

Literaturbericht zum Thema¹

Von Gerd Winter

Mit dem Abklingen der Sozialisierungsdebatte Anfang der fünfziger Jahre rückte die Alternative soziale Marktwirtschaft – demokratischer Sozialismus als Leitidee vor (Hartwich 1968). Kooperation und Verflechtung von Staat und Wirtschaft, die für die Sozialisierungsperspektive ein wenn auch normatives, nicht analytisches, so doch geläufiges Thema waren, verloren an Interesse.

Das neoliberale Lehrgebäude dachte vom privatrechtlichen Ordnungsrahmen her und konnte das Formengefüge staatlicher Intervention nur negativ, d. h. als krankhafte Erscheinung regelverletzender Partikularinteressen oder als korrigierende Ausnahme erfassen und somit nicht positiv, d. h. in seiner Eigenart und Eigengesetzlichkeit untersuchen:

„Selbstverständlich können, da keine Ordnung vollkommen ist und keine Ordnung alles regelt, *Ausnahmen*, vor allem solche Ausnahmen notwendig werden, die den Charakter von politischen Interventionen in das marktpreisgesteuerte Geschehen haben. Man muß sich aber darüber klar werden, daß diese Interventionen *Ausnahmen sind*, also des Nachweises ihrer *Notwendigkeit und Nützlichkeit bedürfen*, während zugunsten des ordnungskonformen Lenkungsprinzips die *Vermutung der Nützlichkeit* spricht ...“
(Böhm 1966, 147).

Für die interventionistische Lehre war dagegen staatliche Steuerung selbstverständlich und vor allem unter Gesichtspunkten der erforderlichen Intensität und Effektivität interessant. Hier gab es die verschiedensten Typologien von Interventionsformen, von denen ein Vorschlag von Scheuner (1954, 69) zitiert werden soll. Aufbauend auf den grundlegenden Institutionen des Privatrechts gebe es:

1. Unmittelbare Interventionen
 - Verbote, Erlaubnisvorbehalt
 - inhaltliche Gestaltung von Rechtsverhältnissen, z. B. Preisbindungen (heute auch als Materialisierung des Privatrechts bezeichnet, G. W.)
 - Leistungsgebote, z. B. Qualitätsnormen
 - Betrauung mit öffentlichen Funktionen, z. B. Beileihung
 - gestaltender wirtschaftlicher Ausgleich
2. Mittelbare Interventionen
 - Steuer-, Währungs-, Kreditpolitik
 - Subventionen
 - Propaganda
3. Anerkennung und Begrenzung der „Sozialpartner“
4. Anerkennung und Begrenzung der wirtschaftlichen Selbstverwaltung
5. Im internationalen Recht neben dem klassischen Völkervertragsrecht Übertragung von Hoheitskompetenzen auf internationale Organisationen
6. „Soziale Umgestaltung“ durch Entzug wirtschaftlicher Kontrollrechte bis hin zur Sozialisierung

Beiden Richtungen, der neoliberalen wie der interventionistischen, ist gemeinsam, daß sie Staat und Wirtschaft als getrennte Einheiten unterstellen, daß sie der Wirtschaft eine prinzipielle Entfaltungsfreiheit zuerkennen, deren negative Folgen zu bewältigen Rolle des Staates sein soll², und daß der Staat als Inhaber des Herrschaftsmonopols dabei primär „hoheitlich“ handelt.

Obwohl Herbert Krüger bereits 1954 in der Diskussion zum Scheunerschen Beitrag bemerkte, daß „die Formen der staatlichen Wirtschaftspolitik (...) weitgehend nicht mehr subordinationsrechtlicher, sondern koordinationsrechtlicher Natur sind³ – eine These, die er seitdem beständig aber lange vereinzelt weiterverfolgt hat⁴ – traten kooperative Formen der Wirtschaftsverwaltung erst später wieder ins Licht der literarischen Aufmerksamkeit. Als Markstein muß hier wohl die Einrichtung der „Konzertierten Aktion“ durch das Stabilitätsgesetz gelten.

Heute ist die Literatur zum Thema so stark angeschwollen, daß sie nur bewältigt werden kann, wenn man sie von vornherein untergliedert.

Es liegt nahe, nach zwei vielfach diagnostizierten Hauptlinien historischer Entwicklung von Kooperation und Verflechtung zu ordnen, nämlich der politischen Überformung der Wirtschaft einerseits und der privaten Überformung des Staates andererseits. Dies entspräche auch den beiden hauptsächlichen Denkrichtungen, wie sie sich in der Literatur finden, dem Denken vom Markt her (das meist einer privatrechtlichen oder ordoliberalen Sozialisation des jeweiligen Autors entspringt), oder dem Denken von der politischen Herrschaft her (das meist einer öffentlichrechtlichen oder interventionistischen Sozialisation des Autors entspringt). Auf diese beiden Entwicklungslinien hin lassen sich auch die Beiträge im vorliegenden Band am zwanglosesten einteilen und erscheinen deshalb auch in dieser Ordnung. Bezieht man jedoch die sonstige Literatur mit ein und berücksichtigt den vor allem am Recht interessierten Zusammenhang dieses Bandes, so empfiehlt sich eine eher formale Unterscheidung, die nämlich, ob es um Formen der Praktizierung vorhandenen Rechts oder um die Formen des Rechts selbst geht. Man muß sich dabei freilich der Tatsache bewußt sein, daß diese Unterscheidung im historischen Verlauf selbst an Trennschärfte zu verlieren im Begriff ist. Es ist selbst wiederum eine Form von staatlich-wirtschaftlicher Kooperation, daß die Legislative vor allem im Wege von Generalklauseln und Ermächtigungen die eigentliche Rechtsentwicklung auf den Prozeß der „Rechtsanwendung“ verschiebt.

Der Horizont dessen, was im folgenden an Literatur zu präsentieren ist, soll nicht vorab genau festgelegt werden. Unschärfen der Definition von „Verflechtung“, „Rechtsform“, „Staat“, „Wirtschaft“ nehme ich in Kauf, um nicht möglicherweise Zusammengehöriges vorschnell auszugrenzen. Nur soviel sei bemerkt, daß neben „Verflechtung“ auch „Kooperation“ (verstanden als geringere Dichte der Beziehungen von Staat und Wirtschaft) untersucht wird, und daß neben den Rechtsformen selbst auch – wie oben gesagt – Formen der Praktizierung des Rechts zur Sprache kommen (was um der Kürze willen im Titel des Bandes nicht zum Ausdruck gebracht worden ist). Im übrigen gibt über Möglichkeiten, „Rechtsform“ zu definieren, im vorliegenden Band *Rottleuthner* Auskunft.

Rottleuthner plädiert im zweiten, hauptsächlichen Teil seines Beitrags dafür, schärfer zwischen der Beschreibung von Rechtsformen selbst und Aussagen über Entstehungsbedingungen, Wirkungen, Funktionen und dergl., in seinen Worten zwischen internen und externen Merkmalen der Rechtsformen zu unterscheiden, und legt aus der Sicht verschiedener Forschungsrichtungen insbesondere dar, mit welchen Unterscheidungen diese internen Merkmale erfaßt werden können. Mein Literaturbericht verfolgt primär den Zweck, solche Beschreibungen für den Bereich der staatlich-wirtschaftlichen Verflechtung aufzulisten. Dabei ist freilich die strenge Abtrennung von „externen Merkmalen“ nicht immer durchgehalten. Im zweiten, knapperen Teil des Berichts wird Literatur zu Funktions- und Entstehungszusammenhängen behandelt.

Eine Bemerkung schließlich noch über hier nicht zu behandelnde Themen: Nicht zur Debatte stehen die vielfältigen Formen der außermärklichen Kooperation von Wirtschaftsunternehmen; nur, soweit sie in Kooperation mit dem Staat entstehen, verfaßt oder betrieben werden, haben sie hier ihren Ort, desgleichen, soweit sie als Erklärung für staatlich-wirtschaftliche Kooperation benutzt werden.

I. Eine Formensammlung

1. Kooperative Formen der Praktizierung geltenden Rechts

Hier interessiert nicht das Recht, das Kooperation schon selbst arrangiert, sondern einerseits das „imperative“ (vorwiegend öffentliche) Recht, das der Umsetzung durch Verwaltung bedarf, und das „freisetzende“ (vorwiegend private) Recht, aus dessen Umsetzung sich der Staat im Vertrauen auf die unsichtbare Hand weitgehend zurückzieht.

(1) Kooperation anstelle oder zur Erwirkung einer einseitigen Entscheidung

Rechtlich ist hier eine Entscheidung vorgesehen, der die Behörde aber ausweicht, um sich mit dem Betroffenen zu einigen. Als Beispiel ist die *Sanierungsabsprache im Umweltrecht* zu nennen (Bohne 1980, S. 41 f.; Winter 1975, S. 16 ff., 35 f.). Der Weg z. B. einer nachträglichen Anordnung gem. § 17 BISG oder einer Unterlassungsverfügung nach den Landeswassergesetzen wird vermieden, weil der Verschmutzer – meist ein größerer Betrieb – Wohlverhalten verspricht und auf diese Weise Rechtsstreitigkeiten entfallen. Auch kann sich die Behörde so flexibler auf das zeitlich, technisch und finanziell vom Verschmutzer Machbare einstellen.

Ein weiteres Beispiel war der *Freibau* oder *Freikauf im Baurecht* (Weyreuther 1979). Beim sog. Freibau handelte es sich um folgenden Sachverhalt (vgl. BVerwG E 4, 111): Die Wohnungsbehörden konnten nach dem Wohnungsgesetz von 1946 Wohnungen erfassen und Bedürftigen zuteilen. Davon betroffene Eigentümer versuchten sich von einer solchen Zuteilung ihrer Wohnung dadurch zu befreien, daß sie eine

andere (meist schlechtere) Wohnung bauten und in Absprache mit der Behörde freiwillig der Bewirtschaftung unterstellten. Beim sog. Freikauf zahlte der Eigentümer einer bewirtschafteten oder – später – dem gemeindlichen Belegungsrecht unterliegenden Wohnung einen Betrag dafür, daß er die Wohnung einem weniger dringlich unterzubringenden Wunschmieter überlassen darf (vgl. BVerwGE 5, 128). Eine heute im sozialen Mietwohnungsbau praktizierte Variante könnte man als „Freitausch“ bezeichnen: das Wohnungsunternehmen wird von einer bestimmten Belegungsbindung für eine Wohnung befreit und verspricht dafür, die besondere Bindung bei einer anderen, an sich ungebundenen Wohnung zu verwirklichen.

Eine Unterform der Freikaufabsprache ist der *Garagenablösungsvertrag*, bei dem gegen Zahlung einer Geldsumme Befreiung von der Pflicht zum Bau einer Garage oder eines Einstellplatzes (§ 2 RGaO) erteilt wird. Freikäufe stellen auch *Dispens- oder Folgelastenverträge* dar. Hier zahlt z. B. eine Baugesellschaft einen (als Beitrag zur den Folgelasten der Ansiedlung verstandenen) Betrag dafür, daß die Baugenehmigungsbehörde Bedenken im Rahmen von Ermessens- oder (faktischen) Beurteilungsspielräumen zurückstellt (als Beispiel s. BVerwG E 42, 331; vgl. Schulze 1964, Stützle 1974).

Absprachen der genannten Art können – wie die Sanierungsabsprache – von den Partnern als unverbindlich, als gemeinsame Absichtserklärung gemeint sein (Bohne (1980, 74 f.) nennt sie dann „informal“), oder sie können als verbindlich, als vertragliche Vereinbarung gemeint sein wie im Fall des Freikaufs. Was sie gemeinsam haben und im vorliegenden Zusammenhang interessant macht, ist freilich weniger diese Frage der Verbindlichkeit als ihre Eignung zum Ausweichen vor einer einseitigen hoheitlichen Entscheidung.

Von der Frage der subjektiv gewollten, m. a. W. der soziologisch festzustellenden Verbindlichkeit der Absprachen ist die der rechtlichen Verbindlichkeit zu unterscheiden. Eine subjektiv gewollte Verbindlichkeit muß nicht auch rechtlich gültig sein. Die Frage ist (ebenso wie ihre Vorfrage nach der rechtlichen „Zulässigkeit“) bekanntlich lange umstritten gewesen (vgl. im Bereich der o. g. Beispiele nur Weyreuther 1979). Die Rechtsprechung hat ihren strikten Legalismus (Vertrag nur wenn gesetzlich erkennbar zugelassen) (BVerwG E 4, 111; 5, 128) zugunsten einer aufgeschlosseneren Haltung (Vertrag schon, wenn gesetzlich nicht erkennbar verboten) verändert (BVerwG E 42, 331), was sie freilich selbst nicht zugibt (vgl. a. a. O. 334 f.). Die neuere Haltung ist dann durch § 54 VwVerfG gesetzlich festgeschrieben worden. Zum Teil, etwa bei den Garagenablösungsverträgen, ist in den Landesbauordnungen auch spezialgesetzlich eine ausdrückliche Anerkennung erfolgt.

