

DER SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG  
DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG  
UND DIE UMBILDUNG DER VERFASSUNG

Von Christian Heinze, München

Meinem verehrten Lehrer, Professor Ernst Forsthoff  
zum 65. Geburtstag gewidmet

„Wenn einer keinen Rat mehr weiß,  
dann setzt er einen Rat ein.“  
(Bundewirtschaftsminister Prof. Dr. L. Erhard  
in der 86. Sitzung des 3. Dt. Bundestages am  
4. Nov. 1959, StenBer. S. 4630 D, mit der Anmerkung:  
„Heiterkeit und Beifall bei der CDU/CSU.“)

I.

Wägt man die Bereiche, in denen sich die politischen Kräfte in der Bundesrepublik wirkliche und nennenswerte Möglichkeiten zu einer deutschen Politik geschaffen oder erhalten haben, so erscheint die Wirtschaftspolitik als einer der wichtigsten unter ihnen. Deshalb verdient eine Umbildung der Verfassung besonders hervorragendes Interesse, soweit sie die Entfaltung jener Kräfte im Bereich der *Wirtschaftspolitik* betrifft. Eine solche Umbildung ist mit der Errichtung des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ in Anfängen vollzogen worden.

Herkömmliche juristische Verfassungsexegese<sup>1</sup> müßte davon ausgehen, daß die Entscheidungen des Grundgesetzes über die Art der Bildung und des Vollzugs des Staatswillens im Wege *demokratischer* und *parlamentarischer* Verfahren und Institutionen und durch voneinander getrennte Einrichtungen der *Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung* auch für die Entfaltung der politischen Kräfte im wirtschaftspolitischen Bereich gelten<sup>2</sup>. Dabei müßten die staatlichen Institutionen gegenüber der Gesellschaft und insbesondere der Wirtschaft prinzipiell impermeabel sein, das heißt, daß sich eine verbindliche Einflußnahme der in diesen außerstaatlichen Bereichen beheimateten Mächte auf Regierung

<sup>1</sup> Vgl. zu ihren Essentialien Forsthoff, Zur Problematik der Verfassungsauslegung, res publica H. 7, 1961, passim.

<sup>2</sup> Eine besondere verfassungsrechtliche Position eigener Art, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, ist in Art. 88 GG der Bundesbank als „Währungs- und Notenbank“ zugewiesen.

# Lieferanten-Verzeichnis für Bundes-, Staats- und Kommunal-Verwaltungen

**Klinker, Spaltplatten, Riemchen**  
 KLINKERZENTRALE Th. Schouren GmbH,  
 4051 Breyell

**Kohlepapier**  
 RICHARD REUTER  
 Kohlepapierfabriken  
 4 Düsseldorf-Reisholz,  
 Sammelruf: 7 13 91, FS 08 582410

**Leichttransportwagen und  
 - Versenkungsapparat**

**Stopp** HOPF, Pietäts  
 6831 Reilingen  
 Tel. 06205/75 5

**Leitpfosten aus Holz, Plastik**  
 GUBELA, 5 Köln-Kalk, Postfa

**Leitplanken aus Stahl für St**  
 GUBELA, 5 Köln-Kalk, Postf

**P Pass & Co.**  
 5902 Weid  
 Tel. (0

**Leitzeichen (Reflektoren) für**  
 GUBELA, 5 Köln-Kalk, Postf

**Leuchten**  
 Leuchten für jeden Arbeit  
 SIS-LICHT, 872 Schweinfur

**Leuchter für Friedhofshallen**  
**Stopp** HOPF, Pietäts  
 6831 Reilingen  
 Tel. 06205/75 5

**Markierungsfarben reflektier**  
**reflektierend**  
 GUBELA, 5 Köln-Kalk, Postf

**Markierungsnägel**  
 GUBELA, 5 Köln-Kalk, Postf

**Markierungshüte (Gummi)**  
 GUBELA, 5 Köln-Kalk, Postf

**Papierservietten**  
 DEMMER-WERKE, 667 St. In

**Pumpen für Abwasser und**  
**haltung**  
 HAMMELRATH & SCHWEN

**Dico**  
 Abt. C 64, 4  
 Tel.: (02 11) 3  
 Telex: 08 587

**Registaturen**

**kambifix** Stahlregale,  
 stöckige Anr  
 ALBERT VOGELSANG, Stahl  
 5277 Gummersbach-Kalsbad  
 Ruf 0 22 61 / 27 03, Telex: 088

**Rohrnetzreinigung**  
 AQUAPLUS

8641 Fischbach ü./Kronach  
 Telefon (09261) 65 07

**Largtransportwagen**

**Stopp** HOPF, Pietäts  
 6831 Reilingen  
 Tel. 06205/75 5

**Schilder aller Art**  
 ERNST SEILER KG,  
 5 Osnabrück, Schilderfabri  
**Schornsteinaufsätze**  
 SCHWENDILATOR, 757 Bad

