

# Die Verfassung des Freistaates Bayern

Kommentar

begründet von

**Dr. Hans Nawiasky †**

o. ö. Professor an der Universität München

2., neubearbeitete Auflage

ab 6. Lieferung herausgegeben von

**Dr. Karl Schweiger**

Richter am Bundesverwaltungs-  
gericht i.R.

und

**Dr. Franz Knöpfle**

o. Professor an der Universität  
Augsburg

vorher von

**Claus Leusser †**

Ministerialdirektor  
im Bayer. Staatsministerium  
der Justiz

**Dr. Erich Gerner †**

o. ö. Professor an der  
Universität München

**Dr. Karl Schweiger**

Lieferungen 1 bis 11

Juli 2000



Verlag C. H. Beck München 2000

## Inhaltsverzeichnis

### Abkürzungsverzeichnis

#### I. Text der Verfassung

#### II. Zur Geschichte Bayerns und zur Entwicklung seines Verfassungsrechts bis 1945 (Schweiger 1963/1971/1989)

#### III. Systematischer Überblick (Nawiasky, 1. Aufl.)

#### IV. Die Entwicklung des Verfassungsrechts seit 1946 (Zacher 1967)

#### V. Kommentar

#### Vorspruch (Schweiger 1963)

### Erster Hauptteil. Aufbau und Aufgaben des Staates

#### 1 Abschnitt. Die Grundlagen des Bayerischen Staates

- Art. 1 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1995/1999)
- Art. 2 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1999/2000)
- Art. 3 (Schweiger 1963/1976/1989/1995)
- Art. 3 a (Pestalozza 1999)
- Art. 4 (Schweiger 1963/1976)
- Art. 5 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)
- Art. 6 (Schweiger 1963/1971/1989)
- Art. 7 (Schweiger 1963/1976/1989/1997)
- Art. 8 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)
- Art. 9 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1995/1997)
- Art. 10 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)
- Art. 11 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)
- Art. 12 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1995/1997/1999)

#### 2. Abschnitt. Der Landtag

- Art. 13 (Schweiger 1963/1971/1976/1995/1999)
- Art. 14 (Schweiger 1963/1976/1992/1995)
- Art. 15 (Schweiger 1963/1971/1976)
- Art. 16 (Schweiger 1963/1976)
- Art. 16 a (Pestalozza 2000)
- Art. 17 (Schweiger 1963/1989)
- Art. 18 (Schweiger 1963)
- Art. 19 (Schweiger 1963/1971/1976)
- Art. 20 (Schweiger 1963/1971/1989/1992/1997)
- Art. 21 (Schweiger 1963/1971/1989/1997)
- Art. 22 (Schweiger 1963/1971)
- Art. 23 (Schweiger 1963/1989)
- Art. 24 (Schweiger 1963)
- Art. 25 (Schweiger 1963/1971/1989/1995)
- Art. 25 a\*
- Art. 26 (Schweiger 1963/1992)
- Art. 27 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)

---

\* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

# Inhalt

- Art. 28 (Schweiger 1963/1971/1997)  
Art. 29 (Schweiger 1963)  
Art. 30 (Schweiger 1963/1976/1992)  
Art. 31 (Schweiger 1963/1971/1976/1992)  
Art. 32 (Schweiger 1963)  
Art. 33 (Schweiger 1963/1971/1976/1992/1995)  
Art. 33a\*

## 3. Abschnitt. Der Senat

- Vor Art. 34 bis 42 (Schweiger 1999/2000)  
Art. 34 bis 42 aufgehoben

## 4. Abschnitt. Die Staatsregierung

- Art. 43 (Schweiger 1963/1971/1997/1999)  
Art. 44 (Schweiger 1963/1971/1999)  
Art. 45 (Schweiger 1963/1971)  
Art. 46 (Schweiger 1963/1989)  
Art. 47 (Schweiger 1963/1976/1999)  
Art. 48 (Schweiger 1963/1971)  
Art. 49 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1992/1995/1999)  
Art. 50 (Schweiger 1963/1971/1989/1999)  
Art. 51 (Schweiger 1963/1989)  
Art. 52 (Schweiger 1963/1989/1997/1999)  
Art. 53 (Schweiger 1963/1989)  
Art. 54 (Schweiger 1963)  
Art. 55 (Schweiger 1963/1992/1997/2000)  
Art. 56 (Schweiger 1963)  
Art. 57 (Schweiger 1963)  
Art. 58 (Schweiger 1963)  
Art. 59 (Schweiger 1963)

## 5. Abschnitt. Der Verfassungsgerichtshof

- Art. 60 (Schweiger 1963)  
Art. 61 (Schweiger 1963)  
Art. 62 (Schweiger 1963)  
Art. 63 (Schweiger 1963)  
Art. 64 (Schweiger 1963/1992)  
Art. 65 (Schweiger 1963)  
Art. 66 (Schweiger 1963)  
Art. 67 (Schweiger 1963/1992/1995)  
Art. 68 (Schweiger 1963/1992/2000)  
Art. 69 (Schweiger 1963/1992)

## 6. Abschnitt. Die Gesetzgebung

- Art. 70 (Schweiger 1963)  
Art. 71 (Schweiger 1963/2000)  
Art. 72 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1992/1995/1997/1999/2000)  
Art. 73 (Schweiger 1963/1976/1995/2000)  
Art. 74 (Schweiger 1963/1976/1995/1997/1999/2000)  
Art. 75 (Schweiger 1963/1976/1995)  
Art. 76 (Schweiger 1963/1976/1995)

---

\* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

## 7. Abschnitt. Die Verwaltung

- Art. 77 (Schweiger 1963)
- Art. 78 (Schweiger 1963)
- Art. 79 (Schweiger 1963)
- Art. 80 (Schweiger 1963)
- Art. 81 (Schweiger 1963)
- Art. 82 (Schweiger 1963)
- Art. 83 (Schweiger 1963)

## 8. Abschnitt. Die Rechtspflege

- Art. 84 (Schweiger 1963)
- Art. 85 (Schweiger 1963)
- Art. 86 (Schweiger 1963/1992)
- Art. 87 (Schweiger 1963)
- Art. 88 (Schweiger 1963)
- Art. 89 (Schweiger 1963)
- Art. 90 (Schweiger 1963)
- Art. 91 (Schweiger 1963/1992)
- Art. 92 (Schweiger 1963/1992)
- Art. 93 (Schweiger 1963)

## 9. Abschnitt. Die Beamten

- Art. 94 (Schweiger 1963)
- Art. 95 (Schweiger 1963)
- Art. 96 (Schweiger 1963)
- Art. 97 (Schweiger 1963)

## Zweiter Hauptteil. Grundrechte und Grundpflichten

- Vor Art. 98 bis 123 (Knöpfle 1992)
- Art. 98 (Knöpfle 1989/1992)
- Art. 99 (Pestalozza 2000)
- Art. 100 (Pestalozza 1997)
- Art. 101 (Pestalozza 2000)
- Art. 102\*
- Art. 103\*
- Art. 104\*
- Art. 105\*
- Art. 106\*
- Art. 107\*
- Art. 108\*
- Art. 109\*
- Art. 110 (Stettner 1992)
- Art. 111 (Stettner 1992)
- Art. 111 a (Stettner 1989)
- Art. 112 (Stettner 1992)
- Art. 113 (Stettner 1999)
- Art. 114 (Stettner 1999)
- Art. 115 (Stettner 1999)

---

\* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

# Inhalt

- Art. 116 *(Stettner 1999)*
- Art. 117 *(Zacher 1970)*
- Art. 118 *(Stettner 1995)*
- Art. 118a *(Stettner 1999)*
- Art. 119 *(Stettner 1999)*
- Art. 120 *(Zacher 1970)*
- Art. 121 *(Zacher 1970)*
- Art. 122 *(Zacher 1970)*
- Art. 123 *(Zacher 1970)*

## Dritter Hauptteil. Das Gemeinschaftsleben

### 1. Abschnitt. Ehe und Familie

- Art. 124\*
- Art. 125\*
- Art. 126\*
- Art. 127\*

### 2. Abschnitt. Bildung und Schule

- Art. 128 *(Stettner 2000)*
- Art. 129 *(Stettner 2000)*
- Art. 130 *(Stettner 2000)*
- Art. 131\*
- Art. 132\*
- Art. 133\*
- Art. 134\*
- Art. 135\*
- Art. 136\*
- Art. 137\*
- Art. 138\*
- Art. 139\*
- Art. 140\*
- Art. 141\*

### 3. Abschnitt. Religion und Religionsgemeinschaften

- Vor Art. 142 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 142 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 143 *(Abs. 1 u. 2: Frhr. v. Campenhausen 1976, Abs. 3: v. Busse 1976)*
- Art. 144 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 145 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 146 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 147 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 148 *(v. Busse 1976)*
- Art. 149 *(v. Busse 1976)*
- Art. 150 *(v. Busse 1976)*

## Vierter Hauptteil. Wirtschaft und Arbeit

### 1. Abschnitt. Die Wirtschaftsordnung

- Vor Art. 151 *(Zacher 1970)*
- Art. 151 *(Zacher 1970)*

---

\* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

- Art. 152 (Zacher 1970)
- Art. 153 (Zacher 1970)
- Art. 154 (Zacher 1970)
- Art. 155 (Zacher 1970)
- Art. 156 (Zacher 1970)
- Art. 157 (Zacher 1970)

## 2. Abschnitt. Das Eigentum

- Vor Art. 158 (Zacher 1970)
- Art. 158 (Zacher 1970)
- Art. 159 (Zacher 1970)
- Art. 160 (Zacher 1970)
- Art. 161 (Zacher 1970)
- Art. 162 (Zacher 1970)

## 3. Abschnitt. Die Landwirtschaft

- Vor Art. 163 bis 165 (Knöpfle 1995)
- Art. 163 (Knöpfle 1995)
- Art. 164 (Knöpfle 1995)
- Art. 165 (Knöpfle 1995)

## 4. Abschnitt. Die Arbeit

- Art. 166\*
- Art. 167\*
- Art. 168\*
- Art. 169\*
- Art. 170\*
- Art. 171\*
- Art. 172\*
- Art. 173\*
- Art. 174\*
- Art. 175\*
- Art. 176\*
- Art. 177\*