Diese juristische Beurteilung hat auch für die sozialwissenschaftliche Analyse der „Kooperation anstelle einseitiger Entscheidung“ Folgen. Der Bereich solcher Kooperation ist durch Legalisierung der Praxis geschrumpft. Der Kooperationsgedanke ist also aus der Verwaltungspraxis in das Denken der Gerichte und Gesetzgeber übernommen worden, wozu mehr unter Kapitel 2. Dagegen hat sich ein „grauer“ Bereich von Absprachen entwickelt, in dem das Gesetz zwar nicht eindeutig, wohl aber für den Normalfall dem Sinne nach einseitig hoheitliches Handeln vorsieht. Im Normalfall hält sich die Verwaltung meist auch daran, weicht aber in Fällen von besonderer (meist ökonomischer) Bedeutung davon ab.

Im vorliegenden Band berichten *Gotthold* und *Vieth* über einzelfallbezogene Absprachen bei der Wettbewerbsaufsicht. Beispiele sind hier Absprachen bei der Beseitigung von Rabattkartellen und bei der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen. Sie fügen sich in ein Bild, das auch auf die mit sog. consent decrees und consent orders operierende Praxis der amerikanischen Wettbewerbsaufsicht paßt (Oehler 1976).

Bei den bisher erwähnten Formen steht im Vordergrund, daß die staatliche Seite die Wahrnehmung hoheitlicher Kompetenzen (seien sie auch manchmal nur vage formuliert) unterläßt, um sich ein sonst schwer durchsetzbares Verhalten oder Unterlassen zu sichern. Rechtliche Macht steht hier faktischer Machtlosigkeit gegenüber, sie verzichtet auf ihr Recht, um wenigstens etwas zu erreichen. Anders ist es, wenn faktische Macht nicht auch mit rechtlicher Macht ausgestattet ist. Beispiele für diese Situation sind vermutlich häufig zu finden, wenn der Staat seine Aufgaben in privatrechtlicher Form erfüllt. Hierher gehört der im vorliegenden Band von *Stuth* beschriebene städtebauliche Zusatzvertrag, den die Entwicklungsgesellschaft Wulfen bei Bodenverkäufen benutzt. Sie hat gegenüber nachfragenden Bauherren in der Gemeinde ein Angebotsmonopol für Boden. Dadurch können im Zusatzvertrag den Bauherren bauliche Gestaltungsforderungen auferlegt werden, die bauordnungsrechtlich kaum erzwingbar wären. Allerdings handelt es sich insofern um eine komplexere Form, als nicht die Gemeinde selbst fordert, sondern die privatrechtliche Entwicklungsgesellschaft. Die Benutzung des Privatrechts ist also verdoppelt.

Absprachen anstelle von einseitiger Entscheidung gibt es nicht nur bei der soeben besprochenen Einzelfallverwaltung, sondern auch bei der *Regelsetzung*. Der Gesetzgeber unterläßt eine gesetzliche Intervention und handelt sich dafür ein bestimmtes Verhalten der Betroffenen ein. Meist zitierte Beispiele sind das Heizöl-Selbstbeschränkungsabkommen von 1965, in dem die Mineralölwirtschaft zugunsten der Kohle ihren Absatz an Heizöl kontingentierte, und die Zigarettenwerbebeschränkung von 1970 (v. Zezschwitz 1978, Schlarmann 1971, S. 98 ff., 117 ff., Kaiser 1971).

Aus der Schweiz sind die vor dem Ausbau des notenbankpolitischen Instrumentariums üblichen *gentleman's agreements zur Geldpolitik* beschrieben worden, in denen sich die Notenbank und Geschäftsbanken über bestimmte Einschränkungen von Bankgeschäften einigten (Tuchtfeld 1968). Als Beispiel aus jüngster Zeit mag weiterhin die Absprache zwischen Bundesregierung und Mannesmann vom Oktober 1980 dienen, nach der das Mitbestimmungsgesetz zunächst nicht geändert werden sollte, wenn Mannesmann seine die Mitbestimmung unterlaufende Umstrukturierung unterließ.

Im vorliegenden Band bereichert *Bohne* die Palette um einen weiteren Fall. Er behandelt die Selbstbeschränkungsabsprache hinsichtlich der Benutzung von Einwegflaschen, die die Bundesregierung vom Erlass einer entsprechenden Verordnung gem. § 14 AbfG abgehalten hat. Folgt man der Ankündigung des zuständigen Staatssekretärs Hartkopf, so scheint dergleichen Kooperation nunmehr in den offiziellen Kanon der Politikinstrumente im Umweltsektor aufgenommen zu

werden (Hartkopf 1980). So verzeichnet eine Zusammenstellung sämtlicher umweltrechtlicher Maßnahmen des Bundesinnenministeriums zwischen 1970 und 1980 neben Gesetzen usf. ganz offiziell auch „freiwillige Absprachen“. Allerdings ist die Zahl im Vergleich zur Verwendung der klassischen Instrumente noch sehr gering: Neben 48 Gesetzen, 115 Verordnungen, 91 Verwaltungsvorschriften, 2 Verwaltungsabkommen und 24 Programmen gab es 3 „freiwillige Absprachen“ zwischen Staat und Wirtschaft⁵.

Daß es Absprachen zur Regelsetzung auch in anderen Politikbereichen gibt, zeigen im vorliegenden Band für die Wettbewerbsaufsicht wiederum *Gotthold und Vieth*. So ist die Frage, ob Kartellersatzformen (z. B. Preismeldestellen) unter das Kartellverbot fallen, mit der betroffenen Wirtschaft ausgehandelt worden.

Absprachen gibt es schließlich auch in der *Rechtsprechung*. Am bekanntesten ist wohl die Vereinbarung geworden, die die Conterganherstellerin Grünenthal GmbH 1970 mit dem Nebenklägervertreter und der Bundesregierung getroffen hat, um eine Einstellung des Strafverfahrens zu erreichen. Die betroffenen Kinder sollten auf weitere Schadensersatzansprüche verzichten, das Unternehmen und die Bundesregierung sagten dafür eine limitierte Entschädigung zu (Derleder/Winter 1976). Zwar waren Staatsanwaltschaft und Gericht nicht Vertragspartner. Informell haben sie jedoch sicherlich ihre Einstellungsbereitschaft signalisiert. Jedenfalls sind sie auf das „Angebot“ der Firma eingegangen⁶.

Aus dem Justizalltag wäre noch über eine Fülle von informalen Absprachen zwischen Richter und Parteivertretern zu berichten, die von der Terminverlegung über die Eingrenzung des Streitstoffes und Art und Umfang der Beweisaufnahme bis zur Entscheidung selbst reicht. Empirische Untersuchungen konzentrieren sich jedoch bisher auf den formalen (d. h. rechtlich anerkannten) Vergleich (Röhl, 1980) bzw., im Strafrecht, auf die Einstellung gegen Buße; die informale Seite ist dagegen noch wenig erforscht (s. immerhin Lautmann 1972). Für den Strafprozeß liegt eine auch auf deutsche Verhältnisse zu geschriebene Analyse des amerikanischen „plea bargaining“ vor (Schumann 1977). Insgesamt gilt auch bei den rechtsprechungsbezogenen Absprachen, daß mit Aufnahme des Kooperationsgedankens ins Recht selbst (Betonung des Vergleichs, § 279 ZPO, der Einstellung mit „Gegenleistung“, § 153 a StPO) manche der früher deutlich rechtswidrigen Absprachen in eine Grauzone ungeklärter Rechtmäßigkeit geraten (in der sie sich gerade deshalb erst recht entfalten können). Weiteres Material über eine nicht (mehr?) nur nach vorgegebenem Recht urteilende Justiz stellt *Heydebrand* im vorliegenden Band zusammen.

(2) Informelle Absprachen neben oder an Stelle von formellen Verwaltungsverfahren

Hier werden nicht die materiellen Voraussetzungen und die Form der Entscheidung außer Funktion gesetzt, sondern rechtlich durchgeregelte Verfahren. Wiederum läßt sich beobachten, daß die Hauptanwendungsfälle Projekte mit besonderer, meist ökonomischer Bedeutung betreffen.

Gut dokumentiert sind wiederum Absprachen im Bereich der Raum- und Umweltverwaltung. Bei größeren Vorhaben, die eine immissions- oder atomrechtliche Genehmigung erfordern, wird in *informellen Vorverhandlungen* häufig zwischen Bewerber und Verwaltung schon Einigung erzielt (Bohne 1980, 29 f.). In England ist das *Aushandeln von Bebauungsplänen* weit verbreitet (Jowell 1980, Loughlin 1978), aber auch für die Bundesrepublik sind dazu Beispiele beschrieben worden (Wollmann 1975; s. auch den Sachverhalt von BVerwG E 45, 309). Bei Neuan siedlung werden häufig sog. Industrieansiedlungsverträge geschlossen. In den USA sind informale Verhandlungen bei den verschiedenen Regulierungsbehörden verbreitet (Woll 1963; *Informal Bargaining* 1971).

Inhaltlich geht es bei den Absprachen meist darum, daß die Verwaltung verspricht, das Projekt im formellen Verfahren insbesondere gegenüber betroffenen Dritten durchzusetzen, während der Interessent, meist ein Unternehmen, sich zur Detailplanung und Realisierung des Projekts verpflichtet. Freilich achtet man bei der Formulierung der Abspracheergebnisse darauf, für die Behörde keine Bindung im rechtlichen Sinn entstehen zu lassen – sie wäre in der Regel planungsrechtlich unzulässig und würde das förmliche Verfahren von vornherein fehlerhaft machen –, trotzdem ist die Bindung der Verwaltung faktisch gegeben, weil man auf Steuereinnahmen und Arbeitsplätze hofft und das formale Verfahren faktisch aushöhlt.

Fallbeispiel für einen Industrieansiedlungsvertrag: Der englische Konzern Imperial Chemical Industries (ICI) vereinbarte 1976 mit dem Land Niedersachsen und der Stadt Wilhelmshaven folgenden (hier zusammengefaßten⁷) Leistungsaustausch:

Leistungen der ICI

Die Firma trägt die Kosten für den Entwurf und den Bau ihrer Suprastruktur auf dem Schiffsanleger.

ICI trägt die Kosten für die laufenden Unterhaltungsbaggerungen der Zufahrt.

ICI baut eine Kläranlage.

Nach Ablauf von 10 Jahren werden die Investitionen ca. 4 000 Mio DM betragen und ca. 2 000 Dauerarbeitsplätze geschaffen sein.

Die Firma will sich „bemühen“, vorzugsweise Arbeitnehmer aus WHV einzustellen.

ICI will das AbfG bezüglich der Beseitigung von gefährlichen und giftigen Abfällen einhalten.

Die Firma „beabsichtigt“, bei der Errichtung des Betriebes soweit als möglich Unternehmen aus WHV zu beschäftigen.

ICI hält das niedersächsische Wassergesetz in Bezug auf die Einleitung der behandelten Abwässer in die Jade ein.

Die Anlagen werden nach der jeweils besten anerkannten Industriepraxis errichtet.

Rücktrittsrecht von Stadt und Land unter bestimmten Umständen.

Gegenleistungen von Stadt und Land

Das Land wird einen Schiffsanleger errichten. Es werden die Kosten für den Entwurf und den Bau übernommen.

Das Land übernimmt die Kosten für die Entbaggerung der Zufahrt vom Hauptfahrwasser der Jade bis zu den Löschköpfen an der Umschlagspier.

Land und Stadt werden sicherstellen, daß das Betriebsgelände von Westen her eine Straßenanbindung ohne Investitionskosten für ICI erhält.

Das Betriebsgelände wird an das Streckennetz der DB angeschlossen, ohne Investitionskosten für die Firma.

Die Stadt verpflichtet sich ab 1.1.1980 jährlich 160 000 cbm Trinkwasser aus dem öffentlichen Trinkwassernetz der Stadt WHV ohne Investitionskosten für die Firma zu liefern.

Während der Bauphase verpflichtet sich das Land, dafür zu sorgen, daß ohne Investitionskosten für die Firma genügend Brauchwasser zur Verfügung steht.

Land und Stadt verpflichten sich, der Firma zu ermöglichen, ihren Bedarf an Salzsole aus dem Salzstock Rüstringen zu decken.

Das Land wird nach Abschluß dieses Vertrages mit ICI einen notariell zu beurkundenden Vertrag über das 328 ha große zukünftige Betriebsgelände abschließen.