**Schuleinrichtungen**

**hohenloher** Schul-  
**möbelfabrik**  
 Schaffitzel KG  
 711 Öhringen, F 07941/7001

**Schulmöbel**  
 OFRA/GmbH & Co KG  
 Stahl- und Holz-  
 Schulmöbel und Fertigung

5000 Köln 1, Mittelstraße 7  
 5000 Köln 1, Mittelstraße 7  
 1000 Berlin 12,  
 Straße des 17. Juni 112



**DEUTSCHER GEMEINDEVERLAG GMBH**  
 5000 Köln 1, Postfach 348  
 2300 Kiel, Postfach 605

und Gesetzgebung ausschließlich in den von der Verfassung dafür vorge-  
 sehenen, hergebrachten Verfahren vollziehen darf. Die Zweifel, die am  
 Genügen der drei traditionellen Verfassungsinstitutionen für den Be-  
 reich der Wirtschaftspolitik während der Zeit der Weimarer Reichsver-  
 fassung aufgetaucht sind und zu dem Experiment des Reichswirtschafts-  
 rates geführt haben, hat der Grundgesetzgeber nicht geteilt oder jeden-  
 falls nicht in verfassungsrechtliche Sondernormierungen umgemünzt. Die  
 positivrechtliche Entscheidung des Grundgesetzes für die einheitliche  
 Geltung der Prinzipien des demokratischen Parlamentarismus und der  
 Gewaltenteilung für alle Sachbereiche staatlicher Entfaltung läßt zwar  
 beträchtlichen *Spielraum für Adaptionen* an die eigenartigen Bedürf-  
 nisse und Verhältnisse dieser Sachbereiche. Dieser Spielraum gestattet  
 die Bildung besonderer Formen der Annäherung staatlicher Institutio-  
 nen an Institutionen und Kräfte der Wirtschaft. Die im Rahmen dieses  
 Spielraums vollzogene Annäherung von Staat und Wirtschaft gibt der  
 Arbeit des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Bundestages und des  
 Bundeswirtschaftsministeriums ein besonderes Gepräge, das diese Ar-  
 beit in charakteristischer Weise z. B. von derjenigen des außenpolitischen  
 Ausschusses und des Auswärtigen Amtes unterscheidet. Der vom Grund-  
 gesetz in seiner ursprünglichen Geltung eröffnete Spielraum ist jedoch  
 gesprengt, sobald der Einfluß von Organen, die der demokratisch-parla-  
 mentarischen Grundlegung entbehren und außerhalb der drei verfaßten  
 Gewalten der Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung verortet  
 sind, auf die Bildung und den Vollzug des Staatswillens rechtlich institu-  
 tionalisiert und mit verbindlicher Wirkung ausgestattet wird. Das ist im  
 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung  
 der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (BGBl. I  
 S. 685) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung dieses Gesetzes vom  
 8. November 1966 (BGBl. I S. 633) (im folgenden: SVRG) geschehen. We-  
 sentliche Gestaltungen dieses Gesetzes stehen mithin zum herkömm-  
 lichen Verfassungsrecht in einem antinomischen Verhältnis.

## II.

Als Ausdruck dieser Antinomie sind folgende Einzelaspekte der Ge-  
 setzgebung über den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hervorzuheben:

1. Die Begutachtung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen, die sonst  
 jedermann freisteht, gewinnt *verfassungsrechtliche Relevanz*, wenn das  
 Gutachten und die Institution, die es erstattet, durch Gesetz mit öffent-  
 lich-rechtlicher Qualität, mit einem öffentlichen Status beliehen und mit  
 öffentlicher Wirksamkeit ausgestattet werden.

# VEREINTE

Der öffentliche Status des Sachverständigenrates ergibt sich aus seiner Errichtung durch Gesetz (§ 1 Abs. 1 SVRG) in Verbindung mit der gesetzlich angeordneten Berufung seiner Mitglieder durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung (§ 7 SVRG), den gesetzlichen Inkompatibilitäten der Mitgliedschaft im Sachverständigenrat (§ 1 Abs. 3 SVRG) und der Autorität, welche in der gesetzlich geforderten und durch Auswahl gewährleisteten besonderen Qualifikation (§ 1 Abs. 2 SVRG) seiner Mitglieder begründet ist<sup>3</sup>, vor allem aber aus der gesetzlich verordneten Natur seiner Funktion. Die *publizistische Rechtsnatur* der vom Rat zu erstattenden *Gutachten* muß schon aus dem erklärten Zweck gefolgert werden, den das Gesetz ihnen zumißt, nämlich „die Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit“ zu erleichtern (§ 1 Abs. 1 SVRG)<sup>4</sup>, aber auch aus dem offenbar darüber hinaus vom Gesetzgeber angestrebten weiteren Zweck, die Gutachten möchten helfen, Stabilität des Preisniveaus, hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum zu gewährleisten und dabei zu einer angemessenen Verteilung von Einkommen und Vermögen, zum Ausgleich von Spannungen zwischen Angebot und Nachfrage sowie zur Vermeidung oder Beseitigung von Fehlentwicklungen beitragen (§ 2 SVRG). Der *verfassungsrechtliche Rang* der Funktion des Sachverständigenrates liegt in der Bedeutung der Aufgabe, in deren Dienst die Institution gestellt wird, und in der Wirkung des Beitrags, den sie zur Erfüllung dieses Auftrages zu leisten bestimmt ist. Die Bedeutung der Aufgabe ist offensichtlich eminent, denn sie umfaßt die im Bewußtsein der Regierenden und Regierten allerwichtigsten Ziele staatlicher Entfaltung in der Bundesrepublik. Der vom Sachverständigenrat erwartete Beitrag

<sup>3</sup> Soweit diese Vorschriften die Berufung und Rechtsstellung der Mitglieder des Sachverständigenrates betreffen, sind sie ihrem Inhalt nach typisch für die Übertragung eines persönlichen öffentlich-rechtlichen Status, wie ihn Arnold Köttgen in seinem außerordentlich beachtenswerten Beitrag „Abgeordnete und Minister als Statusinhaber“ in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 198 ff., behandelt hat. Die öffentlich-rechtliche Qualität des persönlichen Status der Mitglieder des Sachverständigenrates, der durch besondere Inpflichtnahme und Verantwortung sowie durch die Eigenart der Aufgabe und die damit verbundenen persönlichen Beschränkungen bestimmt ist, kann nicht wichtig genug genommen werden. Auch für die Mitglieder des Sachverständigenrates trifft zu, was Köttgen für Minister und Abgeordnete darlegt, daß der Staat kein statusrechtliches Vakuum entstehen lassen darf (n.a.O., S. 218, 220). Denn dieses Postulat gilt allgemein für den gesamten Bereich der Bildung und des Vollzugs des Staatswillens. Hervorzuheben ist, daß nach der Auffassung von Köttgen die Grundlagen des Statusrechts wesentlich notwendig zum Verfassungsrecht gehören (a.a.O., S. 199).

