

lichen Schutzes mindestens ebenso sehr wie jede Verfügung', die auf Grund des WPiG oder des Wirtschaftsplanes erlassen wird.

Es fragt sich dann, ob Verordnungen außer auf Grund des WPiG selbst auch noch auf Grund eines Wirtschaftsplanes erlassen werden können. Der Wortlaut des § 7 Abs. 1 WPiG legt diese Annahme nahe; indessen reicht das m. E. als Rechtsgrundlage dafür nicht aus. § 3 WPiG, der von „notwendigen Maßnahmen“ spricht, betrifft nicht die Durchführung (hierüber s. unten S. 241). Die Ermächtigung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zum Erlass der Ausführungsbestimmungen aus § 9 WPiG ist nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen nicht subdelegierbar, bleibt also immer auf das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr beschränkt; die Durchführung des Wirtschaftsplanes aber ist, wie sich zeigen wird (s. Seite 242), Sache der einzelnen Fachbehörden, von denen das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr selbst auf seinem eigenen Fachgebiete nur eine neben anderen ist, also in seiner Rolle als Fachbehörde nicht von seiner speziellen Ermächtigung als Planungsbehörde Gebrauch machen sowie nach dem Verbot der Subdelegation vor allem den übrigen Fachbehörden auf diese Weise nicht helfen kann. Aber es muß unterschieden werden zwischen Ausführungsverordnungen zum WPiG selbst und Verordnungen zur Durchführung des einzelnen Wirtschaftsplanes. Ich bin der Auffassung, daß auch die letzteren zulässig sind. § 2 Ziff. 4 WPiG setzt nämlich „operative Lenkung“ der Wirtschaft auf Grund des Planes durch die Fachbehörden voraus, und es wäre nicht einzusehen, weshalb die Fachbehörden nicht alles, was sie sonst mittels zahlreicher Einzelverfügungen regeln müßten, auch mittels Verordnung allgemein sollten regeln können. Zwar wird dadurch der Verwaltungsrechtsweg gegen die einzelnen Verfügungen ausgeschaltet und es bleibt nur der zweifelhafte „Rechtsschutz“ durch Ungehorsam mit möglicherweise anschließendem Strafverfahren übrig. Aber andererseits sind bei der Ausführung des Planes Maßnahmen notwendig, die geradezu die Form der für jedermann verbindlichen Verordnung verlangen, z. B. weil an eine Verfügung nur der Produzent, an den sie gerichtet ist, aber nicht dessen Abnehmer gebunden wäre, womit die Wirksamkeit vieler Planungsmaßnahmen überhaupt in Frage gestellt würde. Auch Allgemeinverfügungen werden in solchen Fällen nicht ausreichen, und die Ausführungsbestimmungen zum WPiG werden nicht selbst alle erforderlichen Einzelheiten regeln können. Es scheint mir also trotz der erwähnten rechtsstaatlichen Bedenken doch notwendig und auch vom Gesetz selbst damit gerechnet zu sein, daß den Fachbehörden in Durchführung des Planes auch der Erlass von Verordnungen als Maßnahme 'operativer Lenkung' möglich ist. Ich halte es ferner für zulässig, daß diese Möglichkeit nicht nur in den Ausführungsbestimmungen nach § 9 WPiG selbst, sondern auch in den einzelnen Wirtschaftsplänen oder ihren Rahmenvorschriften noch präzisiert wird. Hierfür sprechen m. E. die sachlichen Notwendigkeiten; auch die Tatsache, daß die Ausführungsbestimmungen zum WPiG selbst von dem zuständigen Ministerium allein erlassen werden, der Wirtschaftsplan aber vom ganzen Kabinett zusammen mit dem Wirtschaftsausschuß des Landtages festgestellt wird (was gewiß keine ideale Regelung der Kompetenzen darstellt), spricht dafür, daß man dem einzelnen Wirtschaftsplan keine Möglichkeiten versagt, die die Ausführungsverordnung zum WPiG besitzt.

Ob auf Grund des WPiG selbst auch Verfügungen Vorkommen können, muß man nach dem Inhalt des Gesetzes bezweifeln. Das Gesetz ist wegen seines Charakters als bloßer Rahmen der Durchführung durch Verfügungen gegenüber dem Einzelnen gar nicht fähig. Schon für die Vorbereitung der Planung, z. B. für die Beobachtung und Erforschung der wirtschaftlichen und sonstigen Gegebenheiten und Entwicklungsmöglichkeiten des Landes nach § 2 Ziff. 1 WPiG, müßten noch besondere Rechtsgrundlagen herangezogen werden, wenn diese allgemeine Aufgabenteilung des WPiG durch eine Verfügung im Einzelfall erfüllt werden sollte. Das gilt erst recht für das eigentliche wirtschaftliche Verhalten, d. h. für die

