UNIVERSITÄT AUGSBURG
Universitätsbibliothek

OPEN ACCESS
OPUS AUGSBURG

Die Stellung der Verbände in der parlamentarischen Demokratie

Herbert Buchner

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Buchner, Herbert. 1978. "Die Stellung der Verbände in der parlamentarischen Demokratie." *Politische Studien: Magazin für Politik und Gesellschaft* 29: 67–79.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:
Deutsches Urheberrecht
Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:
https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/

Herbert Buchner

Die Stellung der Verbände in der parlamentarischen Demokratie

I. Einordnung der Verbände im Verfassungsrechtssystem

Verdeutlichung der Problemstellung

Der Stellung der Verbände im Verfassungsrechtssystem wurde in der Staatsrechtslehre in den letzten zwei Jahrzehnten verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet. Sie war u. a. Gegenstand der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer 1965[1]. Hervorragende Kapazitäten — Hans *Huber, Scheuner, Leibholz,* Werner *Weber, Herzog, Zacher*[2] — haben sich der Thematik angenommen. Die Problematik konnte hinreichend aufgeschlüsselt, analysiert und bewußt gemacht werden. Ihre abschließende Beurteilung und rechtliche Lösung steht noch aus, wobei sich abzeichnet, daß zu weit gespannte Erwartungen an die rechtliche Regelbarkeit des Verbandswirkens im staatlichen Raum nicht erfüllt werden können — auch gar nicht erfüllt zu werden brauchen —, daß andererseits viele Fragen noch eingehender Untersuchung bedürfen[3].

Diese Bewertung bestätigt auch der unter dem 9. 12. 1976[4] vorgelegte *Schlußbericht* der Enquete-Kommission *Verfassungsreform* des Deutschen Bundestags. Der Kommissionsbericht trifft Feststellungen zum Wirken der Verbände im *staatlichen Raum* und zu ihrer *Einordnung* in das *verfassungsrechtliche Gefüge,* beschränkt sich bei seinen Vorschlägen zur Verfassungsreform jedoch auf Detailfragen. Im übrigen stellt er nur fest, daß die rechtlich, politisch und wirtschaftlich unterschiedlich zu bewertende Position der verschiedenen Verbände und die dadurch aufgeworfenen Probleme es der Kommission erschwerten, eine in sich geschlossene Beurteilung zu finden. Es wird deshalb auch nur ein Katalog klärungsbedürftiger Probleme und Fragestellungen übermittelt, der insbesonders die *innere Ordnung* der Verbände, die Aufnahme und den Ausschluß aus Verbänden, die Einflußnahme der Verbände auf die politischen Organe, die Eingrenzung der Verbandsmacht zur Sicherung der Entscheidungskompetenz der Parlamente und der parlamentarisch verantwortlichen Regierungen, die Verdeutlichung der Verbandsmacht als Interessenwahrnehmung und schließlich die schwierige Frage der Sozialpflichtigkeit des Verbandshandelns nennt.

---

[1] Siehe die Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStL), Heft 24.
[2] Hans Huber: Staat und Verbände (1958); Scheuner: DÖV 1975, S. 577 ff.; Leibholz: VVDStL, Heft 24; Herzog: Evang. Staatslexikon „Pluralismus"; Zacher: Festschrift für Berber, S. 549 ff.
[3] Siehe insbesondere Meessen: Erlaß eines Verbändegesetzes als rechtspolitische Aufgabe?, in: Recht und Staat, Heft 459. Ein Entwurf der Kommission des Bundesvorstands der FDP „Gesellschaftliche Großorganisationen" i. d. F. vom 19. 12. 1976, RdA 1977, S. 235 ff., hat bereits in der FDP selbst keinen Anklang gefunden.
[4] Bundestags-Drucksache 7/5924.