<sup>4</sup> Der Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, der die Einbringung des Gesetzentwurfs begründete, ging hierüber hinaus und erklärte es zur Aufgabe des Sachverständigenrates, „den Kampf zwischen den Interessenten zu beseitigen“, und zwar durch „neutrale Gutachten“ im „Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit“; StenBer. über die 44. Sitzung des 4. Dt. Bundestages v. 26. Okt. 1962, S. 1923 ff.

chouren GmbH,

Schulmobel  
**hohenloher**  
SCHULMÖBEL  
Hohenloher Schul-  
möbelfabrik  
Schaffitzel KG  
711 Öhringen, F 07941/7001

5000 Köln 1, Mittelstraße 7  
5000 Köln 1, Mittelstraße 7  
1000 Berlin 12,  
Straße des 17. Juni 112



**DEUTSCHER GEMEINDEVERLAG GMBH**  
5000 Köln 1, Postfach 348  
2300 Kiel, Postfach 605

Schulmöbel  
**OFRA/GmbH & Co KG**  
Stahlmöbel und Fertigkeiten

08 582410

ist nicht lediglich eine interne Hilfstätigkeit, wie sie ein technisches Gutachten darstellen mag, das als Grundlage der Entscheidung eines Verwaltungsträgers von Sachverständigen erstattet wird. Durch sein Thema und die zur Erfüllung der vorerwähnten Anforderung unerlässlichen Wertungen hebt es sich vielmehr in den Bereich der Wirtschaftspolitik. Dieser Bewertung des Gutachtens steht nicht entgegen, daß es keine rechtsverbindlichen Entscheidungen fällt, ja nach § 2 Satz 6 SVRG nicht einmal Empfehlungen „für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen“ aussprechen soll. Denn bei der wirtschaftspolitischen Entscheidung stehen wertende Begutachtung und die daraus abgeleitete finale Anordnung gleichwertig und untrennbar nebeneinander, und zwischen Wertung und Empfehlung ist kaum ein Unterschied: Bei einem wertenden Gutachten der Form nach den *Anschein* der Empfehlung zu unterdrücken, erscheint als eine Frage geschickter Formulierung; inhaltlich zugleich Empfehlung zu *sein*, dürfte ein Gutachten nach § 2 SVRG dagegen der Sache nach nicht vermeiden können<sup>5</sup>. Daraus ergibt sich, daß der Sachverständigenrat kein bloßes Beratergremium ist, dem keine Amtsautorität zukäme und dessen Tätigkeit nicht als Ausübung von Hoheitsgewalt angesehen werden könnte<sup>6</sup>. Entscheidung und Begutachtung im Bereich der Wirtschaftspolitik aber obliegt herkömmlich der Regierung und den gesetzgebenden Körperschaften<sup>7</sup>. Die hiervon abweichende Anordnung der §§ 1, 2 SVRG bewegt sich deshalb im Bereich des materiellen Verfassungsrechts<sup>8</sup>.

Nach herkömmlichem Verfassungsrecht müßte davon ausgegangen werden, daß die im Grundgesetz errichteten Institutionen einen *numerus clausus der Verfassungsorgane* bilden, auf die sämtliche staatlichen Funktionen restlos aufgeteilt sind. Dieser Grundsatz dürfte für alle positiven Verfassungen gelten; einen zusätzlichen Geltungsgrund erhält er

<sup>5</sup> „Die Empfehlung des Sachverständigen hat ein Gewicht in sich selbst, unbeschadet der Tatsache, daß sie nur eine nicht bindende Empfehlung ist. Das in der Empfehlung steckende, möglicherweise als solches nicht erkennbare dezisionistische Element hat teil an der Autorität, die dem anerkannten Sachwissen unter den heutigen Gegebenheiten zugestanden werden muß und auch zugestanden ist ... Diese durch die Technik erzwungene Wandlung der Staatspraxis kann in ihrer Tragweite kaum überschätzt werden. Sie rührt an die Grundlagen der Verfassung. Denn es ist ein primärer Sinn jeder Verfassung, Zuständigkeiten und damit auch Verantwortlichkeiten festzulegen und manifest zu machen ...“; so Forsthoff, *Technisch bedingte Strukturwandlungen des modernen Staates*, in: *Technik im technischen Zeitalter*, Hrsg. Hans Freyer u. a., 1965, S. 299. Vgl. auch Kaiser, *Der Plan als ein Institut des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft*, in: *Planung II*, 1966, S. 16.

<sup>6</sup> Forsthoff, *Strukturwandlungen der modernen Demokratie*, 1964, S. 16.  
<sup>7</sup> Von der Bundesbank wird hier abgesehen, s. o. Fußn. 2.  
<sup>8</sup> „Verfassungsrechtlich ist ... bei dem Sachverständigenrat ... der Punkt erreicht, an dem fachkundige Beratung der politischen Instanzen, gegen die nichts einzuwenden ist, in eine unverantwortliche Nebenregierung umschlägt, die der demokratischen Legitimation entbehrt“; Böckenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, 1964, S. 257.

Indoch durch die Verfassung ...  
die Behörde der ...  
Feststellung ...  
Voraussetzung ...  
Verfassung ...  
sich ...  
die ...

jedoch durch die bundesstaatliche Verfassung: in ihr besteht ein wichtiges Interesse der Bundesstaaten daran, daß die Verfassungsorgane des Zentralstaates und damit dessen Funktion ohne Zustimmung der Bundesstaaten auch nicht nur quantitativ vermehrt werden. Die Annahme vom *numerus clausus* der Verfassungsorgane nötigt zu der Schlußfolgerung, daß es keine staatliche Funktion gibt, die nicht letzten Endes, sei es auch vermittelt einer Hierarchie von Behörden, einem dieser Organe zugeordnet wäre, das dafür die Verantwortung trägt<sup>9</sup> und dementsprechend mit Weisungsbefugnissen mit Bezug auf diese Funktion ausgestattet ist. Zu dieser Schlußfolgerung setzt sich § 3 Abs. 1 SVRG in Gegensatz, denn nach dieser Vorschrift ist der Sachverständigenrat nur an den durch das Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. Er ist in keine Hierarchie eingeordnet, die in einem Verfassungsorgan seine Spitze hätte. Mit dem Grundsatz vom *numerus clausus* der Verfassungsorgane wäre die Schaffung des Sachverständigenrates deshalb nur vereinbar, wenn man ihn selbst für ein Verfassungsorgan hielte. Dafür spricht zwar seine vorstehend erörterte Funktion, dagegen spricht jedoch, daß die Einführung eines zusätzlichen Verfassungsorgans durch den Gesetzgeber offensichtlich nicht beabsichtigt war, zumal das Gesetz nicht in den für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen des Art. 79 GG, insbesondere nicht mit Zustimmung des Bundesrates erlassen worden ist. Aber auch wenn man den Sachverständigenrat als eine staatliche Einrichtung *sui generis* unterhalb der Verfassungsebene ansehen könnte, würde man im Grundgesetz vergeblich nach einer Grundlage für seine Errichtung auf Bundesebene suchen. Die Natur des Sachverständigenrates als amtliches Organ oder, wenn man den Begriff nicht auf Einrichtungen mit der Befugnis zu Entscheidungen mit Außenwirkung beschränkt, als Behörde steht angesichts seiner organisatorischen und sachlichen Unabhängigkeit (§ 3 Abs. 1, vgl. auch § 9 SVRG) und seinen Befugnissen und Obliegenheiten gegenüber anderen staatlichen Organen und Behörden sowie Privatpersonen (§§ 4, 5, 6 SVRG) außer Zweifel. Demnach wäre die Rechtsgrundlage für seine Errichtung in Art. 87 GG zu suchen, wo sie sich nicht findet. Der Sachverständigenrat kann auch nicht als verfassungsrechtliche Hilfseinrichtung angesehen werden, für deren Errichtung es einer besonderen verfassungsrechtlichen Grundlage nicht bedarf, denn es wurde schon dargelegt, daß die Aufgaben des Sachverständigenrates weit über diejenigen einer Hilfseinrichtung hinausgehen<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Vgl. Böckenförde, a.a.O., S. 258 f.