## Schluß- und Übergangsbestimmungen

- Vor Art 178 (Zacher 1967)
- Art. 178 (Zacher 1967, Köhler 2000)
- Art. 179 (Zacher 1967, Köhler 2000)
- Art. 180 (Zacher 1967, Köhler 2000)
- Art. 181 (Zacher 1967)
- Art. 182 (Zacher 1967)
- Art. 183 (Zacher 1967, Köhler 1999)
- Art. 184 (Zacher 1967, Köhler 1999)
- Art. 185 (Zacher 1967, Köhler 1999)
- Art. 186 (Zacher 1967)
- Art. 187 (Zacher 1967, Köhler 1999)
- Art. 188 (Zacher 1967, Köhler 1999)

---

\* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

# Inhalt

## VI. Anhang (Schweiger 1967/1971/1976/1989/1992/1995/1997/1999)

- 1a. Gesetz über das Wappen des Freistaates Bayern vom 5. 6. 1950 (BayRS 1130-2-I)
- 1b. Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über das Wappen des Freistaates Bayern (AVWpG) vom 24. 7. 1964 (BayRS 1130-2-2-I) idF. der Bek. vom 22. 12. 1998 (GVBl. S. 29) und des § 3 der Verordnung vom 21. 12. 1999 (GVBl. S. 566)
- 1c. Bekanntmachung über die Führung des Wappens des Freistaates Bayern vom 12. 10. 1950 (BayRS 1130-2-1-I)
- 2a. Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags vom 23. 3. 1970 (BayRS 1100-4-I) idF. der Gesetze vom 23. 7. 1985 (GVBl. S. 246) und vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 382)
- 2b. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz) idF. der Bek. vom 6. 3. 1996 (GVBl. S. 82; BayRS 1100-1-I) und der Gesetze vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 385) und vom 26. 7. 1999 (GVBl. S. 332)
- 2c. Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 18. 8. 2000 (GVBl. S. 670)
- 2d. Gesetz über die Befriedung des Landtagsgebäudes vom 7. 3. 1952 (BayRS 2180-5-I)
- 2e. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Befriedung des Landtagsgebäudes vom 30. 4. 1969 (BayRS 2180-5-1-I)
- 2f. Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten vom 22./24. 6. 1963 mit Beschluß des Bayerischen Landtags vom 8. 12. 1994 (Lt-Drucks. XIII/152)
- 2g. Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz) vom 26. 3. 1992 (GVBl. S. 39; BayRS 1100-2-F) idF. des Gesetzes vom 8. 7. 1994 (GVBl. S. 550)
- 2h. Gesetz über die Behandlung von Eingaben und Beschwerden an den Bayerischen Landtag nach Art. 115 der Verfassung (Bayerisches Petitionsgesetz – BayPetG) vom 9. 8. 1993 (GVBl. S. 544; BayRS 1100-5-I)
- 3a. Gesetz über den Senat aufgehoben, ebenso
- 3b. Gesetz über die Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Bayerischen Senats
- 3c. Geschäftsordnung des Bayerischen Senats obsolet
- 4a. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung vom 4. 12. 1961 (BayRS 1102-1-S) idF. der Gesetze vom 10. 5. 1990 (GVBl. S. 122, ber. S. 231), vom 23. 12. 1993 (GVBl. S. 1042), vom 23. 7. 1994 (GVBl. S. 611/618, § 5), vom 24. 6. 1997 (GVBl. S. 170 und S. 171), vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 385) und vom 29. 12. 1998 (GVBl. S. 1014)
- 4b. Geschäftsordnung der Bayer. Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) idF. der Bek. vom 20. 11. 1998 (StAnz. Nr. 49 S. 1)
- 4c. Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (BayRS 1102-2-S) idF. der Bek. vom 19. 11. 1998 (GVBl. S. 928) und des § 2 der Verordnung vom 21. 12. 1999 (GVBl. S. 566)
- 4d. Verordnung über die Einrichtung der staatlichen Behörden vom 31. 3. 1954 (BayRS 200-1-S)
- 4e. Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Staatsregierung bei amtlicher Tätigkeit außerhalb des Sitzes der Staatsregierung vom 16. 12. 1968 (BayRS 1102-4-F) idF. der Verordnung vom 29. 6. 1993 (GVBl. S. 457)
- 5a. Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (VfGHG) vom 10. 5. 1990 (GVBl. S. 122, ber. S. 231 – BayRS 1103-1-I) idF. der Gesetze vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 385) und vom 16. 12. 1999 (GVBl. S. 521)

- 5b. Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs idF. der Bek. vom 26. 10. 1962 und des Gesetzes vom 13. 4. 1966 (BayRS 1103-2-I)
- 5c. Geschäftsordnung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 18. 12. 1990 (GVBl. 1991 S. 36; BayRS 1103-1-1-I)
- 6a. Gesetz über den Bayerischen Obersten Rechnungshof (Rechnungshofgesetz – RHG) vom 23. Dezember 1971 (BayRS 630-15-F) idF. des Gesetzes vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 385)
- 6b. Geschäftsordnung des Bayerischen Obersten Rechnungshofs vom 26. Juni 1986 (StAnz. Nr. 27 S. 6)

**VII. Vergleichstabellen** für die Verfassungen der Bundesländer (*Schweiger 1976/1992/1995/1997/1999*)

- 1. Baden-Württemberg und Bayern
- 2. Berlin und Bayern
- 3. Bremen und Bayern
- 4. Hamburg und Bayern
- 5. Hessen und Bayern
- 6. Niedersachsen und Bayern
- 7. Nordrhein-Westfalen und Bayern
- 8. Rheinland-Pfalz und Bayern
- 9. Saarland und Bayern
- 10. Schleswig-Holstein und Bayern
- 11. Brandenburg und Bayern
- 12. Mecklenburg-Vorpommern und Bayern
- 13. Sachsen und Bayern
- 14. Sachsen-Anhalt und Bayern
- 15. Thüringen und Bayern

## Art. 151

(1) Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dient dem Gemeinwohl, insbesondere der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung aller Volksschichten.

(2) Innerhalb dieser Zwecke gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze. Die Freiheit der Entwicklung persönlicher Entschlußkraft und die Freiheit der selbständigen Betätigung des einzelnen in der Wirtschaft wird grundsätzlich anerkannt. Die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen findet ihre Grenze in der Rücksicht auf den Nächsten und auf die sittlichen Forderungen des Gemeinwohls. Gemeinschädliche und unsittliche Rechtsgeschäfte, insbesondere alle wirtschaftlichen Ausbeutungsverträge sind rechtswidrig und nichtig.

## Überblick

	Rd-Nr.		Rd-Nr.
Entstehung . . . . .	1	schlußkraft (6) – bb) Die Freiheit der selbständigen Betätigung des einzelnen in der Wirtschaft (7) – c) Satz 3 und 4 (8) – aa) insbes. Satz 3 (9) – bb) insbes. Satz 4 (10)	
Erläuterung			
I. Zu Abs. 1. . . . .	2		
II. Zu Abs. 2. . . . .	3–10		
1. Allgemeines. . . . .	3–4	III. Überlagerungen . . . . .	11–13
a) Inhalt (3) – b) Geltungsanspruch (4)		1. Bundesrecht. . . . .	11–12
2. Einzelheiten. . . . .	5–10	a) Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (11) – b) Überlagerung durch Bundeskompetenzen und -recht (12)	
a) Vertragsfreiheit (Satz 1) (5) – b) Satz 2 (6f.) – aa) Freiheit der Entwicklung persönlicher Ent-		2. Europarecht. . . . .	13

**Entstehung:** Art. 151 entspricht weitgehend Art. 112 E. Die Vorschrift wurde <sup>1</sup> im VA um die jetzigen Sätze 2 und 3 ergänzt (Prot. III S. 567 ff., 626). In Abs. 1 wurden die Worte „besonders der unteren Volksschichten“ durch die Worte „aller Volksschichten“ ersetzt (ebd. S. 567).

**Erläuterung:**\* I. Abs. 1 bringt den Grundgedanken zum Ausdruck, der den 2 ganzen Vierten Hauptteil beherrscht (N–L Erl. zu Art. 151). Er lehnt eine rein individualistische, liberalistische Wirtschaftsordnung ab (N–L ebd.; Hoegner S. 180). Daß diese Abkehr keine Negation individueller Initiative bedeutet, ergibt sich aus Abs. 2 (s. a. Schlögl, Prot. III S. 568). Abs. 1 stellt zunächst einen elementaren Sozialbezug aller wirtschaftlichen Tätigkeit her, während Inhalt, Gegenstand und Mittel dieser Bindung jedoch offen bleiben. Die Vorschrift versucht durch wesentliche Zielsetzungen die Gemeinwohlbindung der Wirtschaft zu verdeutlichen. Die „Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle“ richtet die wirtschaftliche Tätigkeit auf die Menschenwürde als den Zentralwert der Verfassung (Art. 100). Das Ziel „der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung aller Volksschichten“ weist die Wirtschaftsordnung auf die Notwendigkeit dynamischer Entwicklung hin. Die beiden Zielsetzungen können zueinander im Verhältnis einer Mindestgarantie („menschenwürdiges Dasein“) und eines Verbesserungspostulats („Erhöhung der Lebenshaltung“) gesehen werden. Trotz

\* S. a. das Schrifttum zu Art. 38, 39 BremV; Art. 27, 38 HessV; Art. 24 Nordr-WestfV; Art. 51, 52 RhPfv; Art. 43, 44 SaarV; Art. 151, 152 WV.

dieser Verdeutlichung bleibt die Kategorie des „Gemeinwohls“ (s. a. Art. 3 S. 2) formal und inhaltsschwach (*N-L* aaO.). Soweit nicht die Verfassung – vor allem der Vierte Hauptteil – weitere Klärung bringt (s. zur notwendigen Aktualisierung durch Zusammenschau der Normen *Leisner*, Die bayerischen Grundrechte, 1968, S. 107), ist es Sache der Gesetzgebung, Gemeinwohlbindungen iS. des Abs. 1 zu definieren. Selbst Rechtsprechung und Verwaltung sind hier im wesentlichen auf den Nachvollzug der gesetzgeberischen Entscheidung angewiesen (s. *Anschtz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, Art. 151 Anm. 1; ein Beispiel interpretatorischer Anwendung des Art. 151 Abs. 1 s. in *ObLGS*. 1953 S. 124 ff. [128]). Das Verbot „offenbarer Ungerechtigkeit“, das *Lehmann* (Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. III 1930, S. 125 ff. [144 ff.]) aus Art. 151 Abs. 1 WV entnehmen zu können glaubte, ergänzt die Verfassung angesichts des Sozialstaatsprinzips (Art. 3) und des Willkürverbots des Gleichheitssatzes (Art. 118) nicht wesentlich. In dieser Unbestimmtheit ist Art. 151 Abs. 1 kein Grundrecht (*VerfGH* 4, 150 [164]). Jedoch besteht ein Wechselbezug zum Grundrecht der Gleichheit (Art. 118). Einerseits stellt Art. 151 klar, daß die BV Gleichheit auch ökonomisch versteht; andererseits kann im Extremfall der „offenbar ungerechten Lösung“ Art. 118 zur grundrechtlichen Verwirklichung des Art. 151 Abs. 1 führen (s. zu diesem Problem in der Ebene des Bundesverfassungsrechts: *Zacher*, AöR Bd. 93 [1968] S. 341 ff. [371 ff.]; s. zum Zusammenhang zwischen Gleichheitssatz und Art. 151 WV schon *Lehmann*, aaO. S. 142). Alles in allem stellt sich Art. 151 Abs. 1 als spezielle Bekräftigung und Erläuterung des Sozialstaatsprinzips dar (s. *Zacher*, BayVBl. 1952 S. 257 ff.).