Unentbehrlichkeit des Verbandswirkens

Einige Punkte aus diesem Katalog können – jedenfalls aus der Sicht der herrschenden Staatsrechtslehre – als geklärt gelten. Die Verbände sind nach heutigem Urteil *unverzichtbares Element* unserer Gesellschaftsordnung, deshalb auch verfassungsrechtlich zu respektieren. Artikel 9 GG gibt dem mit der grundgesetzlichen Garantie der Vereins- und Koalitionsfreiheit Ausdruck. Der einzelne Bürger kann in der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung des modernen Massenstaates nicht als Individuum agieren[5], genausowenig wie er es im politischen Raum ohne die politischen Parteien kann. Entgegenstehende liberalistische Vorstellungen wären Illusion. Die *Verbände* spielen im gesellschaftlichen Bereich legitimerweise genau die Rolle, die die *Parteien* im staatspolitischen Bereich innehaben. Von daher gesehen ist das Wirken der Verbände nicht nur hinzunehmende Realität, sie haben vielmehr im Interesse der Bürger eine *notwendige Funktion* zu erfüllen und sind deshalb im Prinzip als Erscheinung unserer Wirtschafts- und Sozialordnung *unentbehrlich*[6].

Es kommt als weiteres hinzu, daß auch der Staat sich in vielfacher Richtung der Hilfe der Verbände bedient, sich teilweise im Interesse einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung sogar bedienen muß, weil er mangels eigener Sachkompetenz des besonderen Sachverstandes der im Verband organisierten Interessengruppe bedarf oder sich seiner zumindest zu seiner Erleichterung bedienen möchte. Zum Teil empfiehlt es sich aus diesen Gründen, die Erledigung im Grundsatz öffentlicher Aufgaben Verbänden zu überlassen. Nach dem *Subsidiaritätsprinzip*[7] ist es sogar verfassungsrechtliches oder zumindest verfassungspolitisches Gebot, die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nicht beim Staat zu konzentrieren, sondern den unter- und nichtstaatlichen Gemeinschaften so weit zu überlassen, als sie von ihnen zureichend bewältigt werden können. Die Überforderung der öffentlichen Hand in unseren Tagen beruht nicht zuletzt auf der Mißachtung dieses Prinzips. Die Bewertung der Verbandstätigkeit kann gerade unter diesem Gesichtspunkt im Grundsatz nur positiv ausfallen. Es kann deshalb nicht um ein Verdikt gegen Verbandswirken schlechthin, sondern nur gegen eventuell verfassungsrechtlich bedenkliche Einflußnahmen auf Staatsorgane und Staatsaufgaben gehen.

Legitimität der Partikularinteressenverfolgung

Dabei kann nicht schon die Ausformulierung und Vertretung von Einzelinteressen Bedenken begründen. Die Verbände sind nicht erst dann positiv zu bewerten, wenn sie altruistisch wirken oder solches vorgeben. Der einzelne Bürger darf seine Interessen mittels der Verbände vertreten[8]. Entscheidend ist, daß den nach der Verfassung zuständigen Staatsorganen die *Integration der divergierenden Einzelinteressen* gelingt, was u. a. voraussetzt, daß sich die Verbände bzw. ihre Interessenvertreter nicht eines diese Integration verhindernden oder verfälschenden Verfahrens bedienen – darum allein geht es[9].

[5] Siehe diesbezüglich die anschauliche Darstellung von Dichgans in: Der Staat 1977, S. 102 ff.
[6] Leibholz: VVDStL, Heft 24, S. 19 ff.; Scheuner: DÖV 1965, S. 577. Auch das FDP-Papier zur Ordnung der Verbände (siehe Fußnote 3) geht von dieser Bewertung aus.
[7] Siehe dazu Herzog: Evang. Staatslexikon „Subsidiaritätsprinzip"; Isensee: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht (1968).
[8] So auch die Aufgabenumschreibung im FDP-Papier (siehe Fußnote 3): „Aufgabe der Verbände ist es vor allem, Interessen für den einzelnen wahrzunehmen und Gruppeninteressen in den politischen Entscheidungsprozeß einzubringen . . ."
[9] Herzog: Evang. Staatslexikon „Pluralismus" III.