<sup>10</sup> Der Sprecher der CDU/CSU erklärte in der 3. Beratung des SVRG in der 81. Sitzung des 4. Dt. Bundestages am 26. Juni 1963 — StenBer. S. 3948 D: „Es sollte deshalb alles vermieden werden, was den Eindruck erwecken könnte, als handle es sich hier um eine Art Hilfsorgan der jeweiligen Regierung...“

2. Die *Kompetenzen der Bundesregierung* sind in Art. 65 GG wie folgt umschrieben: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“ Diese Kompetenzen werden mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gewaltenteilung als gegenüber allen anderen Verfassungsorganen, insbesondere gegenüber dem Gesetzgeber unabhängig verstanden. Zu dieser Unabhängigkeit steht § 6, aber auch § 5 SVRG in einem antinomischen Verhältnis. Denn diese Vorschriften enthalten die an die Bundesregierung gerichtete Anordnung des Bundesgesetzgebers, in bestimmter Weise tätig zu werden, sowie eine wichtige Beeinträchtigung der Regierungskompetenz zugunsten des Sachverständigenrates.

Nach § 6 Abs. 1 SVRG hat die Bundesregierung die gegen Ende jedes Jahres zu erstattenden sog. Jahresgutachten des Sachverständigenrates, die sogleich veröffentlicht werden, dem Bundestag unverzüglich zuzuleiten und binnen acht Wochen nach der Vorlage dazu *Stellung zu nehmen*. Nach Satz 4 dieser Vorschrift sind in der Stellungnahme die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen darzulegen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht. Das läuft darauf hinaus, daß die Bundesregierung ihre Politik sub specie der Ansicht des Sachverständigenrates rechtfertigen muß, wobei dem Parlament eine Art Examinatorenrolle zukommt. Die Stellungnahme zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen und noch mehr die Darlegung von Schlußfolgerungen daraus ist nicht nur im Hinblick auf ihren Inhalt, sondern auch im Hinblick auf ihren Zeitpunkt und den Entschluß, überhaupt Stellung zu nehmen, von bedeutendem politischen Gewicht und hat eine beträchtliche politische Selbstbindung zur Folge. Der Zwang zur Stellungnahme, die durch das mit Priorität ausgestattete Gutachten des Sachverständigenrates auch inhaltlich in eine bestimmte Richtung gelenkt werden kann, ist ein weitgehender Eingriff in die verfassungsrechtliche Kompetenz der Bundesregierung. Diese Beeinträchtigung der Rechtsstellung der Bundesregierung könnte mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gewaltenteilung dem Gesetzgeber nach herkömmlichem Verfassungsrecht nicht zugestanden werden. Dasselbe gilt hinsichtlich der allerdings weniger gravierenden Verpflichtung der Bundesminister zur Stellungnahme gegenüber dem Sachverständigenrat nach § 5 Abs. 1 SVRG.

Aber auch abgesehen von den Bedenken, die sich gegen den Eingriff des Gesetzgebers in den Kompetenzbereich der Bundesregierung richten, ist das vom Gesetzgeber gewollte Verhältnis zwischen Bundesregierung und Sachverständigenrat mit der Rechtsstellung einer Regierung derart unvereinbar, daß dieses Verhältnis mit Rücksicht auf den Grundsatz der Unverzichtbarkeit verfassungsrechtlicher Kompetenzen auch nicht z. B. von der Bundesregierung im Wege der Selbstbindung von Rechts wegen hergestellt werden könnte. Das gilt nicht nur, wenn man

den Regie  
dessen Ar  
wichtiger  
Publikum  
aufbereite  
eine Regie  
genau der  
verständlich  
tigt sehen  
tischen Re  
wird man  
Denn solch  
der *Überz*  
deren Rah  
ihr verfas  
ihrer Rich  
Zuständig  
Regierung  
einer staa  
wird, dere  
tion in all  
gegenüber  
SVRG bes  
capitis der  
mithin nic  
dern auch

Die Bee  
§§ 1 bis 6  
der des Sa  
schiedener  
Mitglieder  
und Absat  
gleich die  
Beeinträch  
derjenigen  
Sachverstä  
Da die Mi  
fünfjährig  
Bundesreg  
der wirtsch  
rates als I