- 3 II. Abs. 2: 1. Allgemeines. a) Inhalt. Abs. 2 erhebt Vertragsfreiheit (Satz 1), Freiheit der Entwicklung persönlicher Entschlußkraft und Freiheit der selbständigen Betätigung des Einzelnen in der Wirtschaft (Satz 2) zu Prinzipien, die den allgemeinen Zwecken der Wirtschaft (Abs. 1) ebenso gegenübergestellt wie zugleich eingeordnet werden (Satz 1 am Anfang: „Innerhalb dieser Zwecke . . .“; *N-L* Erl. zu Art. 151). In Satz 3 und 4 bekräftigt Abs. 2 diese Einbindung variantenreich. Art. 151 Abs. 2 nimmt damit ein Generalthema auf, das die nachfolgenden Artikel beherrscht: die staatliche Verantwortung für die Wirtschaft iS. einer gerechten ökonomischen Versorgung der Bevölkerung, die jedoch nicht durch eine sozialisierte oder staatskapitalistische, sondern prinzipiell durch eine freie, aber kontrollierte Privatwirtschaft erfüllt werden soll (s. Rd-Nrn. 3 ff. vor Art. 151).
- 4 b) Der Geltungsanspruch (zur Fortgeltung s. aber Rd-Nrn. 11 f.) des Abs. 2 kann nicht einheitlich beurteilt werden (*N-L* Erl. zu Art. 151; *Mayer* in: *Maunz-Mang-Mayer-Obermayer*, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 3. Aufl. 1968, S. 98; s. a. *VerfGH* 4, 150 [164]). Die Freiheiten der Sätze 1 und 2 stellen unmittelbar geltendes Recht dar. Der Gesetzgeber hat den Auftrag, sie iS. von Abs. 1, Abs. 2 Satz 3 und 4 sowie der übrigen einschlägigen Verfassungsbestimmungen einzuschränken (*N-L* aaO.). Er ist aber an den Kerngehalt der Sätze 1 und 2 gebunden (s. zu Art. 152 WV: *Anschtz*, aaO. Art. 151 Anm. 2). Damit gilt jedenfalls Art. 98 Satz 1 bis 3 für die Freiheiten der Sätze 1 und 2 nicht

(s. Rd-Nr. 9 vor Art. 151; s. a. Mayer, aaO). Doch schließt das den Grundrechtscharakter nicht notwendig aus (s. Zacher, JbÖR Bd. 15 [1966] S. 386). Die Anwendung des Art. 98 Satz 4 ist jedenfalls in der Weise gewährleistet, daß eine unzulässige Beschränkung der Freiheiten der Sätze 1 und 2 die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101) verletzt und diese Verletzung zur Popularklage berechtigt (*VerfGH* 11, 110 [120]). Für die Verfassungsbeschwerde (Art. 120) gilt Entsprechendes (s. Rd-Nr. 8 vor Art. 151). Der *VerfGH* zeichnete die Rechtslage ungenau, wenn er Satz 1 unter einen „allgemeinen Gesetzesvorbehalt“ stellte und „auch Satz 2“ gegenüber „ergänzende gesetzliche Regelungen aus wichtigem Grunde“ zuließ (4, 219 [245]). Doch ist diese Charakterisierung ohnedies Ausnahme geblieben. In seiner sonstigen Rechtsprechung spricht er Art. 151 Abs. 2 nicht nur den Grundrechtscharakter ab (2, 127 [141f.]; für Satz 2 übereinstimmend Kratzer in: Festschrift für Laforet, 1952, S. 107ff. [121, 130f.]); er spricht Art. 151 Abs. 2 als einem Programmsatz (s. a. Kratzer ebd.), dessen Einhaltung im Popularklageverfahren nicht überprüft werden könne, durchsetzbare Verbindlichkeit ab (*VerfGH* 11, 23 [35]; 13, 10 [19]; 21, 205 [211]; 22, 34 [39]; insbes. zu Satz 2: 4, 30 [38], 63 [77]; 8, 80 [89]; 18, 16 [24]; 20, 15 [21]; 21, 59 [66]; s. a. 22, 1 [11]; kritisch dazu auch Leisner, aaO. S. 76, 107). Zur Geltung der Sätze 3 und 4 s. Rd-Nrn. 9f.

2. Einzelheiten. a) Vertragsfreiheit (Satz 1) gewährt das Recht (s. 5 Stoll in: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. III 1930, S. 183), Verträge innerhalb der geltenden Rechtsordnung frei abzuschließen und zu gestalten, und enthält zugleich die institutionelle Garantie (*Anschütz* aaO.), daß der Privatautonomie iS. des freien Abschlusses und der freien Gestaltung von Verträgen Spielraum bleibt (s. zB. § 305 BGB, § 105 GewO; s. zur möglichen Bedeutung dieser Garantie zB. Stoll, aaO. S. 179ff.). Diese Garantie gibt Satz 1, wie sich aus dem Standort der Vorschrift ergibt, nur für den wirtschaftlichen Bereich (*VerfGH* 4, 150 [177]).

b) Satz 2. aa) Satz 1 stellt ein rechtliches Medium freier wirtschaftlicher Betätigung bereit. Satz 2 garantiert die freie wirtschaftliche Betätigung materiell. Was die „Freiheit der Entwicklung persönlicher Entschlußkraft“ konkret beinhalten soll, läßt sich interpretatorisch kaum ausmachen. Gemeint ist wohl vor allem ein objektives Prinzip freiheitlicher Gestaltung des Wirtschaftsrechts. Die in der Verfassung vielfältig statuierte Verantwortung des Staates für die Wirtschaft soll die „Entwicklung persönlicher Entschlußkraft“ nicht ertönen (s. a. Art. 153 und 155). Andererseits soll individuelle Wirtschaftsfreiheit nicht so sehr um des persönlichen Gewinns (s. a. Art. 157) oder gar der Bildung wirtschaftlicher Macht (s. a. Art. 156) willen gewährt werden, sondern dazu, daß die „Entwicklung persönlicher Entschlußkraft“ dem Gemeinwohl zugute kommen kann (Abs. 1). Eine bloß konkrete Beeinträchtigung persönlicher Entschlußkraft wird nicht ausreichen, um etwa einem Gesetz Verfassungswidrigkeit vorzuwerfen. Vielmehr bedarf es dazu der eindeutigen Tendenz, individuell getroffene und (wirtschaftlich) verantwortete Entscheidungen durch Entscheidungen des Staates oder anderer nicht frei gebildeter Organisationen oder Kollektive zu ersetzen.

- 7 bb) „Die Freiheit der selbständigen Betätigung des einzelnen in der Wirtschaft“ ist ein Stück Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Indem diese Freiheit sich speziell auf die „selbständige Betätigung“ richtet, hebt sie den Gegenstand der klassischen Gewerbefreiheit (§ 1 GewO) in die Verfassungsebene. Sie erweitert ihn jedoch, da sie jede selbständige wirtschaftliche Betätigung und nicht nur die klassische gewerbliche Betätigung schützt (zur Differenz s. zB. *Landmann-Rohmer-Eyermann-Fröhler-Neumann*, Gewerbeordnung, 12. Aufl., Einl. Rd-Nrn. 86ff.; § 6 GewO). Das schließt nicht aus, daß einige Beschränkungen des klassischen Gewerbebegriffs auch auf Satz 2 zutreffen (so im Ergebnis richtig für das Berufsrecht der Ärzte und Tierärzte: *VerfGH* 4, 150 [164]; 13, 10 [19]). Selbständige Tätigkeiten im Handwerk, in der Industrie, im Handel, im sonstigen Dienstleistungsgewerbe (Banken, Versicherungen usw.), im Bergbau und in der sonstigen Urproduktion (für die Landwirtschaft s. aber die speziellen Vorschriften in Art. 163ff.) fallen jedenfalls unter die Garantie freier selbständiger Betätigung in der Wirtschaft. Der Einzelne ist dabei hinsichtlich des Zugangs zur selbständigen Tätigkeit und ihrer Ausübung und Beibehaltung geschützt. Konkurrenzschutz dagegen ist kein Anliegen des Satzes 2 (*VGH* 4, 138 [140]). Der Schutz, den der Einzelne genießt, stellt zugleich eine Gewähr für das objektive Prinzip selbständiger wirtschaftlicher Betätigung dar, das die Verfassung hoch veranschlagt (s. Art. 153, 155, 156, 163f.). Als spezielle Garantie der Berufsfreiheit steht Art. 151 in Beziehung zur allgemeineren Vorschrift des Art. 166 Abs. 2 (s. als Gegenstück auch den freien Zugang zu den öffentlichen Ämtern: Art. 94 Abs. 2, 116). Als Garantie des Zugangs zur selbständigen wirtschaftlichen Tätigkeit wird Art. 151 Abs. 2 Satz 2 durch Art. 153 Satz 3 sozial ergänzt.
- 8 c) Satz 3 und 4 formulieren Grenzen der Freiheiten, die Satz 1 und 2 gewähren. Der materielle Auftrag des Gesetzgebers, diese Freiheiten auszugestalten und zu limitieren, beschränkt sich jedoch nicht auf Satz 3 und 4. Außer Absatz 1 kommen auch andere Verfassungsbestimmungen in Betracht, die ihrem Gegenstand nach mit der Freiheit wirtschaftlicher Betätigung abgewogen werden müssen (s. für Art. 171: *VerfGH* 4, 219 [245]). Ferner ist nicht auszuschließen, daß schutzwürdige Werte eine Einschränkung der Freiheit wirtschaftlicher Betätigung notwendig machen, derer die Verfassung nicht ausdrücklich gedacht hat. Alles in allem besitzt der Gesetzgeber ein Ermessen, das begrenzt ist durch den Wesensgehalt der Verfassungsgarantie der Freiheit wirtschaftlicher Betätigung (Satz 1 und 2), durch den Zwang, daß der Grund einer Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit dieser angemessen sein muß, und durch die Vorschriften der Verfassung im übrigen.
- 9 aa) Satz 3 kann unmittelbare Wirkung (s. aber Rd-Nr. 12) nur im Bereich rein schädigenden Verhaltens (s. § 226 BGB) entfalten. Im übrigen hat der Gesetzgeber die Grenze mit „Rücksicht auf den Nächsten und auf die sittlichen Forderungen des Gemeinwohls“ zu bestimmen. Er kann die konkrete Bestimmung dieser Grenze durch Generalklauseln und andere wertausfüllungsbedürftige Begriffe dem Rechtsanwender, insbesondere dem Richter, übertragen. Zur Ausfüllung solcher Generalklauseln trägt Satz 3 jedoch nichts bei, da die Bestimmung nur den gesetzgeberischen Auftrag formuliert, den die Generalklauseln an den Rechtsanwender weitergeben.