Land und Stadt erklären sich dazu bereit, alles im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten liegende zu unternehmen, falls sich wider Erwarten formelle Mängel eines Planes (z. B. Flächennutzungsplan) herausstellen sollten.

Stadt und Land werden auf dem benachbarten Gelände keine bau- und gewerberechtlichen Genehmigungen für Gelände, Anlagen oder Betriebe erteilen, die mit der industriellen Nutzung des Betriebsgeländes unvereinbar sind.

Die von ICI zu stellenden Anträge auf Erteilung von Genehmigungen werden so schnell wie möglich bearbeitet und entschieden.

Im vorliegenden Band enthält der Beitrag von *Stuth* ein weiteres Beispiel für Absprachen, die Verwaltungsverfahren unterlaufen. Er handelt von einem Vertrag zwischen der Gemeinde Wulfen und der Entwicklungsgesellschaft, in dem letzterer praktisch das ganze inhaltliche Planungsgeschäft bei Erstellung von Bebauungsplänen übertragen wurde.

(3) Kooperation an Stelle von staatlicher Abstinenz

Die Formen (1) und (2) sind dadurch gekennzeichnet, daß der Staat hoheitliche Kompetenzen nicht oder nicht voll ausnutzt, sondern kooperiert. Bei der Form, die nun zu besprechen ist, soll sich der Staat nach dem rechtlich verkörperten Prinzip gerade eines Eingreifens enthalten, greift aber dennoch ein. Dies geschieht in unterschiedlicher Intensität von vorübergehender Kooperation bis zur Begründung einer institutionalisierten Verflechtung, meist unter Einsatz von Subventionen als Mittel der Beeinflussung der Kooperationsbereitschaft des Partners. Hoheitlicher Zwang kann nicht eingesetzt werden, weil spezielle Rechtsgrundlagen fehlen. Wichtiges Beispiel ist hier die *Sanierung bei drohendem Konkurs*. Nach der privatrechtlichen Konzeption des Vertrags- und Insolvenzrechts ist der ohne staatliche Rettungsaktion wirklich stattfindende Konkurs ein höchst funktionales Mittel zur Reinigung des Marktes. Damit bleiben aber nicht nur die Folgen für Arbeitnehmer, kommunale Steuerbasis und ggf. Anschlußkonkurse z. B. von Banken unberücksichtigt, sondern auch die Ursachen der Zahlungsunfähigkeit, die häufig eher in komplexen ökonomischen Zusammenhängen als in unternehmerischer Fehlleistung wurzeln (Knieper 1977). Als Beispiel, das diesen Folgen und Ursachen

durch staatlich-wirtschaftliche Kooperation Rechnung trägt, ist das *Vertragswerk zur Sanierung der Ruhrkohle* von 1969 wohl am besten dokumentiert. Die Konkurrenz des Mineralöls und billigerer ausländischer Kohle veranlaßte die Kohle- und Stahlindustrie auf der einen, den Bund und das Land Nordrhein-Westfalen auf der anderen Seite zu einem umfangreichen Abkommen, nach dem die kohlefördernden Unternehmensteile in eine rationeller wirtschaftende neue „Ruhrkohle AG“ eingebracht werden und die Muttergesellschaften staatliche Subventionen erhalten sollten, um den Kaufpreis für die Einbringung kreditieren und Investitionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze tätigen zu können (Vertragswerk 1973, Möbitz 1972, Streckel 1973).

Im vorliegenden Band untersuchen *Gessner* und *Plett* weitere Konstellationen: Wird das Unternehmen von den Gläubigern „fallengelassen“ und findet sich auch kein öffentlicher Haushalt zur Stützung bereit, pflegt die Liquidierung des Vermögens in einer Weise zu erfolgen, die noch hinter den Ordnungsrahmen (*par condicio creditorum*) und die sozialen Rücksichtnahmen (Vorrang der Lohnansprüche) der Konkursordnung zurückfällt. Zwar bringen es die dinglich gesicherten Gläubiger im „Gläubigerpool“ noch zu einer Kooperationsleistung, jedoch geht das auf Kosten der anderen Gläubiger. Hier hilft nur staatlicher Zwang auf gesetzlicher Grundlage: Konkursausfallgeldgesetz und Betriebsrentengesetz.

Solcher Zwang oder auch die Bereitschaft des Staates weiterzugehen, kann dann wieder zurückwirken und nach Art der Selbstbeschränkungsabkommen freiwilliges Wohlverhalten erzeugen. So mag man erklären, warum die Banken beim Herstatt-Konkurs die Anleger entschädigten und darauf einen Einlagensicherungsfonds geschaffen haben (Ronge 1980).

2. Schaffung von Rechtsformen der Kooperation und Verflechtung

a) Organisationsregelung

Im Wirtschaftsrecht wird vielfach eine Zunahme von Organisationsregelungen festgestellt. Was darunter zu verstehen ist, wird von den je mitgedachten Gegenbegriffen her deutlich: „Vom Bürgerrecht zum Organisationsrecht“ (Ott 1972, S. 355) verweist auf die Zunahme von regelungsbedürftigen intermediären Organisationen, „vom Kontrakt zur Organisation“ (*Brüggemeier*, im vorliegenden Band) auf die Ablösung des Marktes als strukturierendes Prinzip, „vom verhaltensbezogenen zum prozeß- und organisationsbezogenen Recht“ (Teubner/Willke 1980, Teubner 1978, Ott 1972, S. 357) auf die Rückverlagerung des Ansatzpunktes der Regelung in die inneren Entstehungsbedingungen des Verhaltens von Unternehmen, Verbänden, Behörden und anderen Organisationen. In diesem eher deskriptiven als – wie die beiden anderen Verständnisse – entwicklungsgeschichtlichen Verständnis soll im Folgenden von Organisationsregelung gesprochen werden. Es geht also z. B. um die Regelung des Verwaltungsverfahrens statt nur des Verwaltungsakts, der Betriebsverfassung statt nur des Arbeitsvertrages, der Unternehmensverfassung

statt nur des Kaufvertrages. Verhaltensbezogene Regelungen, etwa „Materialisierungen“ des Privatrechts oder „situative Verwaltung“ (Treutner/Wolff, 1978) werden damit freilich keineswegs abgelöst (dazu unten zu (11) und (12)). Nur, soweit sie auf den gleichen Zweck zielen wie Organisationsregelungen, nämlich unterschiedliche Interessen in der Organisation zu integrieren, scheinen sie instrumentell (nicht unbedingt auch symbolisch (dazu unten zu (14))) unterlegen zu sein. *Brinkmann* belegt dies im vorliegenden Band am Beispiel der Formel vom Unternehmensinteresse in ihrem Verhältnis zur Unternehmensorganisation. In unserem Zusammenhang interessieren nun nicht sämtliche vorkommenden Arten von Organisationsregelungen, sondern nur diejenigen, bei denen von Staat-Wirtschaftskooperation gesprochen werden kann. Die hier zu nennenden Formen sollen – wiederum recht äußerlich – danach unterschieden werden, ob sich Staat und Wirtschaft jeweils in der Organisation des anderen gleichsam Brückenköpfe schaffen, oder ob eine neue verflochtene Organisation, ein ausdifferenziertes Teilsystem mit eigener Zielfestlegung, gebildet wird.

(4) Organisationsregelung I: Staatliche Brückenköpfe in privaten Machtzentren

aa) Unternehmen

Eine Form sind der *Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz* (§ 53 BImSchG) und der *Strahlenschutzbeauftragte* (§ 29 StrlSchV). Im Betrieb wird eine Position geschaffen, die von der Befolgung der privaten Unternehmensziele teilweise abgekoppelt wird, um staatlich gesetzte Ziele durchsetzbar zu machen (Rehbinder 1972). Allerdings ist die Person Angestellter des Unternehmens und wird auch von diesem selbst ausgewählt.

Eine Form von enormer Verbreitung und mit längerer Tradition besteht darin, Staatsrepräsentanten Sitz und Stimme im Aufsichtsrat eines Unternehmens oder Präsidium eines Verbandes einzuräumen. Solche Verbindungen dienen natürlich nicht nur dem staatlichen Einfluß auf die Organisation, sondern auch dem Einfluß in umgekehrter Richtung, z. B. der Beschaffung staatlicher Aufträge⁸. Häufig ist diese Art Verflechtung freilich nicht rechtlich abgesichert, sondern freiwilliger Beschluß z. B. der Hauptversammlung der AG. Ist die öffentliche Hand auch am Gesellschaftskapital beteiligt, so wird die Sitzverteilung (neben anderen Vorkehrungen zur Verfolgung staatlicher Zwecke) meist im Gesellschaftsvertrag oder in besonderen „*Abmachungen*“ zwischen *Gesellschaft oder Großaktionär und öffentlicher Hand* geregelt⁹. Diese sind, nachdem sie bei Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen schon längere Zeit praktiziert worden waren, vom Reichsgericht privatrechtlich anerkannt¹⁰ und durch § 48 Abs. 2 Sa. 1 RHO öffentlichrechtlich sogar vorgeschrieben worden (Berkemann 1966, S. 178 ff.). In § 64 BHO sind sie nicht mehr erwähnt, was an ihrer Zulässigkeit aber nichts ändert.

Fallbeispiel für eine „Abmachung“¹¹: Die Stadt Bieberich beteiligte sich an einer AG für Gasbeleuchtung. Mit dem Großaktionär schloß sie einen Vertrag, in dem es u. a. hieß: „Zur Durchführung der in Ziff. I bezeichneten Ziele verpflichten sich die Stadt und Th., in den Generalversammlungen der AG ... dafür einzutreten, daß je die Hälfte der Aufsichtsratsmitglieder nach den Vorschlägen des Magistrats und der Th. gewählt werden. Sie verpflichten sich weiter, daß zum Vorsitzenden des Aufsichtsrates das vom Magistrat, zum stellvertretenden Vorsitzenden das von der Th. vorgeschlagene Aufsichtsratsmitglied gewählt wird“.

bb) Verbände

Die wissenschaftliche und politische Wahrnehmung des Verhältnisses von Verbänden und Staat scheint sich in den letzten Jahren leicht verschoben zu haben. Bis in die sechziger Jahre richtete sie sich vor allem auf den Einfluß privater Interessen in der Politik, bewertete diesen positiv („Pluralismus“) oder negativ („Lobbyismus“) und reagierte mit Vorschlägen, die vorwiegend die institutionelle Gestalt des Staatsapparates betrafen und diese – je nach Standpunkt – stärker öffnen oder unabhängiger machen sollten. Rechtsfiguren, die – in die eine oder andere Richtung – ausgedeutet oder entwickelt wurden, waren z. B. der sog. ministerialfreie Raum für beratende oder entscheidende Ausschüsse, die Beteiligung der sog. Träger öffentlicher Belange in Verwaltungsverfahren, die Offenlegung von Spenden in der Parteienfinanzierung, die Inkompatibilität zwischen Interessenvertretung und Trägerschaft öffentlicher Mandate.

Heute richtet sich die Aufmerksamkeit zunehmend auf die Organisation der Verbände selbst. Man hat entdeckt, daß besonders die großen Verbände die z. T. sehr unterschiedlichen Interessen bei der Vertretung nach außen filtern und damit im Grunde schon selbst staatliche Leistungen vollbringen (Lehmbruch 1979, 50 f.; Teubner 1979, 490 f.). Damit stellen sich zwei Fragen: Wie muß der Verband organisiert sein, damit seine Politik nach außen als legitimiert erscheint; und wie muß er organisiert sein, damit seine Politik nach innen, gegenüber den tatsächlichen und potentiellen Mitgliedern als legitimiert erscheint (Teubner 1978). Die Antwort hierauf sind rechtspolitische und rechtsinterpretatorische Vorschläge in Anlehnung an die öffentliche Selbstverwaltung: Der Außenlegitimation dienen das Demokratieprinzip, die Rechtsaufsicht und die Autonomiegarantie, der Innenlegitimation Aufnahmezwang, Oppositionsprinzip und Rechtsschutz gegenüber der Verbands-„obrigkeit“ (Teubner 1978, 168). Die Verbände werden damit als quasi-staatliche Einheiten rekonstruiert, die die Umweltprobleme, d. h. die Probleme des Gesamtstaates, in sich selbst hineinnehmen und in kleinerem Maßstab in einer Struktur lösen, die der des Gesamtstaates entspricht (Teubner 1979, 500 f.). Diese „neo-korporatistische“ Strategie des liberalen, nicht des autoritären Typs (zur Unterscheidung vgl. Schmitter 1979), unterscheidet sich von repluralisierenden Konzepten wie dem Verbändegesetzentwurf der FDP (dazu kritisch v. Alemann 1979, 123), aber auch von den auf Stärkung der staatlichen Kontrolle ausgerichteten Konzepten (dazu Böckenförde 1976, 473) dadurch, daß sie den Staat gleichsam in die gesellschaftlichen Subsysteme (Verbände) hineinverpflichtet und so zugleich entlastet (Teubner 1979; Willke 1978, 237).