Klarheit besteht in der Verfassungsrechtslehre darüber, daß zur Interessenvertretung begründete Verbände immer nur *Gruppenbelange* vertreten. Dies ist ihre legitime Funktion. Es ist vermessen oder unwahrhaftig, wenn sie sich als Hüter des Gemeinwohls aufspielen. *Zacher*[10] spricht zu Recht von Irritation, wenn einem Verband Wahrung des Gemeinwohls zugemutet würde, ohne daß ihm substantiell dessen Anforderungen vorgegeben werden; es bestehe eine Diskrepanz zwischen dem Vertrauen und der Verantwortung, die bei solchem Auftrag an Verbände vorgegeben würden, und der Garantie, daß das Gemeinwohl auch gewahrt wird[11]. Man kann deshalb von einer Institution, die nur mit Vertretern verschiedener Verbände besetzt ist, nicht die Wahrung des Gemeinwohls erwarten oder sie als Wahrerin des Gemeinwohls proklamieren. *Zacher* weist deshalb zum Beispiel auch auf die Problematik der Besetzung der Sozialversicherungsorgane hin, die heute trotz Öffnung der Sozialversicherung für weite Bevölkerungskreise noch weithin so besetzt sind, wie es zu ihrer Entstehungszeit als Arbeiterversicherung angemessen war.

Die Summe der Gruppeninteressen auszugleichen und erforderlichenfalls über kollidierende Interessen zu entscheiden, ist Aufgabe der Staatsorgane, die allein kraft verfassungsrechtlicher Zuständigkeit legitimiert sind, die Anforderungen des Gemeinwohls zu konkretisieren. Die Verbände sind, anders als die Parteien, nicht in das politische Repräsentationsgefüge einbezogen, sie stehen außerhalb der verfaßten Staatsordnung[13]. Sie sind deshalb auch nicht von sich aus auf die Verfolgung der Gemeinwohlinteressen ausgerichtet, insbesonders können sie diese nicht formulieren. Es können ihnen allenfalls staatlicherseits diesbezügliche Vorgaben gemacht werden.

Notwendigkeit rechtlicher Vorsorge zur Wahrung der Gemeinwohlinteressen

Da einerseits die Artikulierung der Partikularinteressen legitim und notwendig ist, andererseits verhindert werden muß, daß der Vorgang der Interessenintegration bei den verfassungsrechtlich zuständigen Organen behindert oder gar Partikularinteressen zu Gemeinwohlforderungen erhoben werden, bedarf das Hereinwirken der Verbände in die staatlichen Entscheidungsorgane ständiger rechtlicher *Kontrolle* und *Vorsorge*. Je mehr in einem Staat auf Verbandswirken gebaut wird, desto sorgsamer muß dem Problem der Einhaltung der Grenze legitimen Verbandswirkens Aufmerksamkeit geschenkt werden. In der Bundesrepublik ist zweifellos ein sehr intensives Verbandswirken festzustellen. Die Enquete-Kommission hielt es zwar für überzogen, von einem „Verbändestaat" zu sprechen, möchte aber die staatliche und gesellschaftliche Ordnung als „verbandsimprägniert" sehen[14]. Sie differenziert dabei hinsichtlich der Wirkungsmöglichkeiten zwischen

a) Verbänden, die zur Wahrung ihrer Interessen Einfluß auf die politische Entscheidungsgewalt zu nehmen suchen, ohne diese jedoch – rechtlich – präjudizieren zu können, und

---

[10] Festschrift für Berber, S. 556.
[11] a.a.O., S. 559.
[12] a.a.O., S. 562.
[13] Scheuner: DÖV 1965, S. 577 ff.
[14] Bundestags-Drucksache 7/5924, S. 120.

b) Verbänden, die aufgrund der ihnen zugewiesenen Rechtsmacht in der Lage sind, durch eigenverantwortlich zu treffende Entscheidungen politisch und ökonomisch bedeutsame Daten zu setzen, die von den staatlichen Entscheidungsorganen nicht unmittelbar verändert werden können.