<sup>11</sup> Vgl. Bö  
tes Regieru  
tive der Bu

# VEREINTE

den Regierungsprinzipien Bundeskanzler *Erhards* beipflichtet (während dessen Amtszeit das SVRG geschaffen wurde), wonach es ein besonders wichtiger Bestandteil der Wirtschaftspolitik ist, dem wirtschaftenden Publikum das Maß seiner Betätigung in Gestalt zu Verhaltensmaximen aufbereiteter Statistiken und Lehrsätze vorzuhalten. Freilich wird sich eine Regierung, die so determiniert ist, durch die Einrichtung eines mit genau derselben wirtschaftspolitischen Handhabe ausgestatteten Sachverständigenrates besonders weitgehend in ihrer Funktion beeinträchtigt sehen. Aber auch wenn man das Schwergewicht der wirtschaftspolitischen Regierungsaufgabe in konkreten hoheitlichen Maßnahmen sieht, wird man die Beeinträchtigung kaum als weniger gravierend empfinden. Denn solche Maßnahmen hängen in ihrer Wirksamkeit weitgehend von der *Überzeugungskraft der Gründe* und der *Gesamtkonzeption* ab, in deren Rahmen sie ergriffen werden. Diese Überzeugungskraft ist, soweit ihr verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, nicht nur eine Funktion ihrer Richtigkeit, sondern auch der politischen Macht und der rechtlichen Zuständigkeit zur Entscheidung. Es liegt deshalb auf der Hand, daß die Regierung in ihrer wirtschaftspolitischen Autorität durch die Errichtung einer staatlichen, unabhängigen Institution empfindlich beeinträchtigt wird, deren Aufgabe darin besteht, jenen Gründen und jener Konzeption in aller Öffentlichkeit eigene Gründe und eine eigene Konzeption gegenüberzustellen. Die mit der Konstruktion des durch die §§ 5 und 6 SVRG bestimmten Verhältnisses zum Sachverständigenrat verbundene *capitis deminutio* der Bundesregierung beeinträchtigt deren Kompetenz mithin nicht nur in ihrer Abgrenzung gegenüber dem Gesetzgeber, sondern auch in ihrem hergebrachten, unverzichtbaren Inhalt<sup>11</sup>.

Die Beeinträchtigung der Rechtsstellung der Bundesregierung durch §§ 1 bis 6 SVRG wird abgeschwächt durch deren Befugnis, die Mitglieder des Sachverständigenrates — bei Ernennung neuer an Stelle ausgeschiedener Mitglieder allerdings nicht ohne vorherige Anhörung der Mitglieder des Sachverständigenrates — vorzuschlagen (§ 7 Abs. 1 Satz 1 und Absatz 2 Satz 1 und 3 SVRG). Diese Befugnis begründet jedoch zugleich die Möglichkeit einer über das bisher Erwähnte hinausgehenden Beeinträchtigung der Rechtsstellung der Bundesregierung — nämlich derjenigen Bundesregierung, die nach Berufung der Mitglieder eines Sachverständigenrates, aber vor Ablauf ihrer Amtszeit gebildet wird. Da die Mitglieder des Sachverständigenrates nämlich vor Ablauf ihrer fünfjährigen Amtszeit nicht abberufen werden können, findet sich diese Bundesregierung nicht nur wie nunmehr alle Bundesregierungen mit der wirtschaftspolitischen Teil-Gegenregierung des Sachverständigenrates als Institution, sondern darüber hinaus mit einer für sie unabän-

<sup>11</sup> Vgl. *Böckenförde*, a.a.O.; er bezeichnet den Sachverständigenrat als zweites Regierungsorgan und vergleicht sein Gutachten mit einer Gesetzesinitiative der Bundesregierung (S. 258).



derlichen personellen Besetzung dieser Institution konfrontiert, die ein Residuum aus der Amtszeit der vorhergehenden Bundesregierung darstellt, dessen politisches Gewicht beträchtlich sein kann.

Da die wirtschaftspolitische *Zuständigkeit des Parlaments* sich ihrem Gegenstand nach mit derjenigen der Bundesregierung deckt, erstreckt sich auch die vorstehend dargelegte verfassungsrechtliche Bedeutung der Errichtung des Sachverständigenrates auf diese Zuständigkeit. Das bedeutet, daß das Parlament mit der Errichtung des Sachverständigenrates auch einen Einbruch in seinen eigenen Kompetenzbereich verordnet hat, soweit es sich der Verbindlichkeit der Äußerungen des Rates nicht entziehen kann und dadurch in seiner Entscheidungsfreiheit eingeengt wird. Darin liegt ein verfassungsrechtlich unzulässiger Kompetenzverzicht, der auch nicht dadurch zulässig wird, daß er durch gesetzgeberischen *actus contrarius* jederzeit rückgängig gemacht werden kann.

Die Kompetenz der Bundesregierung und des Bundesgesetzgebers ist mangels anderweitiger Anordnung in der Verfassung *allumfassend und unteilbar*. Das bedeutet *Ausschließlichkeit* nicht nur der Befugnis, sondern auch der rechtsinstitutionell verliehenen Autorität zu ihrer Betätigung, wobei, wie gesagt, wertende Stellungnahme und Anordnung (z. B. Bestimmung der Richtlinien der Politik nach Art. 65 Satz 1 GG) Graduiierungen einer qualitativ homogenen Regierungstätigkeit und nicht verschiedene, teils essentielle, teils verzichtbare Teilfunktionen darstellen.

### III.

Die Einrichtung des Sachverständigenrates entspricht einer starken und kontinuierlichen, seinen Existenzbedingungen kongruenten Entwicklung des modernen Staates. In ihr wirken mehrere Komponenten dieser Entwicklung zusammen.

Eine dieser Komponenten besteht in dem wachsenden Anteil wirtschaftlicher Vorgänge an dem Kreis der wichtigsten Gegenstände staatlicher Politik überhaupt und in der damit verbundenen *Verfachlichung* politischer Entscheidungen. Hier enthüllt sich ein tieferer Sinn des diesem Aufsatz vorangestellten Mottos: Zur Erkenntnis, Beurteilung und Beeinflussung wirtschaftlicher Sachverhalte und Entwicklungen bedarf es technischer und wissenschaftlicher Kenntnisse und praktischer Erfahrungen im Bereich der Volks-, Finanz- und Betriebswirtschaft<sup>12</sup>. Das bestätigen auch Argumente, die man zur Begründung der Initiative zum Gesetz über den Sachverständigenrat heranzuführen:

<sup>12</sup> Vgl. dazu Forsthoff, Die Bundesrepublik Deutschland, Umriss einer Realanalyse, in: Merkur 1960, S. 807, zit. nach: Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 201; ders., Zur Problematik der Verfassungsauslegung (s. o. Fußn. 1), S. 16; ders., Technisch bedingte Strukturwandlungen des modernen Staates (s. o. Fußn. 5), S. 221, 227 ff.; ders., Strukturwandlungen der modernen Demokratie, S. 16.