bb) Satz 4 stellt eine Verbotsnorm auf, die auf Rechtsgeschäfte beschränkt ist und diese unter die Sanktion ihrer Nichtigkeit stellt. Die Vorschrift will unmittelbar gelten (N-L aaO.; s. aber Rd-Nr. 12). Sie beschränkt insbesondere die Vertragsfreiheit nach Satz 1 (ebd.). Welche Rechtsgeschäfte unsittlich sind, ist in Ergänzung zuständiger Rechtsvorschriften aus den tragenden gesellschaftlichen Anschauungen zu entnehmen, soweit diese mit der Verfassung (insgesamt) vereinbar sind (s. a. § 138 BGB). Was „gemeinschädlich“ ist, muß dagegen der Gesetzgeber formulieren (s. a. § 134 BGB). Art. 151 Abs. 2 Satz 4 darf nicht zur Umgehung des Gesetzesvorbehalts führen (Art. 70 Abs. 1, s. a. Art. 101).

III. Überlagerungen. 1. a) Art. 151 ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Zu Abs. 1 s. insbes. das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) und Art. 109 GG nF. (s. a. Rd-Nrn. 10ff., 14ff. vor Art. 151). Zu Abs. 2 Satz 1 siehe insbesondere Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG (s. zur Garantie der Vertragsfreiheit unter dem Grundgesetz zB. *Laufke* in: Festschrift für Heinrich Lehmann, 1956, S. 145ff.; *Flume* in: Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben, 1960, Bd. I, S. 135ff.; *Raiser* in: Verhandlungen des 46. DJT 1966 [1967], B 5ff. [18f.]), s. auch Art. 142 GG (s. o. IV Rd-Nrn. 28ff.). Zu Abs. 2 Satz 2 s. insbesondere Art. 12 GG, s. a. Art. 142 GG ebd.). Zu Abs. 2 Satz 3 und 4 s. Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 Satz 2, 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, 19, 74 Nr. 16 GG.

b) Jedoch hat der Bund die notwendigen Ordnungskompetenzen weitgehend an sich gezogen (s. Rd-Nrn. 12f., 14ff. vor Art. 151). Wesentliche legislative, ordnende Aufgaben iS. des Abs. 1 kann Bayern nicht mehr wahrnehmen (s. a. die entsprechenden Erläuterungen zu den nachfolgenden Artikeln). Die Vollzugskompetenzen, die Bayern in Anwendung wirtschaftsrechtlicher Regelungen des Bundesrechts hat, lassen für die aktuelle Geltung des Abs. 1 keinen wesentlichen Raum (s. o. IV Rd-Nrn. 50ff.). Zu den verbleibenden Möglichkeiten s. Rd-Nrn. 17f. vor Art. 151. Abs. 2 Satz 1 ist durch Regelungen des Bundesrechts überlagert (s. insbes. § 305 BGB, § 105 GewO iVerb. mit Art. 74 Nr. 1, 11, Art. 125 GG. Auch Abs. 2 Satz 2 ist, was die „Entwicklung persönlicher Entschlußkraft“ anlangt, durch das Wirtschaftsrecht des Bundes überlagert (und weitgehend verwirklicht). Die „Freiheit der selbständigen Betätigung des einzelnen“ ist durch Art. 12 GG stärker garantiert als durch Art. 151 BV. Soweit nach Art. 12 GG Einschränkungen möglich sind, sind sie dem Land zentral durch das bundesrechtliche Prinzip der Gewerbefreiheit (§ 1 GewO iVerb. mit Art. 74 Nr. 11, 125 GG) verschlossen. Das Land hat Regelungsbefugnisse nur noch auf dem Gebiet der Urproduktion (Landwirtschaft, Bergbau usw.) und einiger weniger Gewerbezweige (zB. Bergbahnen: Art. 74 Nr. 23 GG). Auch hier ist das Land im wesentlichen darauf verwiesen, die Ziele des Art. 151 durch wirtschaftliche Förderung zu verfolgen (s. insbes. Art. 153, 155, 157, 164, 165). Abs. 2 Satz 3 und 4 sind vom Berufs- und Privatrecht des Bundes verdeckt (Art. 74 Nr. 1, 11, 12 GG iVerb. mit den zuständigen Regelungen des Bundesrechts; für das Privatrecht s. a. die Kodifikationsklausel des Art. 55 EGBGB). Soweit sie selbst aktuelles Privatrecht enthalten, sind sie partielles Bundesrecht geworden (Art. 74 Nr. 1, 125 GG; Art. 55 EGBGB), als solches aber – soweit zu sehen – nie aufgegriffen worden und mittlerweile obsolet.

- 13 2. Im Europarecht findet sich der Auftrag des Art. 151 weitgehend überlagert und zugleich teilerfüllt durch die Aufgaben der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere der EWG und der EGKS. Zu Abs. 1 s. insbes. Präambel und Art. 2 EWG-Vertrag, Präambel und Art. 2 EGKS-Vertrag, Art. 2 Euratom-Vertrag. Ausdrückliche Garantien iS. von Abs. 2 Satz 1 und 2 fehlen im Europarecht (s. a. *Pescatore*, *Integration* 1969 S. 103ff.). Jedoch entspricht die Praxis und Entwicklung den Grundsätzen des Abs. 2 (s. a. Teil II Art. 1 EuSch; v. d. *Groeben* in: *Probleme des europäischen Rechts*, Festschrift für Walter Hallstein, 1966, S. 226ff. [237ff.]; *Pescatore* aaO.). Eine wichtige Ergänzung zu Abs. 2 Satz 2 bringt das europäische Recht der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit (Art. 48 ff., 52ff. EWG-Vertrag, Art. 69 EGKS-Vertrag, Art. 96f. Euratom-Vertrag; Europäisches Niederlassungsabkommen vom 13. 12. 1955). – S. im übrigen Rd-Nrn. 19ff. vor Art. 151.

**Art. 152**

**Die geordnete Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfes der Bevölkerung wird vom Staat überwacht. Ihm obliegt die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit elektrischer Kraft.**

**Entstehung:** Nach Art. 113 E sollte die Volkswirtschaft nach einem einheitlichen Plan durch die Staatsregierung geleitet werden. Nach Wegfall dieser planwirtschaftlichen Konzeption wurde zunächst Satz 1 in die Verfassung aufgenommen (Prot. III S. 566). Die Vorschrift war unbestritten (Prot. III S. 570ff., 626, 648). Sie sprach zunächst von „planmäßiger Herstellung und Verteilung“. Erst die Vollversammlung ersetzte das Wort „planmäßig“ durch das Wort „geordnet“ (Prot. IV S. 168). Der Gedanke des Satzes 2 wurde erst vergleichsweise spät in die Debatte geworfen und zunächst im Zusammenhang mit (jetzt) Art. 160 gesehen (Prot. III S. 647f.). Dann wurde Art. 152 ein Vorbehalt angefügt, daß dem Staat „ausschließlich die Regelung der Versorgung des Landes mit elektrischer Kraft“ obliegt (ebd. S. 648). Das Plenum beschloß dann die vorliegende Fassung (Prot. IV S. 168).

**Erläuterung:**\* I. Inhalt. 1. Art. 151 steckt der Wirtschaft materielle Ziele. 2 Art. 152 Satz 1 begründet demgegenüber die Verantwortung des Staates für die elementare Versorgung der Bevölkerung mit dem „notwendigen Lebensbedarf“. Der Staat kann dieser Verantwortung nur begrenzt durch eigene Unternehmungen nachkommen (Art. 160). Er soll ihr auch nicht durch Planwirtschaft entsprechen (s. Rd-Nr. 1; *Semler*, Prot. IV S. 152; *N-L* Erl. zu Art. 152). Vielmehr setzt Art. 152 die Privatwirtschaft als das entscheidende Medium der Güterproduktion und -verteilung voraus (s. Art. 153ff.). Der Staat hat daher die Aufgabe, die Herstellung und Verteilung der Güter durch die Privatwirtschaft zu ordnen und dafür zu sorgen, daß sie den notwendigen Bedarf der Bevölkerung deckt (s. Rd-Nrn. 3ff. vor Art. 151). Einzelheiten hinsichtlich des notwendigen Vorgehens lassen sich aus Art. 152 nicht entnehmen (s. a. *Schüle*, *Verfassung und Wirtschaft*, o. J. [1948], S. 10). Gesetzgeber (s. *N-L* aaO.) und Verwaltung sind bei der Erfüllung dieses Auftrages sehr frei. Art. 152 verpflichtet den Bürger nicht unmittelbar, enthält aber auch kein Grundrecht oder sonstiges verfassungsmäßiges Recht.

2. Satz 2 hebt die „elektrische Kraft“ als ein für die Versorgung der 3 Bevölkerung besonders wichtiges wirtschaftliches Gut hervor. Während Satz 1 den Staat auf die Überwachung der Privatwirtschaft konzentriert, erlegt ihm Satz 2 hinsichtlich der elektrischen Energie positiv – dh. letztlich auch durch eigene Produktions- und Verteilungseinrichtungen – zu erfüllende Verantwortung auf. Zu denken ist vor allem an die Errichtung von Kraftwerken (*N-L* aaO.; *Hoegner* S. 181). Art. 152 dekretiert jedoch keinerlei staatliches Monopol zur Energieversorgung (*Semler*, Prot. IV S. 152). Nach Art. 83 Abs. 1 fällt die Versorgung der Bevölkerung mit elektrischer Kraft (auch) in den eigenen Wir-

\* S. a. das Schrifttum zu Art. 39 BremV; Art. 38 HessV; Art. 51 RhPfV; Art. 43, 50 SaarV.

kungkreis der Gemeinden. Außer ihnen kommen Körperschaften des öffentlichen Rechts iS. des Art. 160 Abs. 1 sowie Unternehmen der Privatwirtschaft in Betracht (Art. 153ff.; s. *Hoegner* S. 181).