Auch die Überlegungen zur *Kontrolle,* eventuellen *Beschränkung* oder auch zur *Institutionalisierung* des Verbandseinflusses haben diese doppelte Wirkungsmöglichkeit zu berücksichtigen.

II. Einwirkung der Verbände auf staatliche Entscheidungstätigkeit

Institutionalisierung der Entwicklung

Im weiten Feld staatlicher Entscheidungstätigkeit mit seinen vielfältigen Möglichkeiten verbandlicher Einflußnahme geht es einmal darum, das Hereinwirken der *Verbände sicherzustellen, nämlich soweit man sich staatlicherseits ihres Sachverstands* bedienen möchte. Auch muß den staatlichen Organen daran gelegen sein, die Wünsche und Vorstellungen der Verbände, das heißt die Partikularinteressen, in Erfahrung zu bringen – nicht nur im Interesse ausgewogener staatlicher Regelungen und der Erkenntnis des Gemeinwohls, sondern weil im Rahmen des Möglichen natürlich anzustreben ist, die beteiligten Interessen im Rahmen der aufgegebenen *Interessenintegration* weitestmöglich zu befriedigen.

Seit langem sehen deshalb zum Beispiel die Geschäftsordnungen der Bundesregierung, der Bundesministerien und des Bundestags vor, daß bei Vorbereitung und Beratung von Gesetzesvorlagen u. a. auch Interessenvertreter herangezogen werden können. Dementsprechend wurden gerade in letzter Zeit bedeutende *Hearings* zu wichtigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorhaben durchgeführt. Nicht weniger bedeutsam sind die den Ministerien zugeleiteten Materialien und Stellungnahmen der Verbände. Damit wird nicht nur umfassende Information der zuständigen Stellen sichergestellt, es werden darüber hinaus die beteiligten Interessen und die Einwirkung der Verbände auf die zuständigen Stellen jedenfalls partiell transparent gemacht; insbesondere ist bei diesem Verfahren gewährleistet, daß alle wesentlich Beteiligten Gelegenheit zur Äußerung haben und die unterschiedlichen Positionen deutlich werden, daß nicht nur einseitig und im stillen gegenüber Ministerien und Abgeordneten Informationen übermittelt und Einfluß genommen werden.

Dieser unverkennbare Vorteil hat auch immer wieder zu weitergehenden Forderungen nach *Kanalisierung* des Verbandseinflusses durch Institutionalisierung geführt, insbesonders zu Vorschlägen, die eben kurz skizzierten Informationssysteme zugunsten der staatlichen Stellen durch weitere Informationspflichten, Enquetemöglichkeiten u. ä. zu komplettieren.

Forderungen nach einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat

In diesem Zusammenhang ist auch die von Gewerkschaftsseite erhobene Forderung nach Einrichtung eines *Bundeswirtschafts-* und *Sozialrats* zu sehen, dem – nach den weitestgehenden Vorstellungen – Gesetzesinitiative und Enqueterecht, jedenfalls aber Beratungsfunktion zukommen soll. Das Problem des Bundeswirtschafts-

rats wurde von der Verfassungsreformkommission ausführlich behandelt[15], weil dessen Einsetzung im Hinblick auf die institutionalisierte Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren einer Verfassungsänderung bedürfte. Die Einführung wird von der Kommission einstimmig *abgelehnt,* einmal schon aus den schlechten praktischen Erfahrungen mit Vorläufern und ähnlichen Einrichtungen im In- und Ausland, insbesondere aber aus grundsätzlichen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Überlegungen.

