswesen und schließlich in den ökonomischen Unterbau einsickert.“

Dieser Unterwanderungsprozeß ist nach Ansicht von Professor Ortlieb auch durch die konservative Grundströmung, von der die Bundesrepublik Deutschland neuerdings angeblich beherrscht wird, bisher nicht gestoppt worden. Der der SPD angehörende Wissenschaftler wollte in diesem Zusammenhang nichts oder besser vielleicht gesagt noch nichts von einer Tendenzwende wissen:

„Von einer Tendenzwende der anarchistischen Zeitströmung kann noch lange nicht die Rede sein. Es könnte davon erst gesprochen werden, wenn Leute wie Böll, Merseburger, Gollwitzer und andere keine maßgeblichen Zuhörer mehr fänden. Wenn man also bereit wäre, von allen nihilistischen und utopischen Vorstellungen zu lassen, die Realitäten zu akzeptieren und dem Staate wiederzugeben, was des Staates ist.“

Dieser Appell Ortliebs richtet sich durchaus nicht nur an jene, die unter Berufung auf die Sozialstaatsklausel im Grundgesetz vom Staat immer mehr fordern, ohne selbst bereit zu sein, dafür eine entsprechende Gegenleistung zu erbringen. Es ist zugleich auch eine Aufforderung an die Interessenverbände, sich mehr als bisher ihrer Verantwortung für das Staatsganze bewußt zu werden. Wie groß die Bedeutung dieser Gruppen ist, denen der einzelne angehören muß, wenn er seine individuellen Auffassungen und seine besonderen Interessen in einer Massengesellschaft zur Geltung bringen will, machte die Feststellung des rheinland-pfälzischen Justizministers in seiner Eröffnungsrede deutlich:

„Neben die organschaftliche Repräsentation des Volkes durch die gewählten Staatsorgane tritt eine Quasi-Repräsentation durch die Verbände. Sie suchen und gewinnen immer mehr Einfluß auf die Entscheidungen der Staatsorgane.“

Das aber wirft die Frage nach der verfassungsrechtlichen Stellung der Verbände, aber auch ihrer Kontrolle durch den Staat auf. Sie hält Professor Ortlieb schon darum für unerläßlich, weil die Interessengruppierungen sonst leicht zu einem Staat im Staate werden könnten:

„Aus diesem Grunde kommt keine Gruppe und keine Institution, die gesellschaftliche Funktionen zu erfüllen hat, ohne eine gewisse Kontrolle von oben oder von außen aus. Gerade das geht aber nicht auf dem Wege der Mitbestimmung, welche ihrem Sinne gemäß ja Selbstkontrolle oder gegenseitige Kontrolle der unmittelbar Beteiligten sein soll. Fremdkontrolle ist als Ergänzung unerlässlich, sie wird heute jedoch allerorts von vornherein durch das Wort Fremdbestimmung diffamiert.“

Für eine solche Fremdkontrolle der Verbände setzte sich bei den 5. Bitburger Gesprächen auch Professor Kurt Biedenkopf ein. Der Generalsekretär der CDU sieht nicht nur den Staat, sondern auch die nichtorganisierten Teile der Bevölkerung von diesen Organisationen bedroht:

„Der Staat hat ein eigenes Recht, sich an Wirtschaftsprozessen auch durch Interventionen zu beteiligen, wenn das Ergebnis der Wirtschaftsprozesse mit den Grundwertentscheidungen der staatlich verfaßten Gesellschaft nicht in Einklang gebracht werden kann. Das ist das ganze Problem der sozialen Korrektur von Marktentscheidungen. Wenn die Institutionen, die zur Verfügung gestellt werden, in einer allgemein wohl unververtretbaren Weise gehandhabt werden; das ist das Problem der Sozialpflichtigkeit der Verbände, der Institutionen, der gesellschaftlichen Gruppen, oder wenn andere aus Gründen des überragenden Allgemeinwohls, zum Beispiel außenwirtschaftlichen Gründen das erfordern.“