- 4 II. Überlagerungen. 1. Art. 152 ist – nicht zuletzt als Entsprechung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) – mit dem Grundgesetz vereinbar (s. a. Art. 91a, 109 GG). Der Bund hat jedoch die entscheidenden Zuständigkeiten an sich gezogen (s. Rd-Nrn. 12ff. vor Art. 151). Dabei ist das Anliegen des Satzes 1 derzeit weniger in Sicherungen elementarer Versorgung sichtbar als in den allgemeinen Maßnahmen zur Gewährleistung wirtschaftlicher Prosperität (s. zB. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967; s. Rd-Nrn. 14f. vor Art. 151). Aber auch im Interesse elementarer Versorgung bestehen bundesrechtliche Vorkehrungen (Wirtschaftssicherungsgesetz idF. vom 3. 10. 1968; Ernährungssicherungsgesetz idF. vom 4. 10. 1968; Verkehrssicherungsgesetz vom 8. 10. 1968; Arbeitssicherungsgesetz vom 9. 7. 1968; s. a. Wassersicherungsgesetz vom 24. 8. 1965), nicht zuletzt des Preisrechts (Preisgesetz vom 10. 4. 1948, mehrfach geändert, zuletzt verlängert durch Gesetz vom 29. 3. 1951). S. zusammenfassend zum Wirtschaftsrecht des Bundes *Rinck*, Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 1969: Zur Technik der „Überwachung“ sei insbes. auch auf das bundesrechtliche Instrumentarium der Wirtschaftsverwaltung (s. dazu *Brohm*, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 1969) und der Wirtschaftsaufsicht (s. dazu *Stein*, Die Wirtschaftsaufsicht, 1967) hingewiesen. – Zu Satz 2 ist vor allem das Energiewirtschaftsgesetz vom 13. 12. 1935 zu nennen, das als Bundesrecht fortgilt (Art. 74 Nr. 11, 125 GG). S. im übrigen *Rinck*, aaO. S. 158ff.; „Das Deutsche Bundesrecht“ Teil III E.
- 5 2. Das Europarecht hat der Erfüllung der in Art. 152 gestellten Aufgaben einen neuen Rahmen gegeben. Einen Teil der „Überwachungs“-Aufgabe (Satz 1) haben die supranationalen Gemeinschaften an sich gezogen (s. Rd-Nr. 19 vor Art. 151). Zu Satz 2 s. a. *Müller-Michaelis*, Die Integration der westeuropäischen Energiemärkte, 1968.

## Art. 153

Die selbständigen Kleinbetriebe und Mittelstandsbetriebe in Landwirtschaft, Handwerk, Handel, Gewerbe und Industrie sind in der Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und gegen Überlastung und Aufsaugung zu schützen. Sie sind in ihren Bestrebungen, ihre wirtschaftliche Freiheit und Unabhängigkeit sowie ihre Entwicklung durch genossenschaftliche Selbsthilfe zu sichern, vom Staat zu unterstützen. Der Aufstieg tüchtiger Kräfte aus nichtselbständiger Arbeit zu selbständigen Existenzen ist zu fördern.

**Entstehung:** Art. 153 hat einen Vorläufer im E nur in Gestalt der Garantie<sup>1</sup> der Genossenschaften (Art. 125 E). Die wesentlich erweiterte Fassung wurde im VA vorgeschlagen und mehrfach umformuliert (Prot. III S. 569f., 626ff.). Das Plenum der verfassungsgebenden Landesversammlung ergänzte die Vorschrift vor allem dadurch, daß es dem Schutz der Mittelstandsbetriebe den Schutz der Kleinbetriebe hinzufügte (Prot. IV S. 168f.).

**Erläuterung:**\* I. Allgemeines. Art. 153 enthält die zentrale Aussage der<sup>2</sup> BV über die unternehmerische Struktur der Wirtschaft. Den Weg der Sozialisierung und des Staatskapitalismus läßt die BV nur begrenzt zu (Art. 160). Die Konzentration der Unternehmungen negiert sie (Art. 156). Als Ziel weist sie deutlich die breite Streuung selbständiger wirtschaftlicher „Existenzen“ in Gewerbe und Landwirtschaft aus (Art. 153, 155, 156, 163ff.). Zwar bejaht und schützt sie die abhängige Arbeit (Art. 166ff.). Aber Chance und Wirklichkeit wirtschaftlicher Selbständigkeit erscheinen ihr als Alternative und Korrektiv unerläßlich. Die Verfassung konkretisiert damit auch die Aussage des Art. 151 Abs. 2 Satz 2 und betont gegenüber Art. 151 Abs. 1 und Art. 152, daß die materiellen Wirtschaftsziele der Verfassung nicht um den Preis des Verzichts auf selbständige Erwerbstätigkeit breiter Schichten erreicht werden sollen. Trotz dieser zentralen Bedeutung enthält Art. 153 kein unmittelbar geltendes Recht – also auch kein Grundrecht (*VerfGH* 2, 127 [141f.]; 21, 76 [82]) –. Die Vorschrift ist vielmehr Programm und richtet sich als solches vor allem an den Gesetzgeber (*Hoegner* S. 182), aber auch an die Verwaltung (*N-L Erl.* zu Art. 153). Der *VerfGH* schätzt die Verbindlichkeit des Programms zu Unrecht sogar so gering ein, daß er sich – auch iVerb. mit Grundrechten – weigert, Art. 153 im Rahmen der Popularklage anzuwenden (20, 171 [182]; 21, 1 [10], 76 [82f.], 205 [211]; s. dazu *Rd-Nrn.* 8f. vor Art. 151).

II. Einzelheiten. 1. Schutzgut des Satzes 1 sind die selbständigen Klein-<sup>3</sup>betriebe und Mittelstandsbetriebe in Landwirtschaft und Gewerbe (i. w. S.). Bis zu welcher Größe noch „Mittelstandsbetriebe“ vorliegen, ist nicht genau zu sagen (s. zB. *v. d. Gablentz*, Art. „Mittelstand“, *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 7 1961, S. 393ff.). Gesetzgebung und Verwaltung haben diese Betriebe (positiv) zu fördern und (negativ) zu schützen.

aa) Die Förderung (s. zB. *Abel-Schlotter*, Art. „Mittelstandspolitik“, ebd.<sup>4</sup> S. 395ff.) kann durch Subventionen aller Art – einerseits also durch Zuwendun-

\* Siehe *Schreiber*, Der Mittelstand in der bayerischen Verfassung, Diss. München, 1949. – S. a. das Schrifttum zu Art. 40 BremV; Art. 43, 44 HessV; Art. 28, 29 NordrWestfV; Art. 51, 65 RhPfv; Art. 54 SaarlV; Art. 164 Wv.

gen, Kreditvergünstigungen usw., andererseits durch Abgabenverschonungen, insbes. Steuerpräferenzen (s. a. Erl. zu Art. 157) – aber auch durch Entlastungseinrichtungen und -leistungen (zB. Veranstaltungen wissenschaftlicher Forschung, Werbung aus öffentlichen Mitteln) und durch Protektion zu Lasten Dritter (s. zu den Begriffen *Zacher*, VVDStRL Heft 25 [1967] S. 321 f., 328 ff.) erreicht werden. Denkbar sind auch Erleichterungen gegenüber Berufsausübungsregelungen, vor allem wenn sie im Hinblick auf die Kleinheit des Betriebs von der Sache her verzichtbar und vom Betroffenen her unangemessen belastend sind. Welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, läßt sich aus Art. 153 nicht entnehmen. Die Vorschrift dient als Motivation fördernder Vorschriften und Maßnahmen gegenüber dem Gleichheitssatz und gegenüber relativ hindernden Freiheitsgarantien (*VerfGH* 18, 16 [26 f.]; *BVerfG* 13, 97 [108 ff.], wo [108] ausdrücklich auf die Landesverfassungen Bezug genommen ist; 19, 101 [114 ff.]).

- 5 bb) Schutz gegen Überlastung besteht in entsprechender Förderung. Der Schutz gegen Aufsaugung dagegen hat sich einerseits gegen die wirtschaftliche Konzentration und die Konkurrenz von Großunternehmen (*VerfGH* 10, 113 [124]; Art. 156), andererseits gegen die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand zu richten. Gerade letztere Richtung des Art. 153 wurde von der Rechtsprechung jedoch nicht aktualisiert, vielmehr gelehnt (*VG* 5, 224 [229] für einen staatlichen Regiebetrieb; *VerfGH* 10, 113 [124] für kommunale Versorgungsbetriebe; s. a. *Schricker*, Wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand und unlauterer Wettbewerb, 1964, S. 83 ff., 150; *Hans Klein*, Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, 1968, insbes. S. 149): Das ist um so bedauerlicher, als hierin eine Möglichkeit zur Aktualisierung des Art. 153 zu sehen ist, die weitgehend noch in der Macht der Landesgesetzgebung (Selbstorganisation des Landes und Ordnung der landesinkorporierten juristischen Personen des öffentlichen Rechts) liegt (*Fröhler*, BayVBl. 1956 S. 135 ff.; *Stern*, BayVBl. 1962 S. 129 ff. [132]) und wenigstens vermittels der rechtswidrigen Schädigungen negierenden Vorschriften des Privatrechts realisiert werden könnte (s. a. *Masson*, BayVBl. 1959 S. 92 f.). Schutz gegen den konkurrierenden „Aufstieg tüchtiger Kräfte“ verlangt Satz 1 dagegen nicht (s. Satz 3). Doch kann die Ordnung eines Berufszweiges diesen dadurch schützen, daß sie eine verlässliche Ausbildung sicherstellt und die Beunruhigung der vorhandenen Unternehmen durch unqualifizierte Kräfte vermeidet. Doch steckt hier Art. 12 Abs. 1 GG engere Grenzen als die BV (sehr weitherzig freilich *BVerfG* 13, 97).
- 6 3. Satz 2 verweist die selbständigen Klein- und Mittelbetriebe auf die Möglichkeit genossenschaftlicher Selbsthilfe. In Verbindung mit Art. 35 Nr. 6, 155 Satz 1 und 164 Abs. 1 liegt darin eine starke Betonung des genossenschaftlichen Prinzips (s. *Friedrich Klein* in: „Aktuelle Probleme und zukünftige Aspekte genossenschaftswissenschaftlicher Forschung“, 1962, S. 195 ff.). Der Staat hat Genossenschaften, die der wirtschaftlichen Freiheit und Unabhängigkeit von Klein- und Mittelbetrieben dienen (s. *Semler*, Prot. IV S. 152), zu unterstützen. Der Auftrag richtet sich an Gesetzgebung und Verwaltung. Satz 2 legitimiert insofern positive Förderung solcher Genossenschaften ähnlich wie Satz 1 die

Förderung der Betriebe selbst (s. Rd-Nr. 4). Satz 2 verbietet aber auch, entsprechende Genossenschaften gegenüber nichtgenossenschaftlich Zusammengeschlossenen zu benachteiligen. Insofern enthält Satz 2 aktualisierbares Recht, das wenigstens über den Gleichheitssatz (Art. 118) auch iS. subjektiver Berechtigung geltend gemacht werden kann. Zur Freiheit des Zusammenschlusses zu Genossenschaften s. a. Art. 114, 170.