Durchführung und Erfüllung des Planes selbst. Dieser ergibt nicht „nur den sachlichen Inhalt und Rahmen der künftigen Wirtschaftstätigkeit, sondern ist auch die eigentliche unmittelbare Rechtsgrundlage für die Verfügungen an die Wirtschaftssubjekte, die bei der Durchführung und Erfüllung des Planes herangezogen werden. Das WPiG selbst ist nur die mittelbare Rechtsgrundlage hierfür, indem es zur Feststellung des Planes als Rechtsverordnung ermächtigt und gegebenenfalls auch noch die Ausführungsbestimmungen zum WPiG dazwischenschaltet; die unmittelbare Rechtsgrundlage für alle Verfügungen zur Ausführung und Erfüllung des Planes ist der letztere selbst; auf ihn haben sich also die Verfügungen auch zu stützen. Die in § 2 Ziff. 4 WPiG erwähnten Halb- und Vierteljahrspläne spielen hierbei keine Rolle. Zwar wird der Wirtschaftsplan, der übrigens nicht auf ein oder mehrere Jahre abgestellt zu sein braucht, in Halb- oder Vierteljahrspläne zerlegt, „die ... den Fachbehörden für ihre operativen Lenkungsaufgaben die nötigen Unterlagen bieten“, und das bedeutet, daß der allgemeine Wirtschaftsplan nur indirekt über die Halb- und Vierteljahrspläne durchgeführt wird. Aber bei diesen handelt es sich doch nur um zeitliche und fachliche Aufteilungen des allgemeinen Wirtschaftsplanes, die nur technische, keine rechtliche Bedeutung haben, weshalb denn auch § 5 Satz 2 WPiG nur den allgemeinen Wirtschaftsplan und nicht diese Teilpläne als verbindlich für alle an der Durchführung und Erfüllung des Planes Beteiligten bezeichnet.

Daß im übrigen Verfügungen auch auf Grund der noch zu erlassenden Ausführungsbestimmungen und der oben erwähnten Verordnungen der Fachbehörden möglich sind, versteht sich von selbst.

Mangels abweichender Vorschrift gilt die Generalklausel der §§ 126 ff. LVO für den Verwaltungsrechtsweg auch gegenüber Verfügungen auf dem Gebiete der Wirtschaftsplanung. Dabei ist zu beachten, daß § 194 LVO als Verfügungen im Sinne dieses Gesetzes „Entschlüsse, Bescheide, Anordnungen usw.“ erklärt. Wenn man entgegen der hier vertretenen Auffassung die Formulierung „Anordnungen und Verfügungen“ in § 7 Abs. 1 WPiG als einen bloßen Pleonasmus betrachten will, so wird man also nur feststellen können, daß offenbar das WPiG den Begriff der „Verfügung“ in dem gleichen umfassenden Sinne auffaßt wie § 194 LVO. Durch die Generalklausel wird die Klärung der wichtigen Rechtsfragen auf dem Gebiete der Wirtschaftsplanung in die Hände des Oberverwaltungsgerichts gelegt, das bereits eine Anzahl von Entscheidungen auf Grund der bisher geltenden Spezialgesetze für Teilgebiete der Wirtschaftsplanung gefällt und im Amtsblatt der Landesregierung veröffentlicht hat.

Alle Maßnahmen, die der Wirtschaftslenkung im Rahmen des Planes dienen, sind also grundsätzlich zulässig. Selbstverständlich gelten aber die rechtlichen Prinzipien über die Ausübung des freien Ermessens, die das Verwaltungsrecht schon entwickelt hat, auch für das Wirtschaftsplanungsrecht. Obwohl das WPiG den Begriff der „notwendigen Maßnahme“ nicht in diesem Zusammenhang verwendet²⁾, gilt er dennoch aus dem Sinn der Sache selbst heraus, und mit ihm alles, was zur Auslegung und Anwendung dieses Begriffes in Theorie und Judikatur des Verwaltungsrechts bisher entwickelt ist.

Eis liegt aber auf der Hand, daß das besondere Sachgebiet auch besondere sachliche Notwendigkeiten hat, die ihre rechtlichen Wirkungen haben. Bei der Polizei handelt es sich um Störung und Gefahrenabwehr, bei der Wirtschaftsplanung um positive Lenkung. Hieraus ergibt sich, daß die polizeilichen Eingriffe viel stärker negativ bekämpfenden Charakter haben, als die Wirtschaftsplanungsmaßnahmen, die nicht nur hemmenden oder bekämpfenden, sondern aktiven, leitenden und umfassenden Charakter besitzen. Die Polizei findet vor ihrem Eingriff einen einzelnen abnormen Zustand oder abnormes Einzelverhalten vor und ist bestrebt, sie auf den normalen Zustand oder normales Verhalten zurückzuführen; ihre Akte können leicht auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit abgestellt und nötigenfalls auch auf Er-

²⁾ über § 3 WPiG s. unten S. 241.