Diese Sichtweise ist aus der Verbändeforschung inzwischen auch in die Debatte um die *Unternehmensverfassung* übernommen worden. Mitbestimmung ist für sie nicht primär ein Problem des Verhältnisses von Kapital und Arbeit, sondern ein Problem der Verankerung von Gesamtsystemrationalität (z. B. wohl: der Arbeitsplatzsicherung, der Einkommenspolitik) in Subsysteme, die sich durch explizite Teilrationalität (Gewinn- oder Wachstumsmaximierung) auszeichnen (Teubner 1980). Das gilt erst recht, wo auch an einen Einbau von Konsumenteninteressen in das Unternehmen gedacht wird (Reich 1977, 331 f.).

cc) Technische Prüf- und Normungsorganisationen

Solche Organisationen, z. B. das Deutsche Institut für Normung (DIN), der Verein Deutscher Ingenieure (VDI), die technischen Überwachungsvereine (TÜV), waren ursprünglich – freilich staatlich initiierte (Brüggemeier 1977, 269) – Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft. Hauptaufgabe war die Vereinheitlichung von Produkten im Interesse der Rationalisierung der Produktion und des Verbrauchs. Mit zunehmender Bedeutung der technischen Sicherheitsprobleme und Entwicklung des technischen Sicherheitsrechts haben sie auch in diesem Bereich Normungs- und Überwachungsfunktionen übernommen. Da diese Funktionen nicht zuletzt wegen ihrer Herkunft aus dem Polizeirecht als öffentliche gelten, lag hier staatliche Regelung nahe. Der klassische Weg ist die *Beleihung*, z. B. die Beleihung des TÜV mit der Kfz.-Prüfung. Beleihung ist nicht staatlich-wirtschaftliche Kooperation oder Verflechtung, weil das Institut die Organisation des Beliehenen selbst weitgehend unberührt läßt, vielmehr nur einerseits „von unten“ den Rechtsschutz gegenüber den Rechtsunterworfenen, andererseits „von oben“ die Aufsicht über den Beliehenen einrichtet. Verflechtung i. S. d. Organisationsregelung stellt es dagegen dar, wenn Vertretern des Staates Mitgliedschaft in den Gremien dieser Organisationen eingeräumt werden, wie es beim DIN auf Grund des 1975 mit der Bundesregierung abgeschlossenen Vertrages der Fall ist (dazu im vorliegenden Band *Fuchs*).

(5) Organisationsregelung II: Private Brückenköpfe in staatlicher Verwaltung

Bekannt und nicht weiter zu beschreiben ist hier die unendliche Fülle von beratenden und mitentscheidenden Ausschüssen und Kommissionen, in denen Vertreter der Wirtschaft an staatlichen Entscheidungen mitwirken. Im vorliegenden Band behandelt *Wolf* ein Beispiel, das das gewohnte Ausschußwesen auf die Spitze treibt. Von Brückenköpfen kann hier nicht mehr gesprochen werden, sondern eher von einem Zerfließen staatlicher Substanz in einer nur noch formal staatlichen Hülle. Gemeint sind die beim Bundesminister gebildeten, für die Reaktorsicherheit zuständigen Gremien „Reaktorsicherheitskommission (RSK)“ und „Kerntechnischer Ausschuß (KTA)“. Um deren Bedeutung für die Kerntechnologie zu be-

stimmen, unterscheidet Wolf mit Knoepfel/Weidner (1980) die Steuerungsebenen Programmkern (z. B. Dosisgrenzwerte), innere Programmschale (Meßmethoden, Produktanforderungen) und äußere Programmschalen (Genehmigungsverfahren), arbeitet heraus, daß von den inneren Programmschalen der größte Einfluß auf die Sicherheitstechnologie ausgeht, und zeigt, daß deshalb in der RSK und dem KTA, aber auch den mit diesen zusammenwirkenden privaten Organisationen (DIN, Gesellschaft für Reaktorsicherheit), und nicht in staatlicher regulativer Politik, die wichtigsten Entscheidungen fallen. Wie dies geschieht, wird durch die dann folgende Beschreibung der Zusammensetzung und der Normungsverfahren der Gremien deutlich.

Man kann den Fall Sicherheitstechnologie auch als ein Beispiel für „*capture*“ *der regulierenden Behörde durch die Regulierten* bezeichnen, wie sie für das Verhältnis mancher amerikanischer Behörden zu ihren Klienten behauptet worden ist (Kolko 1965, Bernstein 1955). Allerdings wäre dann die relative Absonderung des technischen Sachverständigen von wirtschaftlichen Interessen noch einzuarbeiten. Zum Problem „*capture*“ steuert im vorliegenden Band *Billerbeck* eine Fallstudie bei, und zwar so, daß diese Verflechtungsform von einem Gegenbeispiel her deutlich wird. In Kalifornien wurde den früher dominanten wirtschaftsfreundlichen Fachbehörden eine Art Gegenbehörde vorgesetzt, die in Konfrontation gegen die raumnutzende Wirtschaft die raumplanerischen und umweltschonenden Interessen vertreten sollte und dafür auch mit Entscheidungskompetenzen ausgerüstet war. Anders als viele andere Aufsichtsbehörden, die – dem *capture*-Mechanismus gemäß – auch zunächst durch eine Gegenklientel gegründet wurden, um dann in die Hand der Beaufsichtigten überzugehen, blieb hier die „Gegenklientel“, die Umweltschützer, aber am Ball, und die Behörde hielt trotz durchaus auch notwendig werdender Kooperation und Kompromisse ihren Kurs im großen und ganzen durch, eine Tatsache, die schließlich zum Kompetenzabbau zugunsten der verflochtenen Fachbehörden führte.

(6) Organisationsregelung III: Konzertierung von Konflikten

Auch hier interessieren nicht so sehr diejenigen Rechtsformen, die Konflikte allererst zulassen (Koalitionsfreiheit) oder zu regulieren versuchen (Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene, Zulässigkeitsvoraussetzungen von Streik und Aussperrung), sondern diejenigen, die eine Kooperation oder Verflechtung der Konfliktparteien mit dem Staat etablieren.

Paradebeispiel ist hier die *Konzertierte Aktion* nach § 3 StabG. 1967 gegründet, sollte sie ein Forum für stabilitätspolitischen Interessenausgleich sein (Hoppmann 1971; Schlarman 1971, 18–29; W. Schmidt 1973). Für das mehrfache Scheitern der Konzertierten Aktion wird vor allem angeführt, sie habe sich zu sehr auf Einkommenspolitik beschränkt, sei einseitig zur Dämpfung gewerkschaftlicher Wünsche tätig geworden, und habe zuviele Teilnehmer gehabt, habe also auf zuwenig selektierende Eigenleistungen der Teilnehmer aufbauen können (Lehmbruch 1979, 57 f.; Willke 1978; *Willke* im vorliegenden Band)¹².

Als effektiver, weil sie diese Fehler vermeidet, gilt dagegen die österreichische „Sozialpartnerschaft“, die auf der Zusammenarbeit nur weniger, mit Vertretungsmonopolen ausgestatteter Großorganisationen mit dem Staat beruht (Lehmbruch 1979, 58 f.).

(7) Organisationsregelung IV: Gemeinschaftsgründung zu bestimmter Zweckverfolgung

Diese Form unterscheidet sich von der Form (6) dadurch, daß der zu verfolgende Zweck genauer festliegt. Sie hat Projektcharakter. Von der Form (4) unterscheidet sie sich dadurch, daß die Organisation von vornherein auf diesen – und zwar dominant staatlichen – Zweck hin gegründet und nicht eine vorhandene Organisation lediglich gleichsam staatlich eingefärbt wird.

Zu nennen sind hier die bereits Anfang des 20. Jahrhunderts gegründeten *Abwasserverbände*, in denen die ein Gewässer nutzenden Unternehmen, die Gemeinden und die Landkreise zusammengefaßt sind, um das Gewässer nutzbar zu erhalten¹³. Rechtsform war meist die *Körperschaft des öffentlichen Rechts*.

Eine weitere Form sind die *gemischtwirtschaftlichen Unternehmen*. Es gibt sie als normale Warenproduzenten – insofern interessieren sie hier nicht weiter – und als Produzenten von „merit goods“, lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen, für deren Verfügbarkeit der Staat zu sorgen hat.

Hauptbeispiel ist der Sektor Energieversorgung. In ihm sind privates und staatliches Kapital, Personal und Projektieren untrennbar verflochten. Der besonderen, staatlichen Zweckverfolgung entsprechend ist der Sektor aus dem Wettbewerbsrecht ausgenommen (§ 103 GWB, s. auch § 5 EnergiewirtschaftsG). Die Konsequenz, ihn im Hinblick auf den Rechtsschutz von ihm betroffener Anwohner dann auch öffentlichrechtlich zu behandeln, hat man bisher dagegen nicht gezogen (Winter 1979, 398 f.).

Im vorliegenden Band schildert *Stuth* ein weiteres Beispiel für eine staatlich-private Gemeinschaftsgründung: die Entwicklungsgesellschaft Wulfen. *Scharmer/Wollmann* erörtern, welche Alternativen zur Verflechtung es bei staatlicher Zweckverfolgung in der Stadtsanierung gibt, und welche Vor- und Nachteile die verschiedenen Formen haben.

b) Prozeßregelung

Konfligierende Parteien in einer neuen Organisation zusammenzufassen (Form 6), ist der seltenere Fall. Häufiger ist die Regelung von *Verfahren* der Konfliktaustragung. Überläßt der Staat die Parteien hier nicht – im rechtlich abstrakt vorgegebenen Rahmen – sich selbst, so tritt er meist als Entscheidungsinstanz auf. Kooperation praktiziert er dagegen, wenn er vermittelnd eingreift, sei es, um eine Entscheidung zu vermeiden, sei es, um die Entscheidung besser rechtfertigen zu können. Er kann den Konflikt auch gleichsam unterlaufen, indem er ihn neutralisiert.

(8) Prozeßregelung I: Mediatisierung von Konflikten

Ein Beispiel für diese Variante ist vor allem die gerichtliche Förderung des Vergleichs im Zivilprozeß. Sie ist schon seit je Pflicht des Gerichts (jetzt § 279 ZPO) und durch die Beschleunigungsnovelle wegen der Betonung des Mündlichkeitsprinzips („Stuttgarter Modell“) noch einmal verstärkt worden (Wolf 1976; Röhl 1980).

(9) Prozeßregelung II: Erörterung von Konflikten

Im Verwaltungsverfahren ist die rechtsstaatlich tradierte „Anhörung“ des Betroffenen vor einer nachteiligen Entscheidung weitgehend der „Erörterung“ der Behörde mit Antragsteller und Betroffenen gewichen (s. z. B. §§ 10 BISG; 18 FStrG). Die von der Behörde in dem Konflikt zwischen diesen zu treffende Entscheidung soll so Ergebnis gemeinsamen Bemühens werden. Auch dies ist eine Form von Kooperation, die bei Großvorhaben freilich unübersehbar fiktiv ist. Die Entscheidung liegt hier meist schon fest, die Erörterung wird zum Ritual, das Behörde und Interessenten zur Sortierung der Betroffenen in Uneinsichtige und Integrierbare, Betroffene dagegen auf Aufklärung über Interessenpolitik nutzen.

(10) Prozeßregelung III: Neutralisierung von Konflikten

Ein Beispiel für Neutralisierung ist die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Aussperrung (Urteile v. 10.6.1980, NJW 1980, 1642). Das BAG sorgt hier minutiös für materielle Kampfparität (nicht auch Parität der ökonomischen Ausgangslagen). Wenn beide Truppen gleich stark sind, wird aber der Kampf, da keine siegen kann, für beide Seiten aussichtslos und die Verhandlung erfolgsversprechender. Der Zweck, volkswirtschaftliche Kosten zu vermeiden, ist so erreicht (Mückenberger 1980, 244).

c) Materielles Recht

Materielles Recht wird zwar zunehmend um Regelungen, die ihren Ansatzpunkt in die innere Organisation der Verhaltensvorbereitung vorverlagern, ergänzt (vgl. oben zu 2 a), es bleibt aber dennoch als Typ bestehen. Kooperative Form nimmt es vor allem an, wenn an die Stelle des Befehls, staatliche Zwecke zu verfolgen, ein – meist finanzieller – Anreiz tritt.