„In der letzten Rede auf die Ja, sie beherrschte Geschehen Beteiligten gegenseitigen Bes die Wissenschaft ein (Sten.Ber. üb S. 1923).

Der Kreis der diesen Gebieten der größte Teil der schaften und der außerhalb der st dürfnis, die intell nutzbar zu mache

Von gewichtig politisches Phänc der Bundesrepub Wirtschaft tätige selbst konstituie nur einen beme Wichtigkeit dies rung der Macht Diese Steigerung des Staates gege tion und „Selbst im Allgemeinint sierung. Von die standen, für lichen Erfolg so erfaßt. Sie wird politik nur vers Institutionalisie men. Hand in H esse des allgeme rung eine solche lären Interessier

<sup>13</sup> Forsthoff, I ders., Strukturw ner Weber, Spa 2. Aufl. 1958, S. neuen Staatlich daß ihre politisch

<sup>14</sup> Forsthoff, I in: Ratgeber vor desrepublik Deu

„In der letzten Konjunkturdebatte hat sich gezeigt, daß man sich, wenn die Rede auf die konkreten Dinge kam, gerne auf die Wissenschaft berief. Ja, sie beherrschte geradezu die Diskussion.“ Und: „Die am wirtschaftlichen Geschehen Beteiligten geraten häufig in Frontstellung, und es fehlt nicht an gegenseitigen Beschuldigungen. Bei diesen Auseinandersetzungen wird oft die Wissenschaft eingespannt . . .“

(Sten.Ber. über die 44. Sitzung des 4. Dt. Bundestages am 26. Okt. 1962, S. 1923).

Der Kreis der mit hervorragenden Kenntnissen und Erfahrungen auf diesen Gebieten ausgezeichneten Persönlichkeiten ist beschränkt, und der größte Teil davon hat seinen Wirkungskreis im Bereich der Wissenschaften und der Unternehmen und Organisationen der Wirtschaft, also außerhalb der staatlichen Institutionen. Es ist ein offensichtliches Bedürfnis, die intellektuelle Kapazität dieser Kreise der staatlichen Politik nutzbar zu machen.

Von gewichtigerer Bedeutung ist jedoch ein wirtschaftssoziologisch-politisches Phänomen. Die ökonomischen Erfolge der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik waren „primär eine Hervorbringung der in der Wirtschaft tätigen Kräfte“, die sich vor Schaffung der Bundesrepublik selbst konstituiert haben — eine Hervorbringung, an welcher der Staat nur einen bemessenen Anteil hatte<sup>13</sup>. Angesichts der sozialpolitischen Wichtigkeit dieser Hervorbringung hatte das eine beträchtliche Steigerung der Macht derjenigen zur Folge, die zu jenem Erfolg beitrugen. Diese Steigerung ging soweit, daß man vom Verlust der Superiorität des Staates gegenüber der Gesellschaft sprechen mußte, zu deren Funktion und „Selbstorganisation“ er geworden war<sup>14</sup>. Nun entwickelt jede im Allgemeininteresse wichtige Macht eine *Tendenz zur Institutionalisierung*. Von dieser Tendenz werden auch die in der Nachkriegszeit entstandenen, für den im allgemeinen Interesse unerläßlichen wirtschaftlichen Erfolg so ungemein bedeutenden *Kräfte im Bereich der Wirtschaft* erfaßt. Sie wird durch die wachsende Bedeutung staatlicher Wirtschaftspolitik nur verstärkt, so daß eben der Staat es ist, in dessen Bereich jene Institutionalisierung angestrebt wird. Das hängt mit folgendem zusammen. Hand in Hand mit der Übernahme wichtiger Funktionen im Interesse des allgemeinen Wohls geht neben der Tendenz zur Institutionalisierung eine solche zur Objektivierung. Durch die Abwendung von partikulären Interessen und Beweggründen und die Hinwendung zum allgemei-

<sup>13</sup> Forsthoff, Die Bundesrepublik Deutschland (s. o. Fußn. 12), S. 199, und ders., Strukturwandlungen der modernen Demokratie, S. 8 f.; vgl. auch Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl. 1958, S. 50 f., der darauf hinweist, daß diese Kräfte schon vor der neuen Staatlichkeit der Bundesrepublik da waren, woraus herzuleiten sei, daß ihre politische Position „sozusagen legitim“ ist.

<sup>14</sup> Forsthoff, Die Wirtschaftsverfassung im Rahmen der Gesamtverfassung, in: Ratgeber von Parlament und Regierung, 1951, S. 129, und ders., Die Bundesrepublik Deutschland (s. o. Fußn. 12), S. 201.



nen Wohl qualifizieren sich die Kräfte, welche diese Aufgabe übernehmen, für die angestrebte Legitimation durch eine rechtliche Verfassung<sup>15</sup>.

Noch weitere Aspekte können für die Einrichtung des Sachverständigenrates Bedeutung haben. In seiner Realanalyse der Bundesrepublik aus dem Jahre 1960 hat Forsthoff auf den für die Bundesrepublik charakteristischen Mangel an Staatlichkeit hingewiesen<sup>16</sup>. Dieser Mangel führt zu einem unerschwelligen Mißtrauen in die Objektivität der herkömmlichen staatlichen Institutionen bei der Bewältigung ihrer wirtschaftspolitischen Aufgabe, das durch die demokratisch-parlamentarische Verfassung dieser Institutionen eher noch vermehrt wird<sup>17</sup>. Ebenso nahe liegt ferner ein Mißtrauen in die Fähigkeit und Autorität, ja sogar in die Macht der vorhandenen staatlichen Institutionen<sup>18</sup>, deren es zur Bewältigung wichtiger wirtschaftspolitischer Aufgaben und insbesondere zur Abwendung und Überwindung des „Ernstfalles“ des Sozialstaates bedarf, den Forsthoff folgerichtig in der Stagnation oder im Absinken des Sozialprodukts erblickt<sup>19</sup>. Es liegt nahe, mit Hilfe der Einrichtung des Sachverständigenrates eine Verbesserung dieser Unterbilanz der Objektivität, Fähigkeit, Autorität und Macht zu versuchen.