Eine Repräsentation aller beteiligten wirtschaftlichen, beruflichen und sozialen Interessen, wie sie von den Befürwortern eines Wirtschafts- und Sozialrats vorgegeben wird, ist bei einem solchen Gremium nicht zu erreichen, im übrigen nicht einmal eine richtige Gewichtung der zum Zuge kommenden Interessengruppen. Es ist also überhaupt nur eine *Teilrepräsentation* der vorhandenen Interessen realisierbar, was zum Teil in extremer Form sogar dort angestrebt wird, wo nur Berücksichtigung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gefordert wird. Es wäre also in jedem *Falle auf Repräsentation im eigentlichen Sinne zu verzichten. Die Institutionalisierung* von Partikularinteressen und ihre Ausstattung mit verfassungsrechtlichen Kompetenzen erscheint der Enquete-Kommission aus einleuchtenden Erwägungen jedoch nicht empfehlenswert, weil die Entscheidungen eines solchen Gremiums in der Öffentlichkeit ein hohes Maß an Autorität als Ergebnis eines vermeintlichen gesamtwirtschaftlichen Interessenausgleichs genießen würden, in der Tat aber nicht alle Interessen berücksichtigt wären. Die Kommission befürchtet ein zu starkes tatsächliches politisches Gewicht und eine Schwächung der politischen Entscheidungsfähigkeit der demokratisch-repräsentativen Organe wie auch bereits eine Gefährdung der Aufgabe der politischen Parteien, partei-intern die Integration der Partikularinteressen zu bewältigen.

Im übrigen erscheint der Enquete-Kommission das vorhandene Netz der Regelungen zur Sicherung des Verbandswirkens ausreichend. Soweit es um die Sorge geht, daß außerhalb der institutionalisierten Möglichkeiten Verbände auf Regierung und Verwaltung, Parlament und Parteien Einfluß nehmen, ist die Etablierung eines Bundeswirtschaftsrates kaum ein taugliches Mittel, diesen zu unterbinden — jedenfalls ist nicht zu sehen, worauf sich eine solche Hoffnung *gründen soll. Vielleicht* verstärken sich die Pressionen sogar, wenn auf eine geschlossene Stellungnahme des Bundeswirtschaftsrates oder doch auf das Votum einer ihm zugehörenden Verbandsseite *verwiesen werden kann.*

Rechtliche Beschränkung unerwünschter Einflußnahmen

Welche Möglichkeiten bestehen, unerwünschte manipulierende Verbandseinflüsse zu unterbinden, bleibt offen. Jedermann weiß, daß es solche Einflüsse gibt: auf politische Parteien und Parlamentsabgeordnete, die nicht ohne Kontakt zu und nicht ohne Abhängigkeit von Interessengruppen stehen können — die Parteien brauchen Geld, Mitarbeit *und öffentlichkeitswirksame* Unterstützung, die Parlamentarier ihrerseits eine Hausmacht in ihrer Partei, Informationen, Kontaktstellen; oft sind sie Exponenten eines Interessenverbandes. Der Einfluß der Verbände in der Regierung und Verwaltung reicht von *politischem Druck* über *Bürgerinitiativen* bis

[15] Bundestags-Drucksache 7/5924, S. 114 f.