In diesem Zusammenhang ging Biedenkopf auch auf die Rolle der Gewerkschaften, vor allem aber auf die Frage der Einheitsgewerkschaften ein:

„Das heißt praktisch, daß wir uns die Frage stellen müssen, welche rechtlichen Voraussetzungen, welche institutionellen Vorkehrungen müssen geschaffen werden, daß wir die Tendenz zur Dezentralisierung erhalten. Oder anders formuliert: daß wir der Tendenz zur Konzentration ausreichend gegensteuern. Ich halte es zum Beispiel für einen relevanten Tatbestand in diesem Zusammenhang, wenn davon die Rede ist, daß der DGB oder die DAG fusionieren wollen. Die Fusion dieser beiden Gewerkschaften ist meines Erachtens kein Gegenstand, der nur das Interesse dieser beiden Gewerkschaften betrifft, sondern das ist ein Gegenstand von öffentlichem Interesse. Er kann durchaus ähnliche Konsequenzen haben wie Fusionen in anderen Bereichen. Der Gedanke der Einheitsgewerkschaft im Sinne einheitlicher Tarifverträge für ein Unternehmen ist vollkommen akzeptabel. Aber aus dem Gedanken der Einheitsgewerkschaft kann mitnichten die Schlußfolgerung abgeleitet werden, daß die gewerkschaftliche Infrastruktur so beschaffen sein muß, daß sie zu allen Fragen eine einheitliche Meinung sicherstellt.“

Daraus leitet der Generalsekretär der CDU für die Stellung des Staates gegenüber den gesellschaftlichen Gruppierungen, die für ihn gleichbedeutend mit einer Stärkung der Sozialen Marktwirtschaft ist, zwei Schlußfolgerungen ab:

„Erstens: Die weitere Gesetzgebung, soweit sie für die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung und der Wirtschaftsordnung Relevanz hat, muß sich nicht nur bezüglich ihrer normativen Auswirkungen für den Freiheitsgehalt der Gesell-

schaft und Wirtschaft befragen lassen, sondern sie muß sich auch befragen lassen bezüglich ihrer strukturellen Auswirkungen auf die Wirtschaftsverfassung unter dem von mir beschriebenen Gesichtspunkt Anpassungsfähigkeit, Dezentralisation, Marktkontrolle durch Wettbewerb etc.

Zweitens: Dem Staat muß in der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht nur bezüglich der Prozeßveranstaltung, nicht nur bezüglich externer Daten, wie Steuergesetzgebung usw., sondern auch bezüglich der Kontrolle und der Domestizierung im Allgemeinwohl, Pflichtigkeitssinne der gesellschaftlichen Gruppen, eine eigenständige Funktion zugeschrieben sein. Der Staat hat diese eigenständige Funktion und er muß sie haben, und zwar nicht nur um seiner selbst willen, das heißt um der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der staatlich verfaßten Gesellschaft willen, sondern auch um des Individuums willen. Wir sind heute als einzelne im Verhältnis zu den Zwischengewalten auf einen starken Staat angewiesen.“

Gerade unter diesem Gesichtspunkt ist der Mitbestimmungsentwurf der Bundesregierung für ihn unannehmbar. Abgesehen davon, daß der Generalsekretär der CDU dafür eintritt, die Mitbestimmungsfrage zusammen mit einem neuen Unternehmensrecht zu regeln, trägt die Vorlage des Kabinetts Schmidt/Genscher nach seiner Ansicht auch den Notwendigkeiten einer anpassungs- und leistungsfähigen Wirtschaft nicht Rechnung. Selbst ein so erklärter Befürworter der Mitbestimmung wie Professor Ortlieb warnte bei den 5. Bitburger Gesprächen davor, sie in einem — wie er sich ausdrückte — leistungsfeindlichen Klima zu verwirklichen:

„Solange wir nicht aus der polarisierenden Alternative ‚Unternehmer- oder Gewerkschaftsstaat‘ herausfinden, solange wir nicht begreifen, daß das Problem, um das man in der modernen Gesellschaft ewig bemüht sein muß, die Konflikt-Minimierung und nicht die Konflikt-Maximierung ist, solange wir nicht erkennen, wie ungewiß unser heutiger Lebensstandard geworden ist, solange wir nicht zu einer selbstverständlichen Leistung und Verantwortungsbereitschaft, das heißt nicht zuletzt auch zu einer Verzichtbereitschaft zurückgefunden haben, so lange hat auch die Mitbestimmung keine Chance zu funktionieren und dadurch zu einem stabilisierenden gesellschaftlichen Faktor zu werden.“

Der frühere Bundestagspräsident Gerstenmaier bezweifelte darüber hinaus, ob die paritätische Mitbestimmung überhaupt mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Wie der Münchener Verfassungsrechtler Peter Badura zu verstehen gab, sprechen gute Gründe dafür, daß der Entwurf wegen seines Prinzips und seiner rechtlichen Ausgestaltung nur im Wege der Verfassungsänderung, also mit einer Zweidrittelmehrheit, verabschiedet werden könnte.

„Die paritätische Mitbestimmung würde zu einer in ihren Ausmaßen schwer berechenbaren Schwächung des sozialgestaltenden und wirtschaftslenkenden Interventions- und Ordnungsvollmacht des parlamentarischen Gesetzgebers führen. Denn Parlament und Regierung würden sich, wie Nestmecker nicht ganz grundlos befürchtet, einer neuen kooperativen Autonomie der Großunternehmen

— gestützt durch die Gewerkschaften — gegenübersehen. Dies wäre eine erhebliche Veränderung der Wirtschaftsverfassung, aber auch eine — vielleicht erst allmählich voll wirksame — Veränderung der parlamentarischen Demokratie.“

Eine solche Veränderung der Wirtschaftsverfassung aber wird selbst durch die wirtschaftliche Neutralität des Grundgesetzes nicht gedeckt. Denn die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im wirtschaftlichen Bereich hat dort ihre Grenzen, wo Verfassungsprinzipien des sozialen Rechtsstaates oder Grundrechte tangiert werden. Hierzu der rheinland-pfälzische Justizminister Otto Theisen:

„Neutralität kann zwar hinsichtlich des ‚Wie‘ der Sozialgestaltung bestehen, hinsichtlich der vom Staate zu verwirklichenden freiheitlichen und sozialen Gesellschaftsordnung kann es jedoch Neutralität im Sinne einer Wertneutralität nicht geben.“

Trotz der begreiflichen Zurückhaltung des Parlamentarischen Rates bei der Formulierung von Sozialordnungsmaximen ist die Wirtschaft in der Bundesrepublik von Anfang an nicht ohne verfassungsrechtliche Bindung gewesen. Von einer Neutralität oder gar einer Abstinenz des Staates gegenüber der Wirtschaft kann also gar nicht die Rede sein. Bei allen Wandlungen, die das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft in der Geschichte durchgemacht hat, hat sich der Staat gegenüber der Wirtschaft nie neutral verhalten. Heute könnte er sich eine wirtschaftliche Enthaltbarkeit gar nicht mehr leisten. Dazu ist die gegenseitige Abhängigkeit viel zu groß. Die Frage nach der politischen Ordnung und nach der politischen Freiheit ist, wie Professor Badura bei den 5. Bitburger Gesprächen feststellte, nicht von der Frage nach der wirtschaftlichen Ordnung und der wirtschaftlichen Freiheit zu trennen:

„Die Verfassung ist ein konkreter Gründungs- und Gestaltungsakt, der die Organisation und die Ausübung von Herrschaft an Rechtsgesetze binden will und so für den einzelnen die gesetzmäßige Freiheit sichern soll. Ausdrücklich oder implizit muß sich daher die Verfassung auf die gegebene Wirtschaftsordnung beziehen und der möglichen oder anzustrebenden Wirtschaftspolitik eine verfassungsrechtliche mehr oder weniger dichte Ausrichtung geben.“

Trotz ihrer betonten Zurückhaltung im wirtschaftlichen Bereich haben sich die Väter des Grundgesetzes mit ihrem Bekenntnis zum sozialen Rechtsstaat, wenn auch unwissend, zugleich für die soziale Marktwirtschaft entschieden.

„Der Sozialstaat hält die privatwirtschaftliche und marktwirtschaftliche Produktion und Verteilung und die von den Koalitionen bestimmte verbandsmäßige Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen als Grundsatz fest. Er gestaltet und begrenzt die Rechte der einzelnen und der Gruppen mit dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit.“

Wenn auch viele Teilnehmer an dem verfassungspolitischen Forum im Sporthotel Südeifel nicht so weit gehen wollten, die Soziale Marktwirtschaft als die einzige verfassungsrechtlich überhaupt denkbare Wirtschaftsordnung zu be-

zeichnen, so stimmten sie doch mit dem Münchener Verfassungsrechtler darin überein, daß ein sozialistisches Wirtschaftssystem grundgesetzwidrig wäre:

„Die Sozialisierungsermächtigung in Artikel 15 Grundgesetz kann für einen allgemeinen Übergang zu einer sozialistischen Wirtschaftsordnung nicht in Anspruch genommen werden. Das folgt nicht nur aus der Entschädigungsverpflichtung, sondern auch daraus, daß dieser der Eigentumsgarantie beigesellte Vorbehalt mit anderen Grundrechten der wirtschaftlichen Freiheit in keinen folgerichtigen Zusammenhang gebracht ist. Jedenfalls, wenn man darauf die These stützt, das Grundgesetz erlaube ohne Verfassungsänderung einen Übergang zu einer sozialistischen Wirtschaftsordnung.“

So sehr bei den Bitburger Gesprächen die Meinung vorherrschte, daß keine anderen wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen, wie es der CDU-Rechtsexperte Friedrich Vogel formulierte, dem Grundgesetz näherstehen als die Soziale Marktwirtschaft, so unterschiedlich waren die Aussagen über die Ausgestaltung dieses Wirtschaftssystems. Das lag nicht zuletzt an Biedenkopfs Plädoyer für eine Anpassung der marktwirtschaftlichen Ordnung an die heutigen Gegebenheiten:

„Kein Mensch in der CDU behauptet, die marktwirtschaftliche Ordnung charakterisiere sich dadurch, daß der Staat sich aus den inhaltlichen Entscheidungen weitgehend zurückziehe und nur Prozesse, Entscheidungsprozesse veranstalte, aber die Art und der Umfang der staatlichen Einwirkungen kann doch nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Veränderungen in der marktwirtschaftlichen Ordnung zur Folge haben.“

Dabei ist sich der CDU-Generalsekretär durchaus darüber im klaren, daß die von ihm empfohlenen Korrekturen viele Anhänger der herkömmlichen Marktwirtschaft ablehnen, ja vielleicht sogar als Verrat an dieser Wirtschaftsordnung ansehen werden:

„Daß wir unsere Gleichgewichtsfähigkeit als Voraussetzung für befriedete Gesellschaft sichern müssen durch eine geplante Anpassung und Veränderung vorhandener Strukturen an veränderte Umweltbedingungen. Diese Anpassung kann so drastisch sein, daß sie von denjenigen, die die Besitzstände verwalten, als revolutionäre Veränderungen empfunden werden. Das bedeutet keineswegs, daß hier in Wirklichkeit der evolutionäre Tatbestand verlassen wird, wie ja der Übergang überhaupt fließend ist, wenn ich einmal den Gesichtspunkt der Gewalt ausklammere. Sondern es bedeutet nur, daß der Prozeß so schnell geht oder uns so schnell aufgezwungen wird, daß diejenigen, die sich gegen die Veränderungen wehren, und das ist ein großer Teil der Menschen, wahrscheinlich die überwiegende Mehrheit, die Notwendigkeit der Veränderung nicht mehr nachvollziehen können.“