4. Satz 3 steht in Parallele zu den Vorschriften über die Ablehnung der Bildungsmonopole (Art. 128, 132) und der Ämtermonopole (Art. 94 Abs. 2, 116) (s. a. *N-L* Erl. zu Art. 153). Satz 3 konkretisiert ebenso Art. 151 Abs. 2 Satz 2 wie Art. 166 Satz 2. Zur Förderung gilt Entsprechendes wie zu Satz 1 (s. Rd-Nr. 4). Das Gegenteil von Förderung wäre Behinderung. Satz 3 ergänzt somit die spärlich ausgebildete Stellung der Berufsfreiheit in der BV (Art. 101, 151 Abs. 2 Satz 2, 166) für den speziellen Gegenstandsbereich des Art. 153, bleibt aber auch insoweit hinter Art. 12 Abs. 1 GG zurück. – Satz 3 ist unverständlicherweise evident übergangen in *VerfGH* 5, 287 (294).

II. Überlagerungen. Art. 153 ist mit dem Grundgesetz vereinbar 8 (s. a. *Ballerstedt* in: *Die Grundrechte*, Bd. III/1 1958, S. 64f.; aA. *Hamann*, *Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht*, 1958, S. 26). Die gesetzgeberischen Möglichkeiten, Art. 153 zu realisieren, sind jedoch weitgehend an den Bund abgewandert (Art. 74 Nr. 1, 11, 17, Art. 105 GG; Beispiele s. bei *Geller-Kleinrahm-Fleck*, *Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Art. 28 Anm. 3; s. a. Bericht der Bundesregierung über die Lage der Mittelschichten, BT-Drucks. III/2012; Ergänzungsbericht, BT-Drucks. IV/1417; Bericht der Bundesregierung über die Kreditversorgung der kleineren und mittleren Betriebe in der Wirtschaft, BT-Drucks. IV/1444). Legislative Verwirklichungsmöglichkeiten des Landes liegen noch im Bereich der Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand (s. Rd-Nr. 5), darüber hinaus etwa im Landessteuer- und -gebührenrecht (s. Art. 123). Die bedeutsamsten Möglichkeiten der Förderung hat das Land jedoch im Bereich des Subventionswesens (s. die Hinweise Rd-Nr. 17 vor Art. 151).



**Art. 154**

**Die auf demokratischer Grundlage aus den Kreisen der Berufsverbände gewählten Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft nehmen an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teil. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.**

**Entstehung:** Die Vorschrift wurde erst im VA eingefügt und hinsichtlich der 1 Formulierung mehrfach modifiziert (Prot. III S. 575 ff., 628 f.).

**Erläuterung:**\* I. Inhalt. Die Vorschrift stellt der in Art. 152 begründeten 2 wirtschaftlichen Kompetenz und Verantwortung des Staates das Prinzip gegenüber, daß die in der Wirtschaft Tätigen an dieser Aufgabe mitwirken (s. *Semler*, Prot. III S. 575; *N-L* Erl. zu Art. 154). Dabei wurden unter den zuständigen „Kreisen“ der Wirtschaft Arbeitnehmer (s. a. Art. 176), Arbeitgeber und sonstige selbständig Erwerbstätige (insbes. Landwirte) in gleicher Weise verstanden (s. Prot. III S. 575 f., 628 f.). Daß die „Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft“, die nach Art. 154 an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teilnehmen sollen, „auf demokratischer Grundlage aus den Kreisen der Berufsverbände“ gewählt sein müssen, schließt einerseits aus, daß die Repräsentanten der Wirtschaft vom Staat oder sonstige autoritär ernannt werden (s. *Schlögl*, Prot. III S. 576), andererseits aber auch, daß beliebige Organisationen als Repräsentation der Wirtschaft anerkannt werden, wenn nicht hinreichende Gewähr für ihre demokratische Basis und Struktur gegeben ist (s. a. *Semler*, Prot. IV S. 153). Art. 154 postuliert somit ein Mindestmaß an Homogenität spezifischer Formen rechtlicher oder politischer Selbstverwaltung der Wirtschaft mit dem allgemeinen demokratischen Prinzip (Art. 2, 4). „Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft“ haben Aufgaben übergeordneten Interessenausgleichs, während die „Berufsverbände“, aus denen sie hervorgehen, vornehmlich partikulare Interessen wahrnehmen (s. *Semler*, Prot. IV S. 153). Die Teilnahme an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben richtet sich auf die Kompetenz des Staates (s. insbes. Art. 152), besteht also einerseits in der Mitwirkung an seinen Entscheidungen, andererseits in der Übernahme von Aufgaben des Staates (*Semler*, Prot. III S. 575), soweit dies nach Art. 179 möglich ist (s. a. *N-L* Erl. zu Art. 154; s. u. Erl. zu Art. 179). Wesentlich ist schließlich, daß diese Teilnahme nicht nur stattfindet, sondern daß sie gewährleistet, institutionalisiert und damit auch öffentlich sichtbar ist. Das ist der spezifische Auftrag des Gesetzgebers in Satz 2 (für Anweisung an den Gesetzgeber *Semler* aaO.). – Die Vorschrift kann unmittelbar weder berechtigen noch verpflichten.

II. Verwirklichung. Den Gedanken des Art. 154 nimmt die BV selbst in 3 den Vorschriften über den Senat auf (Art. 35 ff.; *Semler*, Prot. IV S. 153). Im übrigen hat der Landesgesetzgeber den Auftrag des Art. 154 wohl unerfüllt gelassen. Für das Handwerk sowie für Industrie und Handel hat der Bundesgesetzgeber die Regelung der öffentlichrechtlichen Organisation und ihrer Aufgaben erschöpfend, die Regelung ihres Einflusses weitgehend vorweggenommen (Handwerksordnung idF. vom 28. 12. 1965; Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. 12. 1956). Die öffentlich-

\* S. a. das Schrifttum zu Art. 69 RhPFV; Art. 59 SaarIV; Art. 24 BV 1919.

rechtlichen Organisationen der freien Berufe sind teils bundesrechtlich (Rechtsanwaltskammern, Kammern der steuerberatenden Berufe), teils landesrechtlich (Kammern der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker) geregelt. Ihre wirtschaftliche Kompetenz ist im einzelnen jedoch unterschiedlich (s. Art. 179 Rd-Nr. 6). Bei allen diesen Organisationen ist übrigens die Aufgabe übergeordneten Interessenausgleichs, die für die „Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft“ typisch sein sollte, nur wenig ausgebildet und mit der Wahrnehmung partikularer Interessen, wie sie „Berufsverbände“ kennzeichnet, vermischt. Zum Status des bayerischen Bauernverbandes s. die Verordnung Nr. 106 über die Aufgaben des bayerischen Bauernverbandes vom 29. 10. 1946 (Ziegler-Tremel, Bayer. Verwaltungsgesetze, Nr. 57 m. w. Hinw.). Er ist „Berufsverband“. Für den Bereich der Gewerkschaften und Genossenschaftsverbände fehlen entsprechende öffentlichrechtliche Instrumente völlig. Die Einflußnahme auf die staatliche Organisation durch Beiräte, Vorschlagsrechte, Anhörungsrechte usw. ist im einzelnen sehr unterschiedlich (oder auch gar nicht) geregelt. Sie vollzieht sich im wesentlichen in den üblichen Kanälen verbandlicher Interessenvertretung gegenüber und durch Parteien, Parlament, Regierung und Verwaltungsapparat. Inwieweit eine nach Art. 154 gesetzlich geschaffene Organisation das durchgreifend ändern könnte, ist eine offene Frage.

- 4 III. Überlagerungen. 1. Art. 154 verstößt nicht gegen das Grundgesetz. Was die Verbindung zwischen bayerischer Staatsorganisation und wirtschaftlichen Berufsverbänden anbelangt, liegt der Vollzug des Art. 154 im Bereich der Verfassungsautonomie der Länder (Art. 28 GG; Erg. B.d. zu Art. 154). Jedoch kann der Bund die Teilnahme wirtschaftlicher Organisationen regeln, soweit die Länder Bundesgesetze vollziehen (Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG). Die Organisation der Wirtschaft selbst gehört zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 74 Nr. 11 GG; Erg. B.d. zu Art. 154). Der Bund hat davon nur teilweise Gebrauch gemacht (s. Rd-Nr. 3). Im Bund selbst fehlt es an einer gesetzlichen Regelung iS. des Art. 154 ebenso wie in Bayern.
- 5 2. Für die Europäischen Gemeinschaften s. die Vorschriften über den Wirtschafts- und Sozialausschuß (Art. 193ff. EWG-Vertrag; Art. 165ff. Euratom-Vertrag; revidierte Geschäftsordnung des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EWG und Euratom vom 28./29. 4. 1964 und 30./31. 5. 1967).

**Art. 155**

Zum Zweck einer möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Bewohner können unter Berücksichtigung der Lebensinteressen der selbständigen, produktiv tätigen Kräfte der Wirtschaft durch Gesetz besondere Bedarfsdeckungsgebiete gebildet und dafür Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage errichtet werden. Sie haben im Rahmen der Gesetze das Recht auf Selbstverwaltung.

**Entstehung:** Die Vorschrift entspricht Art. 114 E. Im Verlauf der eingehenden Beratungen (Prot. III S. 570 ff., 629 ff., IV S. 169) wurde die Vorschrift vor allem dem Wegfall des Landeswirtschaftsplans (Art. 113 Abs. 1 E) und der zentralen Planungsinstanz (Art. 113 Abs. 2 E) angepaßt. An die Stelle der Letzteren trat der Gesetzgeber (Prot. III S. 572). Ferner wurden zum Schutz des Mittelstandes die Worte „unter Berücksichtigung der Lebensinteressen der selbständigen, produktiv tätigen Kräfte der Wirtschaft“ eingefügt (Prot. III S. 632 ff.).