zur *Einflußnahme auf die Personalpolitik,* nicht zuletzt über die Personalvertretung. Die Möglichkeiten, unmittelbare rechtliche Riegel vorzuschieben, erscheinen begrenzt, schon von der grundsätzlichen Gestaltung her, im übrigen praktisch auch deshalb kaum zu realisieren, weil unbedenkliche Kooperation zwischen Amtsträgern und Verbänden von unerwünschter Einflußnahme nur schwer zu scheiden ist.
Vorschläge zu einigen Detailregelungen gibt es: Komplettierung und Verfeinerung der genannten Geschäftsordnungsvorschriften über die Zuziehung der Verbände, Ausweisung der Verbandseinflüsse bei Gesetzesinitiativen, größere Publizität bezüglich Zugehörigkeit oder sonstiger Verbindung staatlicher Funktionsträger zu Verbänden, öffentliche Aufschlüsselung der Wahlkampfspenden u. ä. mehr[16]. Einiges erscheint durchaus realisierungswürdig. Eventuelle Zusammenhänge mit Verbandsinteressen würden aber allenfalls verdeutlicht, nicht unterbunden. Ein freiwilliger Rückzug der Verbände aus ihren bisherigen Wirkungsfeldern — aus Scham vor dem öffentlichen Pranger — ist sicher nicht zu erwarten. Weitergehende Roßkuren, etwa der Ausschluß der Verbandsorganmitglieder vom Abgeordnetenmandat[17], halte ich nicht für gerechtfertigt; es ist ein qualitativer Unterschied zwischen den Anforderungen aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, die zur Inkompatibilität im staatlichen Bereich zu führen vermag, und der Problematik des Verbandseinflusses. Zudem käme, wollte man den Organmitgliedern den Zutritt zum Parlament verwehren, nur ihr Substitut, der weniger qualifiziert und vom Verband meist noch abhängiger ist.
An positiven Maßnahmen bleibt deshalb nur, statt kleinlicher beschränkender Regelungen, die nur neue Unzulänglichkeiten im Gefolge bringen, in den politischen Parteien das Bewußtsein zu stärken, das die Staatsrechtslehre[18] ihnen vorgibt und das die Enquete-Kommission[19] übernommen hat, daß nämlich bereits die *Parteien selbst als verfassungsrechtliche Institution* den parteiinternen Prozeß des Interessenausgleichs schulden, daß sie sich nicht einseitiger Interessenverfolgung widmen dürfen. Die Voraussetzungen für solch selbständiges und eigenverantwortliches Handeln im Interesse des Staatsganzen sind durch die finanzielle Grundausstattung der Parteien (Wahlkampfkostenfinanzierung), der Fraktionen (Parlamentsarbeitsfinanzierung) und der Abgeordneten (Finanzierung des persönlichen Lebensunterhaltes und des Sachaufwandes) staatlicherseits geschaffen worden. Sie werden laufend verbessert. Wo noch Lücken bestehen, sollte der erforderliche Aufwand nicht gescheut werden. Insbesonders sind in diesem Zusammenhang auch die Verbesserung der Ausstattung der Parlamentsfraktionen mit Mitarbeiter- und Expertenstäben sowie mit dem wissenschaftlichen parlamentarischen Hilfsdienst zu sehen.

Politisches Bemühen um Unabhängigkeit

Finanzzuwendungen können natürlich nicht mehr sein als eine Erleichterung bringende äußere *Rahmenbedingung.* Hinzukommen muß die eigene Kraft der politi-

[16] Siehe etwa die Zusammenstellung bei H. J. Schröder: Gesetzgebung und Verbände. Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung (1976), S. 198 ff. Das Papier der FDP-Kommission (siehe Fußnote 3) sah noch einen Anspruch auf gleichmäßige Beteiligung der Verbände entsprechend ihrer Bedeutung vor sowie eine Verpflichtung des Verbandes, sich bei der Interessenvertretung so zu verhalten, wie es Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte erfordern (§ 4, 21 des Entwurfs).
[17] Von Löwisch, RdA 1975, S. 58, gefordert.
[18] Siehe Leibholz: VVDStRL, Heft 24, S. 14 ff.
[19] Bundestags-Drucksache 7/5924, S. 117.