(11) Materielles Recht I: „Konkrete Ordnungen“

Gesellschaftliche Problembereiche – bereits der terminus stammt aus konkretem Ordnungsdenken – werden nicht der Lösung im Rahmen der abstrakten Rechts-

institute überlassen, sondern bis ins Detail ausgeregelt. Anlegerschutzrecht, Mietrecht, Bildungsrecht, Umweltrecht, Reiseveranstaltungsrecht, Datenschutzrecht, Arzneimittelrecht, Rundfunkrecht sind Beispiele der letzten Jahre. Die Regelung ist meist durchaus auf Dauer gerichtet, weshalb die früher übliche Bezeichnung „Maßnahmegesetz“ nicht ganz zutrifft. Sie muß nicht kooperativ erfolgen, ist es aber häufig. War dies der Fall, und sind Interessenten wie auch Betroffene beteiligt gewesen, kommen nicht selten eher Formelkompromisse zustande, die das Problem in andere, z. B. justizielle oder administrative Arenen verschieben. Hat man sich wirklich geeinigt, so geht dies nicht selten auf Kosten anderer „konkreter Ordnungen“. Ein Beispiel: Das Bundesamt für Kredit- und Versicherungsaufsicht „maximierte“ kürzlich den Anlegerschutz, indem es von der Anlage von Lebensversicherungsbeiträgen im Mietwohnungsbau abriet. Damit wurde dem Mietwohnungsneubau Kapital entzogen.

(12) Materielles Recht II: Tauschförmiges Recht

Man kann drei Unterformen unterscheiden: Der Staat kompensiert die Bereitschaft eines privaten Akteurs, staatliche Zwecke zu berücksichtigen, durch *Subvention*. Der soziale Wohnungsbau ist hierfür ein Beispiel: Die Wohnungsunternehmen halten sich an Bindungen der Preise und der Konsumentenauswahl (Käufer, Mieter) und erhalten dafür direkte, objektbezogene Förderung (Mietsektor), unternehmensbezogene indirekte Förderung (Steuerbefreiung bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen) und – durch Förderungszusagen – Absatzgarantien (Eigentumssektor). Bei der zweiten Unterform erhebt der Staat *Abgaben* für ein unerwünschtes Verhalten, das damit zugleich zum geduldeten Verhalten wird. Ein Beispiel ist die Abwasserabgabe, die zu zahlen hat, wer bestimmte Schmutzfrachten in öffentliche Gewässer einbringt (Winter 1978; Salzwedel 1972).

Die dritte Form ist älter. Hier läßt sich die öffentliche Hand, z. B. eine Gemeinde, eine bestimmte Leistung, z. B. Abwasserreinigung, durch *Beiträge* und *Gebühren* bezahlen. Der Unterschied zur zweiten Form liegt darin, daß bei dieser nicht eine kassenmäßig kostenverursachende Leistung, sondern ein Teil einer Ressource erkaufte wird, deren Vernutzung kassenmäßig nicht voll erfaßbar ist, weshalb dagegen normalerweise regulativ eingeschritten wird (s. dazu aber *Ladueur* im vorliegenden Band).

d) Umverteilungssysteme

Auch die bisher behandelten Formen setzen überwiegend – privates oder staatliches – Geld in Bewegung. Doch geschieht dies letztlich, um den Kreislauf der Warenproduktion in Gang zu halten. Davon ist zu unterscheiden, wenn Geld für reproduktive Zwecke in Bewegung gesetzt wird. Es soll sich nicht als Kapital vermehren, sondern umverteilt und wieder ausgezahlt werden. Gegenüber rein pri-

vaten Versicherungssystemen einerseits und steuerstaatlicher Umverteilung andererseits tritt Verflechtung von Staat und Wirtschaft hier in Gestalt privater und staatlicher Mischfinanzierung auf.

(13) Umverteilungssysteme: Mischfinanzierung im Reproduktionssektor

Ein Beispiel dafür ist die Rentenversicherung. Während aber in ihrer gegenwärtigen Form immerhin die Art und Weise der *Mittelbeschaffung* — einerseits aus Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, andererseits aus Steuermitteln — dem Modell der Trennung von Gesellschaft und sich über Steuern refinanzierendem Staat folgt, würde sich diese Trennung in einer weiter verdichteten Verflechtungsform verwischen, wenn der heute vieldiskutierte „Maschinenbeitrag“ verwirklicht würde. Er zieht in ähnlicher, jedoch nicht identischer Weise wie eine Steuer zu Beiträgen heran, denen weniger und weniger eine unmittelbare Gegenleistung (Rentenanwartschaften für die *eigenen* Arbeitnehmer und ihre Angehörigen) gegenübersteht. Hiervon wie auch von der Widerspiegelung der Art der Finanzierung in der Zusammensetzung der Entscheidungsgremien handelt die Untersuchung von *Sieveking* im vorliegenden Band.

Eine ganz ähnliche Ablösung des Beitrags von der unmittelbaren Gegenleistung und damit ein zwar bereichsspezifisches, aber doch steuerähnliches Ausgleichssystem stellen das Konkursausfallgeld und die Betriebsrentensicherung dar, die im vorliegenden Band von *Gessner* und *Plett* beschrieben werden.

Nimmt man etwa die Berufsbildungsabgabe hinzu, so läßt sich von einer Wiederausbreitung der Fondswirtschaft sprechen, oder besser, weil es kein Zurück hinter den Steuerstaat gibt (vgl. zur parallelen Frage des „from contract to status“ *Brüggemeier* im vorliegenden Band), von partieller Auflösung des Staates in bereichsspezifische Ausgleichssysteme, möglicherweise also einer weiteren Form des Einbaus von Gesamtsystemrationalität in Teilsysteme (vgl. oben 2a).

3. Regeln der Regelung

Wenn eine Gemeinde in kooperativer Form eine bestimmte Bebauungsweise regelt, ist ihr Verhalten selbst Gegenstand von Regeln, z. B. von Bauplanungsrecht. Wenn der Bundestag ein Verflechtungsmodell von Unternehmensverfassung regelt, muß er selbst Regeln, z. B. Verfassungsrecht, beachten. Bei diesen „Sekundärnormen“ (vgl. *Rottleuthner* in diesem Band) gibt es wiederum Organisations-, Verfahrens- und „materielle“ Normen. Von ihnen sind die ersten beiden Arten bereits unter 1. und 2. mitbehandelt worden, weil es gerade ein Charakteristikum der Kooperation ist, daß die Unterscheidung von Primär- und Sekundärnormen (in der die Trennung von Gesellschaft und Staat wiederkehrt) verfließt. Ähnliches gilt für das materielle Recht, das Recht also, das im engeren Sinn den Entscheidungs*kalkül* (nicht dessen Organisation und dessen Verfahren) betrifft. Doch ist das noch näher

zu beleuchten. Die Frage ist, ob sich die Kooperation von Staat und Wirtschaft in dem die staatlichen Entscheidungskalküle regelnden Recht niederschlägt, und, ggfs., auf welche Weise.

(14) Prozeduralisierung: Relationierungsprogramme

Augenfällig ist die Ausbreitung des *Abwägungsdenkens*¹⁴. Der Entscheidungsinstanz werden nicht mehr Verhaltensgrenzen in Form des Verbots der Ermessensüberschreitung und der Verletzung des Gleichheitssatzes gesteckt, aber auch nicht konditional eine bestimmte Entscheidung vorgegeben, sondern das Durchlaufen eines Kalküls auferlegt, dessen Ergebnis nur am Rande interessiert¹⁵. Man kann dies als Relationierungsprogramm bezeichnen, wenn man darunter versteht, daß in dem Kalkül sämtliche betroffenen Interessen in Betracht gezogen und abgewogen werden sollen¹⁶.

Zum Abwägungsdenken im Planungsrecht gibt es privatrechtliche Parallelen. Ein Beispiel ist die Warentestrechtsprechung des BGH (insbesondere E v. 9.12.1975, BGHZ 65, 325). Ist der Test *neutral*, im *Bemühen* um Objektivität und *sachkundig* durchgeführt, und erscheinen die gezogenen Schlüsse *vertretbar, diskutabel* (BGHZ 65, 334 f.; Hart/Joerges 1980, 192), so liegt kein rechtswidriger Eingriff in den Gewerbebetrieb vor, auch wenn der Test zu falschen Ergebnissen kam. Ein weiteres Beispiel, das sich freilich erst im Vorfeld des positiven Rechts befindet, ist die im vorliegenden Band von *Brinkmann* untersuchte Formel vom Unternehmensinteresse als der Leitfigur unternehmerischer Entscheidungen. Würde, was H. Krüger seit langem propagiert, positiviert, so müßte die Unternehmensinteresseformel des weiteren um eine Formel der Berücksichtigung des Allgemeinwohls ergänzt werden (Krüger 1971, 48).

Dieses Abwägungsdenken kennzeichnet inzwischen auch die der Verfassung entnommene Regelung des *gesetzgeberischen* Entscheidungskalküls. Ist schon früher der Übergang der Grundrechtsdeutung als Ausgrenzung subjektiver Sphären zu einem Wertsystem vollzogen (z. B. BVerfG E 7, 198 ff.) und diagnostiziert worden (vgl. Goerlich 1973; Preuß 1979, 147 ff., Schneider 1979), so sieht *Wiethölter* im vorliegenden Band insbesondere in der Mitbestimmungsentscheidung des BVerfG (E 50, 290 ff.) einen weiteren Schritt des Substanzverlustes hin zu einer „Prozeduralisierung“. Für die Bevorzugung welchen Interesses sich der Gesetzgeber letztlich entscheidet, ist zweitrangig. Wichtiger ist, daß er seiner Entscheidung alle bisherigen Erfahrungen und verfügbaren Einsichten zugrundelegt und die Entscheidung ändert, wenn sich andere als die erwarteten Folgen ergeben. *Wiethölter* meint, mit dieser Verpflichtung könne („Politik („der Staat“) nur auf dem Boden allgemeiner (Lern-)Konsense die bisherige Entwicklung (buchstäblich: rücksichtsvoll und vorsichtig!) fortschreiben und neuere Entwicklungen (buchstäblich: allseitig erträglich und durchhaltbar!) anstoßen“. Ob sich damit freilich langfristig Stabilität erzielen läßt, bezweifelt *Heydebrand* im vorliegenden Band.

Hängt der Übergang zur inhaltlich entleerten Prozeduralisierung mit Kooperation und Verflechtung von Staat und Wirtschaft zusammen? Es fällt auf, daß die Leitentscheidungen (Flachglas, Frankfurter Flughafen, Mitbestimmung) anlässlich von administrativen und gesetzgeberischen Entscheidungssituationen ergangen sind, die durch je eine kräftige Konfliktlinie und durch Kooperation der Entscheidungsinstanz mit einer der Konfliktparteien unter weitgehendem Ausschluß der – schließlich klagenden – anderen Partei gekennzeichnet waren. Weiterhin ist zu registrieren, daß die Abwägungsdogmatik gerade auch auf *Fachplanungsbehörden*, also stark auf Förderung ihrer besonderen Klientel ausgerichtete Behörden (Straßenbau, Flughafenbau, weniger auch Wassernutzung), ausgedehnt wird, statt daß die bisher nicht, nun aber verstärkt zu berücksichtigenden Belange etwa des Umweltschutzes durchgesetzt werden, indem die fachplanerische Entscheidungskompetenz auf die allgemein raumplanerische Behörde übertragen wird (vgl. hierzu auch *Billerbeck* im vorliegenden Band).

Es liegt angesichts dessen nahe anzunehmen, daß die Prozeduralisierung hier weniger wirklich Entscheidungskalküle beeinflussen, als vielmehr Entscheidungen darstellbar und akzeptabel machen soll, indem signalisiert wird, daß die Entscheidung vorläufig, also alles im Grunde wieder revidierbar ist oder doch in anderen Fällen anders ausfallen kann. Das Offenhalten des Entscheidungshorizonts, das nach Luhmann (1969) die Parteien in ein Verfahren einbindet, bindet sie, so umstrukturiert, auch (wieder) in die Gesellschaft als Ganze ein. Dieses Akzeptierbarmachen wirkt freilich auf die Entscheidungsfindung selbst zurück. Diese wird, indem sie das Erforderliche und Akzeptable je neu auslotet, „strategisch“ (Ladeur 1979; s. auch *Heydebrand* im vorliegenden Band).

Das materielle, auf den Entscheidungskalkül bezogene Recht verliert damit an Steuerungskapazität im Sinne des Bewirkens spezifischen Verhaltens und wirkt nun unmittelbar (d. h. nicht über systemintegrative Leistungen oder, m. a. W., „Legalität“ vermittelt) symbolisch sozialintegrativ.