**Erläuterung:** I. Inhalt. 1. Allgemeines. Art. 155 (s. a. Art. 164 Abs. 2) dient, ähnlich wie Art. 154, der organisatorisch-technischen Erfüllung der in Art. 151 Abs. 1 und Art. 152 gestellten Aufgabe. Die Vorschrift enthält kein verbindliches Programm, geschweige denn eine subjektive Berechtigung oder Verpflichtung. Art. 155 soll nur einen Hinweis auf eine an sich bestehende Möglichkeit sein, nicht dagegen eine Anweisung an den Gesetzgeber oder gar eine Ermächtigung an ihn, die von sonst bestehenden verfassungsrechtlichen Hindernissen befreien würde (s. *Ehard*, Prot. III S. 630; *Schlögl*, ebd. S. 633; s. a. *Dehler*, ebd. S. 571). Die Vorschrift ist von der Überzeugung getragen, daß die Wirtschaft ohne den planenden und lenkenden Eingriff des Staates nicht mehr auskommt (*Pittroff*, Prot. IV S. 127). Sie will deshalb den Staat auf die Möglichkeit aufmerksam machen, territoriale, personelle und sachliche „Bedarfsdeckungsgebiete“ als Einheiten staatlicher Wirtschaftslenkung und gesellschaftlichen Ordnungsbedarfs zu schaffen und dafür eine besondere Organisationsform der „Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage“ zur Verfügung zu stellen. Darunter wurden Genossenschaften verstanden, die sich außer durch eine spezifische sachgerechte Ordnung vor allem durch die staatliche Hilfe und potentiell auch durch die staatliche Initiative auszeichnen sollten (s. *Horlacher*, Prot. III S. 573, 629). Sie sollten auch eine Alternative zur zentralen staatlichen Wirtschaftsbürokratie in Richtung auf regionale, lokale und fachliche Gliederung und auf Selbstverwaltung sein (s. insbes. Prot. III S. 571; s. a. *Ballerstedt*, AöR Bd. 74 [1948] S. 140, 156). – Der Gesetzgeber hat den „Vorschlag“ des Art. 155 nie aufgegriffen.

2. Einzelheiten. a) Der sachliche Zweck, den Art. 155 zunächst nennt, ist 3 vom Sozialstaatsprinzip (Art. 3) und von Art. 151 und 152 her zu verstehen. „Wirtschaftliche Bedürfnisse aller Bewohner“ sind nicht nur Verbraucherbedürfnisse, sondern auch Interessen bedrängter Produktionszweige (s. zB. *Scheringer*, Prot. III S. 632: die Landwirtschaft unter Bedingungen des freien Wettbewerbs) sowie die Nachfrage nach Arbeitsplätzen (einschl. der Möglichkeit unabhängigen Erwerbs; so vor allem hinsichtlich der Vertriebenen *Horlacher*,

Prot. III S. 573; *Schlögl*, ebd. S. 633; *Pittroff*, Prot. IV S. 227). Insofern kann die „möglichst gleichmäßige Befriedigung“ der Bedürfnisse nicht schematisch verstanden werden. Sie umfaßt vielmehr den vollen Spielraum sozialstaatlich verstandener Gleichheit (Art. 3, 118).

- 4 b) Als Instrumentarium nennt Art. 155 Bedarfsdeckungsgebiete und dafür gebildete Körperschaften des öffentlichen Rechts. Primär ist also das Bedarfsdeckungsgebiet. Die Körperschaft kann für das Bedarfsdeckungsgebiet errichtet werden, muß das aber nicht.
- 5 aa) Bedarfsdeckungsgebiete können nach räumlichen oder/und personellen und/oder gegenständlichen Kriterien errichtet werden (*Horlacher*, Prot. III S. 573; *N-L Erl.* zu Art. 155). „Bedarfsdeckung“ ist entsprechend der Weite der materiellen Zwecksetzung des Art. 155 im weitesten Wortsinn zu verstehen (s. *Rd-Nr.* 3). Außer dem Bedarf an Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen kommt zB der Bedarf an Wohnungen, Arbeitsplätzen und Betriebsstätten in Betracht (s. a. *N-L aaO.*). Offen ist auch, ob „Bedarfsdeckungsgebiete“ der Befriedigung eines gemeinsamen Bedarfs (Nachfrage) oder der gemeinsamen Befriedigung eines fremden Bedarfs (Angebot) dienen sollen.
- 6 bb) Körperschaften des öffentlichen Rechts (s. a. *Rd-Nr.* 2 aE.) sollen die Funktion der Bedarfsdeckungsgebiete organisatorisch verwirklichen: In den Zusätzen der „genossenschaftlichen Grundlage“ und des „Rechts auf Selbstverwaltung“ kommt zum Ausdruck, daß sich in dieser Organisation staatliche Initiative und Ordnung mit gesellschaftlicher Aktivität und Verantwortung treffen sollen (*Ballerstedt aaO.*). Vor allem soll das herkömmliche Bild der Genossenschaften bei der gesetzlichen Ausgestaltung der körperschaftlichen Selbstverwaltung richtungweisend sein. Der Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts bedeutet ein Mindestmaß an staatlich gegebener Ordnung, die laufende staatliche Kontrolle (Staatsaufsicht) und – dadurch gerechtfertigt – die besondere Unterstützung des Staates, schließlich besondere Befugnisse (*N-L aaO.*). Letzteres Element ist durch Art. 179 jedoch so verkürzt, daß von vorneherein fraglich sein mußte, ob die Körperschaften die ihnen zugedachten Aufgaben je erfüllen könnten.
- 7 c) Sachlich ist Art. 155 durch den Schutz „der Lebensinteressen der selbständigen, produktiv tätigen Kräfte der Wirtschaft“ zusätzlich eingeschränkt. Damit ist klargestellt, daß Art. 155 nicht etwa ein Gegengewicht zu Art. 153, sondern allenfalls eine Ergänzung hierzu darstellt (s. *Rd-Nr.* 1; *N-L aaO.*).
- 8 II. Überlagerungen. 1. Mit dem Grundgesetz ist Art. 155 vereinbar (s. *Ballerstedt in: Die Grundrechte*, Bd. III/1 1958, S. 78; kritisch *Scheuner*, *VVDSt-RL Heft 11 [1954] S. 1ff. [22]*). Zwar läßt die Weite seiner Konzeption grundgesetzwidrige Gestaltungsmöglichkeiten offen. Doch ist es Sache des Gesetzgebers, diese zu vermeiden (wie auch den Konflikt zu anderen Vorschriften der *BV*; s. *Rd-Nr.* 2).
- 9 2. Ob der Landesgesetzgeber noch irgendeine Möglichkeit hat, den Gedanken des Art. 155 zu realisieren, ist schwer zu sagen (dagegen *Erg. Bd.*

zu Art. 155; *Mayer* in: Maunz-Mang-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 3. Aufl. 1968, S. 98f.; s. a. *Ballerstedt* aaO.). Der Bund hat weitgehende Zuständigkeiten (s. insbes. Art. 73 Nr. 5, Art. 74 Nr. 11, 17, 18, Art. 75 Nr. 4 GG). Er hat davon durch eine Fülle von Gesetzen Gebrauch gemacht, die zwar weder ausdrücklich „Bedarfsdeckungsgebiete“ gebildet (diesen kommen am ehesten noch die Molkerei-Einzugs- und Absatzgebiete nach dem Milch- und Fettgesetz idF. vom 10. 12. 1952 nahe), noch „Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage“ für spezifische Bedarfsdeckungsbereiche errichtet haben, für diese Institutionen aber auch kaum Funktionen übrig lassen (s. Rd-Nrn. 12ff. vor Art. 151, Art. 151 Rd-Nr. 12, Art. 152 Rd-Nr. 4). Dazu kommt die immer größere Bedeutung des Europa-Rechts (s. insbes. EWG-Vertrag und EGKS-Vertrag), das mit den Gemeinsamen Organisationen für die Agrarmärkte (Art. 40 EWG-Vertrag; ein Verzeichnis s. Sartorius II, Europa-Recht, Nr. 177) Einrichtungen geschaffen hat, die dem Vorhaben des Art. 155 nahekommen. Möglich bleiben Organisationsformen iS. des Art. 155 wohl nur noch zum Zwecke der Förderung bedrängter territorialer oder fachlicher Wirtschaftsbereiche aus öffentlichen Mitteln (s. a. Art. 92 Abs. 2 und 3 EWG-Vertrag). Doch scheiden auch hier bereits wichtige Wirtschaftsbereiche aus, so der Montanbereich (Art. 4 EGKS-Vertrag) und der Bereich der Landwirtschaft (s. o.; Landwirtschaftsgesetz vom 5. 9. 1955). Im übrigen wäre mit bundesrechtlicher Vorordnung zu rechnen (Art. 91a GG).



**Art. 156**

**Der Zusammenschluß von Unternehmungen zum Zwecke der Zusammenballung wirtschaftlicher Macht und der Monopolbildung ist unzulässig. Insbesondere sind Kartelle, Konzerne und Preisabreden verboten, welche die Ausbeutung der breiten Massen der Bevölkerung oder die Vernichtung selbständiger mittelständischer Existenzen bezwecken.**

**Entstehung:** Eine entsprechende Vorschrift fehlte im E. Satz 1 wurde zu- 1 nächst auf Antrag der KPD aufgenommen (Prot. III S. 573f., 634). Satz 2 wurde in den Schlußverhandlungen der verfassungsgebenden Landesversammlung hinzugefügt (Prot. IV S. 169).