schen Parteien, sich bei allem Kontakt zu den Verbänden *innere Entscheidungsfreiheit* zu sichern. Einer großen Volkspartei sollte dies möglich und allseits als Notwendigkeit einsichtig sein. Eine Partei, die dies nicht schafft, müßte es im politischen Konkurrenzkampf eigentlich auf längere Sicht an die Peripherie des politischen Geschehens drängen, jedenfalls wenn es den anderen Parteien gelingt, diesen Mangel öffentlich zu verdeutlichen. Das *Problembewußtsein* in dieser Hinsicht *zu schärfen,* ist eine Aufgabe der politischen Auseinandersetzung, der man sich nicht mit der Forderung nach irgendwelchen rechtlichen Publizitäts- oder Inkompatibilitätskautelen entziehen kann. Das Bemühen *Biedenkopfs* zur Verdeutlichung der engen Beziehungen zwischen DGB und SPD im Bundestagswahlkampf 1976 war in diesem Sinne eine im Ansatz politisch richtige Aktion, wobei hier nicht darüber zu befinden ist, ob sie konkret ausreichend substantiiert war. Die Parteien müssen — nicht weniger übrigens als umgekehrt die Verbände — im längerfristigen Eigeninteresse ihrer politischen Bedeutung *Distanz* von den Verbänden gewinnen, was auch implizieren sollte, führenden Verbandsvertretern (Gewerkschaftsvorsitzenden wie Bauernverbandspräsidenten) nicht gerade die Ministerposten des einschlägigen Ressorts anzubieten. Sollte das politische Bewußtsein der Bürger auf eine im politischen Meinungsstreit verdeutlichte *Verbandsabhängigkeit* einer Partei nicht mehr reagieren, könnte auch durch rechtliche Vorschriften die Funktionsfähigkeit der politischen Willensbildung nicht mehr sichergestellt werden.

Die Unabhängigkeit der Parteien von den Verbänden kann sich rein praktisch zunächst dadurch dokumentieren, daß sie sich dort, wo öffentliche Belange wahrzunehmen sind, nicht allzu behend durch Entsendung der Sozialpartner aus der Affäre ziehen. Einen beachtlichen Richtwert hat insoweit die klare Zurückweisung der Forderung nach einem Bundeswirtschaftsrat durch die Enquete-Kommission des Bundestags. In manch anderem Bereich fehlt diese klare Konzeption. So ist etwa nicht ersichtlich, wieso die von der Bundesregierung eingesetzte „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel", von den Wissenschaftlern abgesehen, nur von Gewerkschaften, BDA und BDI besetzt wurde. Haben die politischen Parteien, die öffentlich-rechtlichen Körperschaften — man denke nur an die Sozialversicherungsträger — hierfür nichts beizutragen? Man sollte sich andererseits auch darauf beschränken, die Verbände jeweils nur dort zur Mitwirkung zu bitten, wo der Gedanke der *Selbstverwaltung* oder die *Sachnähe* der Verbände dies rechtfertigen, nicht jedoch im allgemeinen politischen Raum. Man denke etwa an die Forderung, die Gewerkschaften in die Kuratorien der Hochschulen zu berufen, mit dem Hinweis, daß die Arbeitnehmerschaft als Mehrheit der Bevölkerung (und der Steuerzahler) nicht ausgeschlossen sein dürfte. Daß die Gesamtheit der Bevölkerung (und Steuerzahler) durch die vom Landtag entsandten Abgeordneten repräsentiert ist, reicht offensichtlich bei einem bestimmten Demokratieverständnis nicht. Hier gilt es, das Gefühl für die Wahrung der Proportionen bei jedem einzelnen Bürger zu wecken.

III. Übertragung von Regelungskompetenzen auf Verbände

Soweit es um die Übertragung staatlicher Regelungs- und Entscheidungskompetenzen auf Verbände geht, stellt sich eine doppelte Problematik. Es ist zum einen

zu fragen, wieweit der Staat sich einer originär ihm zustehenden Regelungs- und Entscheidungskompetenz begeben kann und soll, zum andern aber zu überlegen, ob der Staat, wenn er solche Kompetenzen auf Verbände übertragen hat, eine *Kontrolle der Verbandsentscheidung* beanspruchen kann.