4. Internationales Recht

Die Unterscheidung von internationalen Beziehungen zwischen privaten Unternehmen, denen das internationale Privatrecht zugeordnet ist, und die internationalen Beziehungen zwischen Staaten, denen das Völkerrecht zugeordnet ist, verwischt sich zunehmend. Staaten schließen Wirtschaftsverträge mit Unternehmen, weil, wie in staatssozialistischen Ländern und vielen Entwicklungsländern, der Staat die Außenwirtschaft selbst betreibt; Unternehmen schließen politische Verträge mit Staaten, weil, wie in kapitalistischen Ländern, die Unternehmen öffentliche Funktionen übernehmen. Auch ist die Zeit vorüber, in der es schien, als würde die dabei vorherrschende Kooperation durch eine neue Staatlichkeit supranationaler Organisationen überhöht.

Kooperation von Staat und Wirtschaft ist aber nicht nur auf der internationalen Ebene typisch, sondern gerade auch auf der nationalen Ebene, auf der internatio-

nale Transaktionen vorbereitet werden. Hier hat die Verflechtung vermutlich die längste Tradition und die größte Dichte von allen nationalen Politikbereichen.

(15) Internationales Recht: „soft law“

Eine dritte Entwicklungslinie betrifft die Formen der internationalen Kooperation. Konventionen, zumal solche mit griffigem Inhalt, gibt es wenige. Stattdessen breitet sich „soft law“ aus: unverbindlich-verbindliche Verhaltenscodices (Horn und Baade 1980), nicht in Kraft getretene, trotzdem vorläufig verbindliche, auf Verstöße noch in keinem Fall voll angewandte und doch allgemein akzeptierte Konventionen wie das GATT (Jaeger 1970, 54, 124 f.), internationale Schiedsgerichtsbarkeit, Modellverträge, Vertragsanleitungen. Sie werden im vorliegenden Band von *Wälde* untersucht. Im Mittelpunkt steht dabei eine Typisierung der vielfältigen Varianten von „soft law“. Zur Sprache kommt aber auch die inhaltliche Frage, inwieweit bei Rechtsformen der Wirtschafts-Kooperation sich das Machtgefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern widerspiegelt und ob und wie Möglichkeiten der internationalen Organisationen bestehen, durch multilaterale, kollektive Organisation der Entwicklungsländer auf dieses Machtgefälle ausgleichend einzuwirken. In dieser Hinsicht und im Hinblick auf die auf Außenwirtschaft gerichtete *nationale* Verflechtung ergänzt *Karcher* im vorliegenden Band den Beitrag von *Wälde*.

II. Ansätze zur Theoriebildung

1. Formenübergreifende Gemeinsamkeiten

Man könnte ein Gemeinsames in dem *Abbau der Trennung von Staat und Gesellschaft* (hier: *Wirtschaft*) sehen. Doch reicht diese negative Kennzeichnung nicht aus. Auch der nicht-kooperative Staatsinterventionismus kann als Aufhebung der Trennung bezeichnet werden (vgl. Müller/Vogelsang 1979). Was hinzu kommt, ist die Vermeidung imperativer Eingriffe, und zwar durch vorübergehendes *Zusammenwirken*, bei dem der Staat ein Stück seiner – ihm selbst nicht mehr sicheren – Herrschaft und die Wirtschaft ein Stück ihrer – ihr selbst nicht mehr sicheren – Freiheit aufgibt (Assmann 1980, 256, 316; Bohne 1980, 41 f.; Winter 1978, 261, Lehmsbruch 1979, 67; *Willke* im vorliegenden Band), und zwar durch dauerhaften *Einbau staatlicher Rationalität in private Organisationen*, indem gesamtgesellschaftliche Konflikte im Teilsystem selbst wiederholt werden (Teubner 1978 a, 297; *Willke* 1978, 237), durch *private „Besetzung“ staatlicher Organisation* und damit einhergehenden Distanz- und Generalisierungsverlust des Staatsapparats (*Billerbeck* und *Ladeur* im vorliegenden Band; Treutner/Wolff 1978), bis hin zu einer *Verflechtung*, bei der die beiden Parteien kaum noch als Organisationen mit Struktur- und Funktionsgrenzen auszumachen sind, vielmehr eine neue Identität bilden (die als solche zu beschreiben mißlingt, weil man sie nur auf einer gedachten Trennung abbilden kann).

Ein weiteres Kennzeichen ist die *Informalität*, d.h. zum einen die Abnahme der Bedeutung förmlicher staatlicher Verfahren (damit meist auch ein Abbau von kritischer Öffentlichkeit) (Ritter 1979, 411; Bohne 1980), zum anderen eine Abnahme des buchstabentreuen Gesetzesgehorsams, der Legalität (Preuß 1979, 237 ff.; vgl. auch Heydebrand im vorliegenden Band zur Deprofessionalisierung in der Justiz).

Ein drittes Kennzeichen ist eine *Abnahme der instrumentellen Bedeutung* des staatlich gesetzten Rechts und der auf der bloßen Positivität dieses Rechts basierenden Legitimität. An die Stelle tritt die Zunahme unmittelbar symbolischer, d.h. konsenssichernder Funktionen des Rechts und damit zugleich ein Wandel zu einer persuasiven Öffentlichkeit („Prozeduralisierung“ bei Wiethölter, „Normalisierung“ bei Ladeur, beide im vorliegenden Band).

2. Entstehungsbedingungen

Die geringe Verbreitung der Absprachen im Vergleich zu Regulierungsformen, wie sie aus der o.g. (1) Auflistung des Bundesinnenministeriums hervorgeht, sollte bei Verallgemeinerungen Vorsicht erwecken. Es empfiehlt sich deshalb, bevor man gleich den „kooperativen Staat“ ausruft, nach den Bedingungen zu fragen, unter denen Kooperation oder eben andere Verkehrsformen auftreten. Hierzu sind in der Literatur verschiedene Vermutungen geäußert worden. Manche erwarten Kooperation umso eher, je vager die Rechtsprogramme formuliert sind, je unklarer es also ist, ob der Staat autoritativ eingreifen darf (Bohne 1980, 51 f.; Gotthold/Vieth im vorliegenden Band). — Sehr verbreitet ist die Annahme, Kooperation gebe es vor allem bei besonders komplexen Entscheidungssituationen. — Andere unterscheiden nach verschiedenen Politikarenen (fördernde, regulative, konstitutive, redistributive Politik). In der Arena der Umverteilung sei Kooperation auf der Seite der Mittelvergabe z. B. nicht anzutreffen (Ladeur, nach Lowi 1978). — Quer zu den Politikarenen kann man noch nach der Ebene industrieller und staatlicher Beziehungen unterscheiden, und zwar nach einer Mikro-Ebene (Betrieb, Gemeinde), einer Meso-Ebene (Branche, Region) und einer Makro-Ebene (Spitzenverbände, Großunternehmen, Zentralstaat). Nicht auf der meist eher spektakulären Makro-Ebene, sondern auf der Meso-Ebene sei die Hauptmasse von Verflechtung anzutreffen (Wassenberg, zit. bei Kastendiek 1980, 95).

3. Folgeprobleme

Bereits bei der Analyse der Entstehungsbedingungen zeichnete sich die Unterscheidung zwischen einer eher formalen Sichtweise (Normstruktur, Problemkomplexität) und einer eher inhaltlichen Sichtweise (Arenen, Macht) ab. Sie kehrt bei der Folgenanalyse wieder. Auf der einen Seite steht ein Analyseraster, das vor allem Effektivitäts- und Flexibilitätsgewinne registriert. Wirtschaft und Staat

könnten sich auf neue Situationen flexibel einstellen; die Informationsbeschaffung für den Staat sei vereinfacht; das Vollzugsproblem sei entschärft, weil man sich einig sei (*Bobne* im vorliegenden Band; Mayntz u. a. 1978, 63; Tuchtfeld 1968; *Scharmer/Wollmann* im vorliegenden Band; *Willke*, im vorliegenden Band). Für eine besonders positive Sicht, die auch sonst unter Staatsrechtslehrern verbreitet ist, mag ein Zitat von Rübner (1976) (vgl. auch Zeidler 1962, Ritter 1979, Krüger 1971) stehen:

„Staat und Wirtschaft können schnell und flexibel reagieren und sich neuen Situationen anpassen. Die Mitsprache der Beteiligten wird ermöglicht, ihr Sachverstand wird genutzt. Angesichts der ‚Freiwilligkeit‘, mit der die betroffenen Unternehmen handeln, können Verhaltensweisen vereinbart werden, die der Staat nicht – jedenfalls nicht sofort und ohne gesetzliche Grundlage – befehlen könnte ... Grundsätzlich ist sie (sc. die Kooperation) jedoch wie andere Instrumente der nicht hoheitlichen Wirtschaftssteuerung als dem Charakter eines freiheitlichen Staates angemessen anzusehen ...“.

Auf der anderen Seite steht ein Analyseraster, das vor allem die Art der Interessenberücksichtigung registriert. Die Prognosen laufen dabei überwiegend auf ein Durchschlagen der Kapitalinteressen gegenüber dem staatlichen Interesse und den an der Kooperation nicht beteiligten Interessen bzw. den in die Teilsysteme eingebauten Interessen hinaus (Offe 1979; *Stuth* im vorliegenden Band; Winter 1975, 38 f.; 1978, 258; Huffschmid 1969, 169 f.). Zwar wird solche ungleiche Interessenberücksichtigung auch von Anhängern der eher formalen Sichtweise erkannt (Ritter 1979, 411; Willke 1978, 238), jedoch nicht als in der Kooperation und Verflechtung strukturell angelegt angesehen, sondern für durch kompensatorische Maßnahmen korrigierbar gehalten.

Neben beiden Sichtweisen steht eine dritte, die sich weniger für die „systemintegrativen“ als vielmehr für die „sozialintegrativen“ Folgeprobleme interessiert. Sie fragt danach, wie angesichts der Konkretheit und Parzialität der Kooperation ein abstrakter gemeinsamer Bezug, die Einheit des Ganzen bestehen kann, und wie die enttäuschten Drittinteressen im gesellschaftlichen Grundkonsens gehalten werden können (*Heydebrand* im vorliegenden Band). Hier sieht sie die Aufgabe der Abwägungsformeln (Preuß 1979, 277; *Ladueur*, auch *Wietbölder* im vorliegenden Band).

4. Theorieansätze

Die beiden genannten Hauptrichtungen sind unschwer erkennbar als Anwendungsfälle einerseits der „formalen“ Systemtheorie Luhmanns, andererseits der „materialen“ Systemtheorie Offes. Umgekehrt hat das Phänomen der Kooperation und Verflechtung, ungeachtet der Generalisierbarkeitsfrage, diese Theorien auch als solche, d. h. in ihrem abstrakten Gebäude stark beeinflusst. Ähnlich steht es mit der marxistischen Theorie, die in den Thesen vom staatsmonopolistischen Kapitalismus (Huffschmid 1975, 71 ff.) und vom organisierten Kapitalismus (Hilferding 1910; vgl. Nahamowitz 1981, 42 ff.) eigene Varianten ausgebildet hat. Im Bereich der verhaltenstheoretischen Theorien begnügt sich die neoliberale Richtung mit einer negativen Bewertung des nicht weiter erklärten Befundes (Biedenkopf 1968),

während die interventionistische Richtung in Gestalt der These von der gemischten Wirtschaft (mixed economy) Kooperation und Verflechtung systematisch angeht (Scharpf 1977; Assmann 1980 a).

In der *Beschreibung* der Kooperation und Verflechtung sind sich die formale und die materiale Systemtheorie weitgehend einig: die dem Staat zuwachsenden wirtschaftspolitischen Aufgaben überfordern seine Kapazität und zwingen ihn zu Verkehrsformen, bei denen die erforderliche Informationsbeschaffung und -verarbeitung geringer, die Revision einmal getroffener Entscheidungen leichter und die Folgebereitschaft größer ist. Die Unterschiede beginnen bei der Erklärung dieses Sachverhalts. Die formale Systemtheorie verweist hier auf eine zunehmende Differenzierung der Gesellschaft, die komplexere Steuerungsanforderungen stellt (Willke 1978; Ritter 1979). Die materiale Systemtheorie sucht die Ursachen darin, daß die Rechtsformen des Marktmodells keinen real gleichgewichtigen Markt, sondern Krisen, Konzentration und Ungleichheit miterzeugen, was zunehmende staatliche Intervention erforderlich macht (Brüggemeier 1980, 40 ff.). Während die formale Systemtheorie ein Problem der Steuerungstechnik gestellt sieht, sieht die materiale Systemtheorie Grenzen der Steuerungsfähigkeit, die aus strukturellen Gründen Ungleichheit und Krisen nicht verhindern kann, wohl aber in der Lage ist, den Bestand des Systems zu erhalten.