Daß Biedenkopf es nicht leicht haben dürfte, seine Partei für diese „revolutionäre Kurskorrektur“ zu gewinnen, bekam er schon bei den 5. Bitburger Gesprächen zu spüren. Er selbst ließ sich freilich durch die in vielen Diskus-

sionsbeiträgen spürbaren Vorbehalte gegen die von ihm propagierte Umorientierung der Wirtschaftspolitik nicht beirren. Im Gegenteil, er kündigte sogar an, daß die Unionsparteien der Regierung Schmidt/Genscher nicht zu viel, sondern zu wenig wagen:

„Wir werden in der Auseinandersetzung mit den Sozialdemokraten nicht diejenigen sein, die die Regierung dafür kritisieren, daß sie verändern will, sondern wir werden, davon bin ich überzeugt, wenn wir erfolgreich sein wollen, diejenigen sein müssen, die sagen, daß die Regierung nicht genug tut. Und wir fangen ja schon damit an, indem wir sagen, daß die Regierung die Bevölkerung nicht ausreichend über die wirklichen Risiken der Zukunft aufklärt. Was ja auch eine wichtige Veränderung ist, die darin besteht, daß der Politiker von der reaktiven zur aktiven Führungsform übergeht.“

Das bedeutet natürlich keine Abkehr von der Sozialen Marktwirtschaft. Im Gegenteil: Professor Biedenkopf will durch größere staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf diese Wirtschaftsordnung stärken, um ihr jene Möglichkeiten zu erhalten, auf die bei den 5. Bitburger Gesprächen der Kölner Wirtschaftswissenschaftler Christian Watrin einging:

„Angesichts dieser dem Wettbewerb innewohnenden Chancen nimmt es — glaube ich — nicht wunder, daß die freiheitlichen Ordnungen sich des Wettbewerbs auf vielen Gebieten bedienen; nicht nur zur Lösung ökonomischer Probleme, sondern auch zur Bewältigung politischer Fragen im Parteienwettbewerb, zur Lösung wissenschaftlicher Fragen in der Wissenschaft und zur Bewältigung aller Arten von moralischen, staatspolitischen und anderer Probleme in der Meinungsvielfalt, die eine freie Gesellschaft auszeichnet. Der sich tagtäglich abspielende Wettbewerb der Ideen, seine Sicherungen im Rahmen einer Ordnung, die die Meinungsvielfalt erlaubt, ist deswegen das Fundament einer offenen Gesellschaft.“

Die eigentliche Bewährungsprobe für die Soziale Marktwirtschaft steht indes nach Auffassung des Veranstalters der 5. Bitburger Gespräche, Justizminister Theisen, noch bevor:

„Persönlich gehe ich deshalb davon aus, daß angesichts dieser trostlosen Lage der öffentlichen Kassen ein Aufschwung nach Maß schwerer erreichbar sein wird, als es der Bundeskanzler behauptet. Schmidts Kommandotruppe: ‚Halt, rechts schwenkt marsch‘, wird überhört, weil der staatlichen Finanztruppe die Manövrierfähigkeit entzogen ist. Wir stehen also wohl vor schweren Zeiten. Sich mit diesen tatsächlichen Voraussetzungen wirtschaftlicher Entwicklung in der Bundesrepublik zu befassen, erscheint mir notwendig, weil inzwischen anerkannt ist, daß das Verfassungsrecht nicht ohne Berücksichtigung der Tatsachenlage überhaupt beurteilt werden kann.“