Alle diese Komponenten, vor allem aber das Ziel einer besonderen Vertretung „der Wirtschaft“ auf Verfassungsebene, haben schon am Ende des ersten Weltkrieges zur Errichtung des vorläufigen Reichswirtschaftsrates auf Grund der Weimarer Reichsverfassung beigetragen<sup>20</sup>. Sie gaben auch Anfang der fünfziger Jahre wiederum Anlaß zu Plänen zur Bildung eines Bundeswirtschaftsrates oder eines ähnlichen Gremiums<sup>21</sup>. Der hier behandelte Sachverständigenrat unterscheidet sich von

<sup>15</sup> Daß mit einer solchen Institutionalisierung keine „Domestizierung“ verbunden sein kann, hat Werner Weber (s. o. Fußn. 13), S. 156 f., überzeugend dargelegt. Weber bezeichnet es allerdings darüber hinaus als einen vergeblichen Versuch, die außerstaatlichen Kräfte der Art, wie sie auch hier zur Debatte stehen, in den Staat „hineinzuintegrieren“.

<sup>16</sup> s. o. Fußn. 12, S. 201.

<sup>17</sup> Es läßt sich „das Bestreben erkennen, eigentliche politische Sachentscheidungen von den politischen Instanzen weg auf unabhängige, politisch neutralisierte Sachverständigengremien zu verlagern“; Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 257; zur Gegenwirkung der Institutionalisierung des Sachverständigen gegen die „Unsachlichkeit“ des Parlaments vgl. Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 635.

<sup>18</sup> Vgl. Forsthoff, Die Wirtschaftsverfassung im Rahmen der Gesamtverfassung (s. o. Fußn. 14), S. 134: der Staat ist „schwächer ... als der stärkste Sozialpartner“, er ist „nicht mehr souverän, weil er dem partikularen Interesse nicht mehr übergeordnet, sondern untergeordnet ist“.

<sup>19</sup> Forsthoff, Das politische Problem der Autorität, Horizonte Bd. 1, 1956, S. 1 ff., zit. nach: Rechtsstaat im Wandel, S. 107.

<sup>20</sup> Zu den Grundlagen, zur Wirksamkeit und Würdigung des Reichswirtschaftsrates vgl. den Vortrag von Staatssekretär Dr. Walter Strauß vor dem Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e. V., Frankfurt a. M., abgedruckt in: Ratgeber für Parlament und Regierung, S. 45 ff.

<sup>21</sup> Das Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e. V., Frankfurt a. M., veranstaltete dazu eine Vortragsreihe über die „Mobilisierung des Sachverständigen“. Die Beiträge und ihre Diskussion durch die Beteiligten sind abgedruckt in der Schrift „Ratgeber von Parlament und Regierung“, 1951; sie bilden eine Fundgrube einschlägiger rechtlicher und politischer Erwägungen, die z. T. auch dem vorliegenden Aufsatz zugrunde liegen, ohne daß ihre vollständige Zitierung möglich wäre. Vgl. ferner Forsthoff, Zur Proble-

# VEREINTE

Der Sachverständigenrat

443

einem derartigen Wirtschaftsrat *grundlegend*; hier tritt das die Einrichtung eines Wirtschaftsrates beherrschende Moment einer Vertretung der Interessen bestimmter Wirtschaftskreise<sup>22</sup> weit in den Hintergrund. Allerdings fehlt es nicht völlig, denn obwohl es im SVRG an rechtstechnischen Garantien dafür fehlt, daß ein maßgeblicher Anteil an der Institution des Sachverständigenrates denjenigen Kräften vorbehalten bleibt, welche sich als Machtfaktoren im Bereich der Wirtschaft durchgesetzt haben<sup>23</sup>, dürfte dieser Vorbehalt durch die faktischen Bedürfnisse und effektiven Machtverhältnisse bis zu einem gewissen Grade gewährleistet sein. Dabei handelt es sich nicht um die Vertretung der Interessen einzelner Gruppen<sup>24</sup>, sondern um eine besonders gewährleistete Position („Plattform“) zur Geltendmachung der Bedürfnisse des Gesellschaftssektors „Wirtschaft“ bei der Regierung, die durch die schon erwähnte, mit der Bewältigung der Aufgabe einer gewissen Selbstordnung und der dazu erforderlichen Institutionalisierung verbundenen Objektivierung gekennzeichnet ist. Doch steht demgegenüber zumindest bei der Schaffung des Sachverständigenrates das Motiv der Mobilisierung objektiven Sachverständnisses eindeutig im Vordergrund.

Als die Wurzeln, aus denen die Einrichtung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gewachsen ist, erscheinen mithin das Bedürfnis nach einem fachlich besonders qualifizierten, objektiven Beitrag zur Wirtschaftspolitik, bis zu einem gewissen Grade unterstützt durch die Tendenz zur Institutionalisierung wirtschaftspolitischer Mächte, die außerhalb von Regierung und Parlament bestehen. Es kennzeichnet die Sprengkraft dieser Wurzeln, daß die herkömmlichen staatlichen Institutionen, insbesondere die in erster Linie betroffene Regierung<sup>25</sup>, aber auch die Öffentlichkeit und vor allem die Wirtschaft die Einrichtung des Sachverständigenrates in ihrer konkreten rechtlichen Ausformung ohne verfassungsrechtliche oder verfassungspolitische Bedenken mit Selbstverständlichkeit akzeptiert haben<sup>26</sup>, und

Problematik eines Bundeswirtschaftsrates, DÖV 1952, S. 714, und H. Krüger, Der Bundeswirtschaftsrat in verfassungspolitischer Sicht, DÖV 1952, S. 545 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Forsthoff, Zur Problematik eines Bundeswirtschaftsrates, a.a.O., S. 714.

<sup>23</sup> Das SVRG sieht in § 1 Abs. 2 lediglich vor, daß die 5 Mitglieder des Rates „über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen“.