Die (oben zu Ziff. 3) genannte dritte Richtung ist noch zu wenig konturiert, um schon als konsistente Theorie zu gelten. Sie erklärt Kooperation und Verflechtung, an der sie das Situative, Partialisierte hervorhebt, aus dem Verlust der „grundlegenden Konvention“ der bürgerlichen (den Arbeiter ausschließenden) Gesellschaft, dem Verlust einer vorausgesetzten guten Ordnung, auf die sich der Staat beziehen konnte. Diese Konvention ist insbesondere mit der Erstarkung der Arbeiterbewegung verlorengegangen und muß nun vom Staat (mit neuem Inhalt) je neu erzeugt werden. Da der Staat aber nicht autonom handeln kann, sondern von partikularen Interessen besetzt ist, kann die Einheitsstiftung nur formal in einem strategischen Opportunismus je nach Interessen- und Machtkonstellation im Einzelfall bestehen (*Ladueur*). Die Bezugnahme dieser Theorie auf Veränderungen nicht in der Entwicklung „objektiver“, sondern „subjektiver“ Faktoren kehrt in einer Variante wieder, die die Entwicklung der Rechtssubjektivität und des Sozialcharakters für zunehmende Staatsintervention verantwortlich macht. Sie zeigt, auf welchen Sozialisationsleistungen der Familie die bürgerliche Rechtssubjektivität aufbaut, und welche rechtlichen Folgeprobleme die Destruktion dieser Sozialisationsleistungen erzeugt (*Knieper* im vorliegenden Band).

5. Zur Geschichte von Kooperation und Verflechtung

Beschreibungen und erst recht Erklärungen von Kooperation und Verflechtung arbeiten, wenn nicht mit internationalen Vergleichen (als vorzügliches Beispiel s. Salisbury 1979), in der Regel mehr oder weniger explizit mit Annahmen darüber, wie „es früher war“. Sowohl pauschale Periodisierungen (vom Konkurrenz- zum

organisierten Kapitalismus, vom Rechts- zum Interventionsstaat) wie die Annahme, Kooperation habe es früher ebenso gegeben, sind dabei unangebracht. Hier können deshalb, ebenso wie zum Kapitel Theorienansätze, nur wenige Hinweise gegeben werden.

Zunächst ist schon die Fragestellung zu differenzieren: Die Frage, was früher war, könnte anders zu beantworten sein, je nachdem, ob man nach der Praktizierung geltenden Rechts, nach der Erzeugung neuen Rechts, und nach den Rechtsformen selbst fragt. Vielleicht waren Praktizierung und Erzeugung von Recht kooperativ, nicht aber das Recht selbst. Statt nach dem Recht, seiner Anwendung und Erzeugung könnte man auch nach der jeweils vorherrschenden Rechtsideologie fragen. Vielleicht war das Recht kooperativ ausgestaltet, während die vorherrschende politische und juristische Rechtsideologie liberal oder autoritativ dachte und die Realität als Ausnahme ansah, als Abweichung verurteilte, vielleicht auch als Praxis verschleierte.

Schließlich muß nach Epochen unterschieden werden. Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft im deutschen Faschismus zeichnete sich durch besonders intensive Kooperation und Verflechtung aus – eine für die heutige Renaissance beunruhigende Tatsache, die auch durch begriffliche Unterscheidungen zwischen „liberal corporatism“ und „state corporatism“ (Schmitter 1979, 21 f.) nicht beruhigender wird, weil für den deutschen Faschismus bis zum Beginn der eigentlichen Kriegswirtschaft gerade die Selbstorganisation der Wirtschaft (des Kapitals, nicht der Arbeit – hier liegt die *differentia specifica* –), nicht die staatliche Einverleibung der Wirtschaft charakteristisch war (Brüggemeier 1979, 49 ff.).

Die Weimarer Republik begann aus ganz anderen (von der Arbeit, nicht dem Kapital her, also an Sozialisierung orientierten) Gründen mit Kooperations- und Verflechtungskonzepten, die mit Ausnahme z. B. der rechtlichen Organisation der Kohle- und Kaliwirtschaft jedoch nicht realisiert wurden. Später gab es zunehmende Kooperation und Verflechtung, jedoch beschränkt auf die Wirtschaft und ohne erhebliche Staatsbeteiligung (Brüggemeier 1977, 241 ff.).

Die Epoche des unausgesteuerten liberalen Rechts im 19. Jahrhundert (Brüggemeier 1977, 48 ff.) brachte der Wirtschaft eine Vormachtstellung, die auf Kooperation und Verflechtung nicht angewiesen war, weil die staatlichen Interventionskompetenzen abgebaut waren. Wo staatliche Genehmigungen, Infrastrukturvorleistungen o.ä. erforderlich waren, konnte man sich diese wohl häufiger im unmittelbaren Interessendurchmarsch sichern, und zwar dies insbesondere auf der lokalen Ebene und dort, wo noch das Dreiklassenwahlrecht galt (als Fallbeschreibung dazu vgl. Niethammer 1979, 23 ff., 69; zur nationalen Ebene Tilly 1980, 24 f.). Mit dem vor allem seit der großen Depression einsetzenden interventionistischen Recht (dazu Brüggemeier 1977, 70 ff.) wurde demgegenüber dem Staat eher ein einseitig-hoheitliches Verhalten zugewiesen, so daß im Ergebnis ebensowenig wie in der liberalen Epoche Anlaß für Kooperation und Verflechtung gegeben war. Wieweit bei der Rechtsanwendung oder neben dem und „unterhalb“ des imperativen Recht(s) dennoch etwa i. S. d. o. g. Formen (1) bis (4) und (7) kooperativ verfahren wurde, bedürfte genauerer Erforschung.

Ein Beispiel zu den Formen (1) und (2), d.h. der „informellen Absprache neben einseitiger Entscheidung und formellen Verwaltungsverfahren“. Im Jahre 1906 schlossen die Großherzogliche Regierung in Oldenburg und die Metallwerke Unterweser AG in Nordenham einen Vertrag „über den Verkauf von Ländereien und die Errichtung von industriellen Anlagen“. U.a. wurde folgender Leistungsaustausch vereinbart:

Leistungen der Regierung

Übereignung eines bestimmten Areals

Verzicht auf Einspruch und Schadensersatz wegen Immissionen auf die regierungseigenen Nachbargrundstücke

Verpflichtung, „soweit ihre Verfügungsgewalt reicht“, keine Anlagen zuzulassen, die die Tiefe und sonstigen Verhältnisse der vorbeifließenden Weser verschlechtern

Zulassung der für den Betrieb erforderlichen Strombauten vorbehaltlich der Zustimmung der oldenburgischen Wasserbauverwaltung

Wasserzulieferung zum Selbstkostenpreis incl. Investitionskosten

Herstellung von Straßen bleibt der Verhandlung mit den zuständigen Kommunalbehörden vorbehalten.

Leistungen der Metallwerke

Kaufpreis für das Areal in Höhe des 25–28fachen der jährlichen Pachteinahmen

Errichtung und Inbetriebnahme einer Zinkhütte innerhalb von 2 Jahren

Investition von mindestens 3,5 Mio Mark, die durch Aktien aufzubringen sind

Nicht mehr als ein Viertel der Fläche darf anders als mit industriellen Anlagen bebaut werden.

Verzicht auf Einspruch und Schadensersatz wegen Immissionen von regierungseigenen Nachbargrundstücken

Die Regierung behält sich vor, bei Weiterveräußerung der Grundstücke Sicherheit dafür zu verlangen, daß die übernommenen Verpflichtungen eingehalten werden

Herstellung eines Bahnanschlußgleises auf Kosten der Gesellschaft

Pflicht zur lastenfreien und unentgeltlichen Wiederauflassung der Grundstücke an die Regierung ohne Ersatzanspruch wegen gemachter Verwendungen, wenn die Grundstücke nicht dem Zweck gemäß genutzt werden und eine entsprechende Abmahnung erfolglos ist.

Man bemerkt im Vergleich zu dem oben skizzierten Industrieansiedlungsvertrag der ICI (abgesehen von wesentlich ungünstigeren Bedingungen für das Unternehmen), daß die Verhandlungsmacht der Regierung weitgehend auf dem Eigentum am fraglichen Areal zu fußen scheint, und daß die Leistungen mit dem Bodeneigentum verknüpft sind, also weniger den Charakter des „Verkaufs oder Zukaufs von Hoheitsrechten“ haben. Ansiedlungspolitik macht die Regierung hier als Fiskus (dazu s. auch *Ladeur* im vorliegenden Band).

Zu nennen sind weiterhin viele „Gemeinschaftsgründungen zu bestimmter Zweckverfolgung“ (7) (Körperschaften öffentlichen Rechts, gemischtwirtschaftliche Unternehmen). Auch was die verbandliche Interessenvertretung (des Kapitals, nicht der Arbeit) angeht, so war die Kooperation mit staatlicher Bürokratie (ab ca. 1870) enger, als es die neuere antilobbyistische Sicht vorstellt, wenn sie den Staat des 19. Jahrhunderts als weitgehend autonom ansieht (so Eschenburg 1955, 12; dagegen Fischer 1967). Ähnlich verhält es sich im Bereich des materiellen Rechts: die These, es habe eine Epoche abstrakten, bestimmten Rechts gegeben (Neumann 1937) ist zu relativieren (Preuß 1971, auch Neumann 1955).

Von besonderem Interesse müßte schließlich eine Betrachtung der merkantilistische Epoche sein. Für Verflechtung und Kooperation fehlte es noch an einem

gleichrangigen Partner. Die Wirtschaft war – in Abtrennung von der landesherrlich – staatlichen Eigenwirtschaft und in Entgegensetzung zu den Zunftschranken – erst zu entwickeln (dazu Facius 1959). Als Parallele von heute liegt der intensive, imperative Staatsinterventionismus wohl näher als Kooperation und Verflechtung. Auch ist die Unterscheidung von Recht und seiner Praktizierung in jener Epoche noch nicht strikt durchzuhalten.

Anmerkungen

- 1 Neben der Rechtssoziologie-Tagung zum Thema verdanke ich manche der folgenden Gedanken einem „Colloquium zum Wirtschaftsrecht“, das Rolf Knieper und ich im WS 1980/81 durchgeführt haben.
- 2 Auszunehmen ist hier Ziff. 6 der Scheunerschen Liste. Sie ist ein Nachklang der Sozialisierungsdebatte, freilich insofern ebenfalls im Trennungsdanken beheimatet, als „soziale Umgestaltung“ als Strategie des (vorausgesetzten) *Staates*, nicht als gesellschaftliche Bewegung, die sich lediglich eine staatliche Form gibt, gedacht wird.
- 3 Vgl. Aussprache in VVdStL 11 (1954).
- 4 Vor allem in seiner Allgemeinen Staatslehre.
- 5 Neben der von Bohne beschriebenen Absprache handelt es sich um Absprachen über die Verwendung quecksilberhaltiger Batterien (Okt. 1980 kurz vor dem Abschluß) und über den Einsatz von Fluorchlorkohlenwasserstoffen in Spraydosen (1977). Vgl. die unveröff. Zusammenstellung des Bundesinnenministeriums v. 1.9.1980, S. 43 u. 69.
- 6 Im Beschluß des LG Aachen v. 18.12.1970 JZ 1971, 507, heißt es zur Begründung der Einstellung u. a.: „Die Schadensersatzansprüche der mißgebildeten Kinder werden aufgrund der rechtsverbindlichen, teilweise schon erfüllten Verpflichtung der Firma Chemie-Grünenthal zur Zahlung ‚von einschließlich Zinsen 110 Millionen DM‘ weitaus schneller und wahrscheinlich weitergehend befriedigt, als dies durch Zivilprozesse möglich wäre“.
- 7 Ich danke den Studentinnen U. Böhme und T. Feuerhahn für die Zusammenstellung.
- 8 Der Neuen Heimat wird nachgesagt, sie habe sich in Regionalgesellschaften u. a. auch deshalb gegliedert, um den potentiellen Auftraggebern Aufsichtsratssitze geben zu können.
- 9 Zu entsprechenden, teils auch gesetzlichen Regelungen bei Eigengesellschaften des Staates vgl. Winkler 1965, S. 62 ff.
- 10 Das RG hat sie in seinem Urteil v. 11.6.1931 (E 133, 90) als privatrechtliche Verträge eingestuft und für zulässig erachtet. Heute gelten sie als öffentlichrechtliche Verträge.
- 11 Aus RGZ 133, 90; s. auch Berkemann 1966, S. 178.
- 12 Kontinuierlicher, aber wohl auch nicht besonders effektiv arbeitet die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (vgl. Smigielski 1980).
- 13 Vgl. die jeweils zur Gründung erlassenen preuß. Gesetze, für das linksrheinische Industriegebiet v. 29.4.13 GS 251, für die Ruhr v. 5.6.13, GS 305, für die Lippe v. 19.1.26 GS 13 (hier waren auch das Reich und Preußen Mitglieder).
- 14 Seit BVerwGE 34, 301 ist es in praktisch sämtliche Bereiche des Planungsrechts übertragen worden. Als Leitentscheidungen s. BVerwGE 45, 309 und 56, 110.
- 15 Diese Diagnose ist freilich fragwürdig geworden, seit die Bedeutung des *Abwägungsvorgangs* durch § 155 b Abs. 2 BBauG entwertet worden ist.
- 16 Willke, der diesen Terminus vorschlägt, scheint darunter freilich eher die Regelung von tatsächlichem Verhalten zweier oder mehrerer Parteien, nicht des Kalküls einer Partei zu verstehen. Vgl. im vorliegenden Band.