**Erläuterung:**\* I. Inhalt. Art. 156 richtet sich gegen Zusammenschlüsse von 2 Unternehmungen durch Fusion, Konzernbildung, Kartelle und Preisabsprachen, wenn sie der Bildung von Marktmacht dienen (Satz 1). Satz 2 stellt das Hauptangriffsziel heraus. Art. 156 ist danach wesentlich sozialstaatlich determiniert (Art. 3) und ergänzt Art. 151 und Art. 153 durch Nennung der Unternehmenszusammenschlüsse als besondere Gefahrenquelle. Satz 2 und die Entstehungsgeschichte (s. *Horlacher*, Prot. III S. 574) erlauben auch den Schluß, daß Unternehmenszusammenschlüsse, auch wenn sie zur Marktmacht führen, dann zulässig sind, wenn sie den „breiten Massen der Bevölkerung“ oder, ohne diesen zu schaden, wenigstens dem Mittelstand nützlich sind. Doch wird von diesem sozialstaatlichen Aspekt die grundsätzliche Negation wirtschaftlicher Machtkonzentration (Satz 1) nicht absorbiert (s. *Schlögl*, Prot. III S. 574; *Pittroff*, Prot. IV S. 127; *Schiefer*, ebd. S. 135; *Kuß*, ebd. S. 138; *N-L Erl.* zu Art. 156; *Nawiasky* o. III S. 54; s. a. *Hoegner* S. 190; aA. wohl *Ballerstedt* in: *Die Grundrechte*, Bd. III/1 1958, S. 84). Vielmehr gibt Art. 156 Satz 1 einem Komplex von wirtschaftspolitischen, allgemeinpolitischen und historischen Unwerturteilen gegen monopolistische Unternehmenszusammenschlüsse Ausdruck. Zusammenfassend ist also zu sagen, daß das Verbot des Art. 156 marktmachtbegründende Unternehmenszusammenschlüsse nur dann nicht trifft, wenn sie iS. eines Umkehrschlusses aus Satz 2 sozialstaatlich positiv zu bewerten sind. – Art. 156 enthält unmittelbar geltendes Recht (*N-L Erl.* zu Art. 156; *VerfGH* 21, 1 [11]) in der Weise, daß Verträge über Unternehmenszusammenschlüsse nichtig sind (§ 134 BGB; s. aber *Rd-Nr.* 4). Im übrigen ist Art. 156 Programmsatz für den Gesetzgeber.

II. Überlagerungen. 1. Das Grundgesetz schützt den Unternehmens- 3 zusammenschluß vor allem unter den Gesichtspunkten der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG), des Eigentums (Art. 14 GG) und der freien (auch wirtschaftlichen) Betätigung (Art. 2 Abs. 1 GG). Um Mißbräuchen entgegenzutreten (Art. 74 Nr. 16 GG), das Sozialstaatsprinzip zu verwirklichen (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG), das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu wahren (Art. 104a, 109 GG) und die Freiheit des nicht am Zusammenschluß teilnehmenden Einzelnen zu schützen (Art. 2 Abs. 1, 9, 12, 14 GG), ist der Gesetzgeber relativ frei (Art. 2

\* S. a. das Schrifttum zu Art. 16 *BerlV*; Art. 41 *BremV*; Art. 39 *HessV*; Art. 27 *NordrWestV*.

Abs. 1, 14 Abs. 1 Satz 2, 19 Abs. 2 GG). Nur das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit setzt ihm engere Grenzen (Art. 9 Abs. 2 GG). Zum Meinungsstand zum GG s. zB. *Rupp* in: Wettbewerb als Aufgabe. Nach zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, 1968, S. 189 ff.). Art. 156 Satz 2 entspricht insoweit dem Grundgesetz. Dagegen ist Art. 156 Satz 1 problematisch, soweit danach weitergehend Unternehmenszusammenschlüsse, die den Schutz der Vereinigungsfreiheit genießen, verboten sind, ohne daß auf ihren Widerspruch zu verfassungsgeschützten Werten abzustellen wäre (Art. 9 Abs. 2 GG).

- 4 2. Der Gegenstand des Art. 156 ist jedoch erschöpfend bundesrechtlich (Art. 74 Nr. 11, 16 GG: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen idF. vom 3. 1. 1966; s. a. „Das Deutsche Bundesrecht“ Teil III A) und europarechtlich (Art. 85 ff. EWG-Vertrag; Kartellverordnung der EWG vom 6. 2. 1962; Art. 65 f. EGKS-Vertrag) geregelt. Daneben ist Art. 156 als unmittelbar geltendes Recht außer Kraft getreten (*VerfGH* aaO.) und als Programm unerfüllbar geworden (*Scheuner*, *VVDStRL* Heft 11 [1954] S. 1 ff. [22 f.]; *Ballerstedt*, aaO. S. 77, 83 f.; *Geller-Kleinrahm-Fleck*, *Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Art. 27 Anm. 3).

**Art. 157**

(1) **Kapitalbildung ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft.**

(2) **Das Geld- und Kreditwesen dient der Werteschaffung und der Befriedigung der Bedürfnisse aller Bewohner.**

**Entstehung:** Der E enthielt im Dritten Hauptteil „Das Wirtschaftsleben“<sup>1</sup> einen besonderen Abschnitt über das „Geld- und Kreditwesen“ (Art. 122, 123). Er ging über Art. 157 insofern hinaus, als er das ganze Geld- und Kreditwesen auf den Landeswirtschaftsplan ausrichten wollte (Art. 113, 122 Abs. 1 E). Außerdem enthielt er eine Kompetenzvorschrift für Kreditsubventionen (Art. 123 Abs. 2 E). Art. 157 Abs. 1 entspricht Art. 123 Abs. 1 E; Art. 157 Abs. 2 entspricht Art. 122 Abs. 2 E. Die Reduktion ist vor allem auf den Wegfall der planwirtschaftlichen Konzeption des E zurückzuführen (Prot. III S. 574f., 634f.).

**Erläuterungen:**\* I. Inhalt. Art. 157 wiederholt den Grundgedanken des 2 Art. 151 in programmatischer Weise für Kapitalbildung, Geld- und Kreditwesen. Die Vorschrift macht Staat und Rechtsordnung für diese Bereiche verantwortlich und gibt einen Hinweis auf das Verfassungsverständnis der Eigentums-garantie (Art. 103, 158ff.). Die Vorschrift enthält unmittelbar keine subjektiven Berechtigungen oder Verpflichtungen.

Abs. 1 spezifiziert die Grundsätze des Art. 103 Abs. 2 und des Art. 158 Satz 1. 3 Der primäre Vollzug liegt beim Gesetzgeber (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Einzelheiten können aus Abs. 1 schwerlich entnommen werden.

Abs. 2 verlangt die öffentliche Kontrolle des Geld- und Kreditwesens (*Pittroff*, 4 Prot. IV S. 127: „keine Vergesellschaftung des Bankwesens . . . aber die zweckgebundene Richtung“). Darunter ist einerseits die Übernahme geld- und kreditwirtschaftlicher Aufgaben durch öffentliche Banken und Kreditanstalten zu verstehen (s. a. Prot. III S. 574), andererseits die Regulierung des privaten Geld- und Kreditwesens durch entsprechende Normen, aufsichtliche Überwachung und kooperative Einflußnahme (vor allem im Rahmen des Subventionswesens).

II. Überlagerungen. 1. Art. 157 ist mit dem Grundgesetz vereinbar 5 (s. Art. 2 Abs. 1, 14 Abs. 1 und 2, 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1, 74 Nr. 16, 109 GG). – Die Masse der in Art. 157 vorgesehenen Aufgaben hat heute aber der Bund übernommen (s. insbes. Art. 73 Nr. 4, 5, Art. 74 Nr. 11, 16, Art. 88 GG; s. zur Gesetzgebung des Bundes „Das Deutsche Bundesrecht“ Teil III H). Hervorzuheben ist die Deutsche Bundesbank, deren Funktionen intensiv und umfassend auf das Geld- und Kreditwesen einwirken (s. Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26. 7. 1957). Ihre Hauptverwaltung für Bayern ist die „Landes-zentralbank in Bayern“, auf welche die Landesregierung einen begrenzten Einfluß hat (§§ 8, 9 BBankG). Hinzu kommen weitere Banken des Bundes (s. zB. *Delorme-Schlicht*, Handbuch des gesamten Kreditwesens, 7. Aufl. 1965). In den Rahmen des Art. 157 Abs. 2 fallen auch die konjunkturpolitische Einflußnahme des Bundes auf die öffentlichen Haushalte (s. Rd-Nrn. 15f. vor Art. 151) und das

\* S. a. das Schrifttum zu Art. 62 RhPfv; Art. 53 SaarIV.

geldpolitische Instrumentarium des Außenwirtschaftsrechts (Außenwirtschaftsgesetz vom 28. 4. 1961). Die allgemeine Aufsicht über das Kreditwesen (Gesetz über das Kreditwesen vom 10. 7. 1961) hat demgegenüber eine negative, „bank- und kreditpolizeiliche“ Funktion. Einschlägig sind ferner die Vorschriften und Maßnahmen des Bundes zur Streuung der Eigentumsbildung (s. zB. die Gesetzgebung zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer). Eine massive Einflußnahme auf die Geld- und Kreditverhältnisse im Land geht schließlich vom vielfältigen Subventionswesen des Bundes aus (s. dazu *Zacher*, VVDStRL Heft 25 [1967] S. 370 ff., 387 ff.). Dem Land verbleiben demgegenüber ergänzende Funktionen vor allem im Rahmen der Haushaltswirtschaft des Landes, der Kommunen und der sonstigen landesinkorporierten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (s. aber Rd-Nrn. 15 f. vor Art. 151; *Stern*, Verhandlungen des 47. DJT 1968, Teil E), insbesondere auch durch Subventionsvergabe (s. die Hinweise in Rd-Nr. 17 vor Art. 151). Institutionell sind hervorzuheben die Bayerische Staatsbank (Gesetz vom 25. 10. 1950, BayBS III S. 561), die Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung (Gesetz vom 7. 12. 1950, BayBS III S. 580), die Bayerische Landesbodenkreditanstalt (Gesetz idF. vom 17. 11. 1966, GVBl. S. 439) und die öffentlichen Sparkassen, die im Bayerischen Sparkassen- und Giroverband zusammengeschlossen sind, der die Bayerische Gemeindebank trägt (Gesetz über die öffentlichen Sparkassen idF. vom 1. 10. 1956, BayBS I S. 574).

- 6 2. S. zu Art. 157 aus dem Europarecht insbesondere Art. 61, 67 ff., 92 ff., 104 ff., 129 f. EWG-Vertrag; Satzung der Europäischen Investitionsbank vom 25. 3. 1957; Art. 4, 5, 54 EGKS-Vertrag; Art. 99, 100 Euratom-Vertrag; das Europäische Währungsabkommen vom 5. 8. 1955 und das Protokoll über die vorläufige Anwendung dieses Abkommens vom gleichen Tage. S. a. *Möller*, Integration 1969 S. 45 ff. – Aus dem internationalen Recht s. das Abkommen über den internationalen Währungsfonds vom 27. 12. 1945 und das Abkommen über die internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung vom 27. 12. 1945 (s. zu den vorgenannten Texten: Sartorius II, Europa-Recht).