<sup>24</sup> Eine Institutionalisierung der Repräsentation wirtschaftlicher Gruppeninteressen auf Verfassungsebene erscheint heute nicht mehr so wichtig, vgl. Forsthoff, Zur Problematik eines Bundeswirtschaftsrates, a.a.O., S. 714.

<sup>25</sup> Die Regierung ist schon vor Jahren als „Funktionsbereich“ und „Instrument“ bezeichnet worden, „dessen sich andere Gewalten bedienen, um ihren politischen Geltungsanspruch zu verwirklichen“; vgl. Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungsleben, S. 43.

<sup>26</sup> Der Entwurf des SVRG hat z. B. den Bundesrat ohne sachliche Ansprüche passiert; weder Bundestag noch Bundesrat hielten es für nötig, in seine Beratung die Rechtsausschüsse einzuschalten. Es läßt sich allerdings nicht ausschließen, daß der Bundestag die Tragweite der getroffenen Rege-

Aufgabe überneh-  
Verfassung<sup>15</sup>.

Sachverständigen-  
republik aus dem  
charakteristischen  
zu einem unter-  
staatlichen In-  
Aufgabe, das  
dieser Institutionen  
Mißtrauen in die  
behandelten staatlichen  
wirtschaftspolitischer  
Erwindung des „Ernst-  
in der Stagnation  
nahe, mit Hilfe der  
dieser Unterbilanz  
suchen.

Bei einer besonderen  
haben schon am  
Reichswirt-  
beigetragen<sup>20</sup>.  
Anlaß zu Plänen  
ähnlichen Gre-  
unterscheidet sich von

„Domestizierung“ ver-  
196 f., überzeugend  
als einen vergeb-  
wie sie auch hier zur

politische Sachent-  
unabhängige, politisch  
Böckenförde, Die Or-  
Gegenwirkung der  
„Anschlichkeit“ des Par-  
Aufl. 1966, S. 635.

amen der Gesamtver-  
... als der stärkste  
in partikularen Inter-  
“.

Horizonte Bd. 1, 1956,

ung des Reichswirt-  
alter Strauß vor dem  
V., Frankfurt a. M.,  
S. 48 ff.

Wolton e. V., Frankfurt  
„Mobilisierung des  
die Beteiligten sind  
und Regierung“, 1951;  
und politischer Erwä-  
ande liegen, ohne daß  
Forsthoff, Zur Proble-



daß dessen Stellung im Verfassungsleben der Bundesrepublik durch seine in Fachkreisen und in der Öffentlichkeit als objektiv und förderlich geschätzte Arbeit weiter gefestigt worden ist<sup>27</sup>. An den vorstehend auseinandergesetzten verfassungsrechtlichen Gegensätzen zwischen den grundgesetzlichen Normierungen der staatlichen Wirtschaftspolitik und der gesetzlichen Ordnung des Sachverständigenrates ändert das allerdings nichts. Den Rechtsfolgen dieser Gegensätzlichkeit wird hier nicht nachgegangen; die Frage der Einschlägigkeit des Art. 79 GG liegt auf der Hand. Angesichts der unbeanstandeten Etablierung der spannungsreichen neuen Institution drängt sich jedoch jedenfalls der Eindruck einer bedeutsamen Verfassungswandlung auf<sup>28</sup>, für welche die Prognose gelten mag, daß „die großen Umwandlungen, an deren Anfang wir stehen, nicht mehr auf dem Wege und mit den Mitteln der Verfassunggebung vor sich gehen“<sup>29</sup>. Nur die Zukunft kann lehren, ob neue wirtschaftliche und verfassungspolitische Bedürfnisse von erheblichem Gewicht durch die Einrichtung des Sachverständigenrates wirklich in angemessener Weise befriedigt werden. Dabei wird von Bedeutung sein, daß sich das Verhältnis von Staat und Wirtschaft zu wandeln beginnt, seit der Prozeß des autonomen Aufstiegs der Wirtschaft im Zuge des Nachkriegs-Wiederaufbaus abgeschlossen ist und die Bewältigung der mit normalisiertem Wirtschaftsablauf verbundenen Konjunkturschwankungen und Strukturprobleme in den Vordergrund tritt. Zu dieser Aufgabe wird ein maßgeblicher Beitrag des Staates benötigt und gefordert. Es wird sich zeigen, ob sich die Legitimität des Sachverständigenrates unter diesen Umständen gegenüber derjenigen der herkömmlichen demokratisch-parlamentarischen Regierung im Rahmen einer Trias der vollziehenden, gesetzgebenden und rechtsprechenden Gewalt oder gegenüber ganz anderen, noch unerkannten Legitimitäten auf die Dauer durchzusetzen vermag<sup>30</sup>.

lung verkannt hat, obgleich sein Wirtschaftsausschuß im schriftlichen Bericht vor der Präjudizierung politischer Entscheidungen der Regierung und des Parlaments durch den Sachverständigenrat gewarnt hat; vgl. zu Drucks. IV/1320, S. 2.

<sup>27</sup> „Die Welle der Akklamation, mit der das Gutachten 1965/66 aufgenommen wurde, hat den Sachverständigenrat auf die Höhe einer Autorität getragen, für die es kein anderes aktuelles Beispiel gibt ... die Sachverständigen sind binnen eines Jahres auch zu einer Art „tribuni plebis“ unserer Demokratie geworden ...“, so *Kaiser* (s. o. Fußn. 5).

<sup>28</sup> Im Sinne einer „fließenden Geltungsfortbildung“ und einer die Substanz ergreifenden Veränderung des Verfassungsrechts der Regierung, welche den Wortlaut des Grundgesetzes unberührt läßt; vgl. *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 137; dazu *Forsthoff*, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, Festschrift für Carl Schmitt, 1959, S. 35 ff., zit. nach: Rechtsstaat im Wandel, S. 147, 150; die Umbildung der Verfassung scheint also auf die Dauer nicht, wie *Forsthoff*, a.a.O., S. 172, noch feststellen konnte, vor den organisationsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes haltzumachen.

<sup>29</sup> *Forsthoff*, Zur Problematik der Verfassungsauslegung, S. 11.

<sup>30</sup> Zur Problematik des Werts eines „neutralen Sachverständigenstaates“ vgl. *Carl Schmitt*, Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates (1930), in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 1958, S. 49 ff.