Literatur

- v. Alemann, U., Liberaler Korporatismus? Die Diskussion in der FDP um ein Verbändegesetz, in: v. Alemann/Heinze (Hrsg.) *Verbände und Staat*, Opladen 1979, 118–138.
- Assmann, H. D., Zur Steuerung gesellschaftlich-ökonomischer Entwicklung durch Recht, in: *Wirtschaftsrecht als Kritik des Privatrechts*, Frankfurt 1980, 239ff. (zit. 1980).
- Assmann, H. D., *Wirtschaftsrecht in der Mixed Economy*, Kronberg 1980. (zit. 1980a).
- Berkemann, J., *Die staatliche Kapitalbeteiligung an Aktiengesellschaften*, Hamburg 1966.
- Bernstein, M., *Regulating Business by Independent Commissions*, Princeton 1955.
- Biedenkopf, K., *Rechtsfragen der Konzertierte Aktion*, BB 1968, 1005–1011.
- Bohne, E., Informales Handeln im Gesetzesvollzug, in: *Organisation und Recht, Jahrbuch für Rechtssoziologie* Bd. 7, hrsg. v. Blankenburg u. Lenk, Opladen 1980, 20 ff.
- Böckenförde, E. W., Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, *Der Staat* 1976, 457 ff.
- Böhm, F., *Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft*, ORDO 17 (1966), 75–151.
- Brüggemeier, G., *Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus*, Bd. 1, 1977, Bd. 2, 1979.
- Derleder, P., Winter, G., *Entschädigung für Contergan*, DuR 1976, 260–304.
- Ehmke, H., *Wirtschaft und Verfassung*, Köln 1961.
- Eschenburg, Th., *Herrschaft der Verbände?* Stuttgart 1955.
- Facius, F., *Wirtschaft und Staat. Die Entwicklungen der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1945*, Boppard 1959.
- Fischer, W., *Staatsverwaltung und Interessenverbände im Deutschen Reich, 1871–1914*, in: *Interdependenzen von Politik und Wirtschaft*, Festgabe für G. v. Eynern, Berlin 1967, 431–456.
- Goerlich, H., *Wertordnung und Grundgesetz. Kritik einer Argumentationsfigur des Bundesverfassungsgerichts*, Baden-Baden 1973.
- Hart, D., Joerges, C., *Verbraucherrecht und Marktökonomik*, in: *Wirtschaftsrecht als Kritik des Privatrechts*, Frankfurt 1980, 83 ff.
- Hartkopf, G., *Umweltrechtspolitik an der Schwelle zur o.g. Legislaturperiode*, in: *Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 4. wiss. Fachtagung*, Berlin 1981.
- Hartwich, H. H., *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, Opladen 1970.
- Hilferding, R., *Das Finanzkapital (1910) 2. Aufl.*, Frankfurt 1973.
- Hoppmann, E. (Hrsg.), *Konzertierte Aktion*, Frankfurt 1971.
- Horn (Hrsg.), *Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises*, 1980.
- Huffscheid, J., *Die Politik des Kapitals*, Frankfurt 1969.
- Huffscheid, J., *Begründung und Bedeutung des Monopolbegriffs in der marxistischen politischen Ökonomie*, in: *Theorie des Monopols, Argument Sonderband 6*, 1975, 4–92.
- Informal Bargaining Process: An Analysis of the SEC's Regulation of the New York Stock Exchange*, *The Yale Law Journal* 4 (1971), 811 ff.
- Jaeger, F., *GATT, EWG und EFTA*, Bern 1970.
- Jowell, J. L., *Town Planning, in Britain: The Flight from the Judicial Model*, in: *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie* Bd. 7, Opladen 1980, S. 98–107.
- Kaiser, J., *Industrielle Absprachen im öffentlichen Interesse*, NJW 1971, 585–588.
- Kastendiek, H., *Neokorporatismus?* in: *Prokla* 38 (1980), 81–106.
- Kitschelt, H., *Atomenergiepolitik – Arena eines gesellschaftlichen Konflikts*, Frankfurt 1980.
- Knieper, R., *Konkurs und Sanierung*, BB 1977, 622–627.
- Knoepfel, P., Weidner H., *Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltungspolitiken*, in: *Mayntz, R. (Hrsg.), Implementation politischer Programme*, Königstein 1980, 82 ff.
- Kolko, G., *From Railroads and Regulation*, Princeton 1965.
- Krüger, H., *Öffentlichrechtliche Elemente der Unternehmensverfassung*, in: *Planung V. Hrsg. v. J. Kaiser*, Baden-Baden 1971.
- Ladeur, K. H., *Vom Gesetzesvollzug zur strategischen Rechtsfortbildung*, *Leviathan* 1979, 339 ff.
- Lautmann, R., *Justiz – die stille Gewalt*, Frankfurt 1972.
- Lehmbruch, G., *Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus*, in: v. Alemann, Heinze (Hrsg.), *Verbände und Staat*, Opladen 1979, S. 50–71.
- Loughlin, M., *Bargaining as a Tool of Development Control: A Case of all Gain and no Loss?* in: *J. P. P.* 1978, 290–295.

- Luhmann, N., *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied 1969.
- Lowi, Th., *Public-Policy and Bureaucracy in the United States and France*, in: D. Ashford (ed.) *Comparing Public Policy*, Beverly Hills 1978, S. 177 ff.
- Mayntz, R., E. Bohne, B. Hesse, J. Hucke, A. Müller, *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*, 1978
- Möbitz, H., *Die rechtliche Stellung des Bundes im Vertragswerk zur Neuordnung des Ruhrbergbaus*, Köln 1972.
- Mückenberger, U., *Der Arbeitskampf als staatlich inszeniertes Ritual*, BIStSozArbR 1980, 241–262.
- Müller, J., Vogelsang, J., *Staatliche Regulierung: Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik*, Baden-Baden 1979.
- Nahamowitz, P., *Wirtschaftsrecht im „Organisierten Kapitalismus“*, KJ 1981, 34–56.
- Neumann, F., *Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft (1937)*, in: ders., *Demokratischer und autoritärer Staat*, Frankfurt 1967.
- Neumann, F., *Ökonomie und Politik im zwanzigsten Jahrhundert (1955)*, in: ders., *Demokratischer und autoritärer Staat*, Frankfurt 1967.
- Niethammer, L., *Umständliche Erläuterung der seelischen Störung eines Communalbaumeisters in Preußens größtem Industriedorf ...*, Frankfurt 1979
- Oehler, W., *Entflechtung und Kontrahierungszwang. Methoden und Erfahrungen im amerikanischen Recht der Wettbewerbsbeschränkungen*, Baden-Baden 1976.
- Offe, C., *Die Institutionalisierung des Verbandseinflusses – eine ordnungspolitische Zwickmühle*, in: v. Alemann/R. Heinze (Hrsg.), *Verbände und Staat*, 1979, 72–91.
- Ott, *Die soziale Effektivität des Rechts der politischen Kontrolle der Wirtschaft*, in: Reh binder/Schelsky (ed.), *Zur Effektivität des Rechts*, Jb. für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 3, Düsseldorf 1972, S. 345–408.
- Preuß, U. K., *Nachträge zur Theorie des Rechtsstaates*, KJ 1971, 16–29.
- Preuß, U. K., *Die Internalisierung des Subjektes. Zur Kritik der Funktionsweise des subjektiven Rechts*, Frankfurt 1979.
- Reich, N., *Markt und Recht*, Neuwied 1977.
- Röhl, K. F., *Der Vergleich im Zivilprozeß – Eine Alternative zum Urteil?* in: *Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht*, Hrsg. v. E. Blankenburg, E. Klaus, H. Rottleuthner, *Jahrbuch für Rechtssoziologie*, Bd. 6, Opladen 1980, 279–316.
- Ronge, V., *Bankpolitik im Spätkapitalismus*, Frankfurt 1980.
- Rehbinder, E., *Ein Betriebsbeauftragter für Umweltschutz?* Berlin 1972.
- Ritter, H., *Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft*, AÖR 1979, 389–413.
- Rüfner, W., *Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft*, DVBl. 1976, 689.
- Salisbury, R. H., *Why no Corporatism in America?* in: s. unten bei Schmitter.
- Salzwedel, J., *Studien zur Erhebung von Abwassergebühren*, Berlin 1972.
- Scharpf, F. W., *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise*, Kronberg 1977.
- Scheuner, U., *Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft – Rechtsformen und Rechtsschutz*, VVDStL 11 (1954) 1 ff.
- Schlarman, J., *Die Wirtschaft als Partner des Staates*, Hamburg 1972.
- Schneider, H., *Die Güterabwägung des Bundesverfassungsgerichts bei Grundrechtskonflikten*, Baden-Baden 1979.
- Schmitter, P. C., *Still the Century of Corporatism?* in: P. C. Schmitter, G. Lehmbruch (ed.) *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills 1979, 7–52.
- Schulze, E., *Baudispensverträge*, Stuttgart 1964.
- Schumann, K. F., *Der Handel mit Gerechtigkeit*, Frankfurt 1977.
- Smigielski, E., *Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen als Steuerungsinstrument für die Honorarverhandlungen zwischen Krankenkassen und kassenärztlichen Vereinigungen*, Bochum 1980.
- Streckel, S., *Die Ruhrkohle AG. Entstehungsgeschichte und Zulässigkeit*, Frankfurt 1973.
- Stützel, R., *Verträge und Abgaben zur Deckung kommunaler Folgekosten der Wohnsiedlungstätigkeit*, Diss. Göttingen 1974.
- Teubner, G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, Tübingen 1978.

- Teubner, G., Neo-Korporatistische Strategien rechtlicher Organisationssteuerung, in: Ztschr. f. Parlamentsfragen, 1979, 487–502.
- Teubner, G., Mitbestimmung – gesellschaftliche Steuerung durch Organisationsrecht, in: Arbeit und Recht 1978, 296–299. (zit. 1978a).
- Tilly, R., Kapital, Staat und sozialer Protest in der deutschen Industrialisierung, Göttingen 1980.
- Treutner, E., Wolff, S., Rechtsstaat und situative Verwaltung, Frankfurt 1978.
- Tuchtfeld, E., Gentleman's Agreement als Instrument der schweizerischen Geldpolitik, in: Geldtheorie und Geldpolitik, Festschrift für G. Schmölders, Hrsg. v. C. A. Andreae, Berlin 1968, S. 135–154.
- Vertragswerk zur Neuordnung des Ruhrbergbaus, Essen, 2. Aufl., 1973.
- Weyreuther, F., Ablösungsverträge, entgegenstehende Rechtsvorschriften und gesetzliche Verbote, in: Aus dem Hamburger Rechtsleben. W. Reiners zum 65. Geburtstag, Berlin 1979, S. 379–396.
- Willke, H., Zur Integrationsfunktion des Staates. Die Konzertierte Aktion als Paradigma in der neuen staatsrechtlichen Diskussion, PVS 1978, 221–240.
- Winkler, H. J., Preußen als Unternehmer 1923–1932, Berlin 1965.
- Winter, G., Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, Berlin 1975.
- Winter, G., Bevölkerungsrisiko und subjektives Recht im Atomrecht, NJW 1979, 393–400.
- Wolf, M., Normative Aspekte richterlicher Vergleichstätigkeit, ZZP 89 (1976), 260–293.
- Woll, P., Administrative Law, The Informal Process, Berkeley 1963.
- Wollmann, H., Der Altstadtsanierung erster Teil als Cityerweiterungsplanung – der Fall Heidelberg, in: R. Grauhan (ed.) Lokale Politikforschung, Frankfurt 1975, 221–272.
- Zeidler, K., Bemerkungen zum Verwaltungsrecht und zur Verwaltung in der Bundesrepublik, Der Staat 1962, 321 ff.
- Zeitzschwitz, F. v., Wirtschaftliche Lenkungstechniken: Selbstbeschränkungsabkommen, Gentleman's Agreement, Moral Suasion, Zwangskartell, JA 1978, 497–505.