Problemkreis öffentliches Dienstrecht

Geradezu einer – unzulässigen – Selbstaufgabe der staatlichen Regelungskompetenz und der Standfestigkeit gegenüber den Verbänden käme die Umgestaltung des öffentlichen Dienstrechts im Sinne der gewerkschaftlichen Forderungen gleich. Bekanntlich verlangen die Gewerkschaften wie auch das Minderheitsvotum der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts[20] eine Vereinheitlichung des öffentlichen Dienstrechts durch Überführung des bisherigen Beamtenrechts und des Arbeitsrechts des öffentlichen Dienstes in ein einheitliches gemischtes „Tarif/Gesetz-Modell". In diesem Minderheitsvotum wird dazu folgende Forderung erhoben:

„Das Dienstrecht für alle öffentlich Bediensteten wird je nach Gegenstand teils durch Gesetz, teils durch Tarifvertrag geregelt. Der tarifvertraglichen Regelung unterliegen die Bezahlung und andere Elemente der Gegenleistung, insbesondere also die Ausgestaltung des Bezahlungssystems, des Systems der Dienstpostenbewertung, die Höhe der Bezahlung, die sonstigen finanziellen Leistungen, der Urlaub, die Bemessung der regelmäßigen Arbeitszeit, die Zusatzversorgung. Alle übrigen Gegenstände des Dienstrechtes werden gesetzlich geregelt. Insoweit ist für einen Arbeitskampf kein Raum ..."

„Das Grundgesetz bestimmt, daß Arbeitskampfmaßnahmen ... im öffentlichen Dienst die Wahrnehmung folgender öffentlicher Aufgaben nicht unmittelbar gefährden dürfen: Schutz von Leib, Leben, Gesundheit, Schutz vor Verstößen gegen die Strafgesetze, Schutz des Staates vor Angriffen von außen, Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung, Schutz der Funktionsfähigkeit der obersten Verfassungsorgane in Bund und Ländern. Durch Tarifvertrag wird geregelt, wie die Wahrnehmung der genannten Aufgaben organisatorisch sicherzustellen ist. Die Frage, ob eine unmittelbare Gefährdung vorliegt, unterliegt gerichtlicher Kontrolle."

Isensee hat in einem Beitrag im Sammelband „Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat"[21] die verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Bedenken gegen diese Konzeption in aller Schärfe dargelegt. Verfassungsrechtlich steht die Wahrung der staatlichen Souveränität und Funktionsfähigkeit einer partiellen Öffnung des Dienstrechts für eine tarifvertragliche Gestaltung einschließlich arbeitskampfweiser Durchsetzung entgegen; in den Bereichen, die nach dem genannten Modell dem Tarifvertrag vorbehalten sind, wären alle für die Bediensteten interessierenden Gebiete der tariflichen und kampfweisen Auseinandersetzung zwischen Staat und Gewerkschaften eröffnet. Durch Tarifvertrag wäre nach der Vorstellung der Minderheitsvotanten festzulegen, wie im Falle eines *Arbeitskampfes* die wichtigsten Staatsfunktionen – Schutz des Lebens, Schutz des Staates vor Angriffen von außen, Schutz der Funktionsfähigkeit der obersten Verfassungsorgane – sichergestellt werden können. Man erkennt oder anerkennt offensichtlich keinen Unterschied zwischen der Frage von Notstandsarbeiten während eines Arbeits-

[20] Bericht der Kommission (1973), S. 390.
[21] Beiträge zum Dienstrecht und zur Dienstrechtsreform, Berlin (1975), S. 40 ff. Siehe dazu auch die ablehnende Stellungnahme des Mehrheitsberichtes der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, S. 347; ferner Löwisch: RdA 1975, S. 58.

kampfes in einem privaten Wirtschaftsbetrieb und der Sicherstellung der Ausübung der Staatsgewalt. Statt der verfassungsrechtlich legitimierten staatlichen Organe würde das Wohlwollen der Gewerkschaften darüber befinden, wieweit die staatlichen Funktionen wahrzunehmen sind. Der parlamentarisch demokratische Staat darf aber nicht darauf verzichten, die Ausübung der staatlichen Gewalt samt deren Organisation einschließlich des dazu erforderlichen Dienstrechtes der Funktionsträger in *eigener Zuständigkeit* zu regeln. Er kann diese Kompetenz nicht mit freien Verbänden teilen [22].

Es kommt hinzu, daß alle Voraussetzungen für ein funktionierendes Tarifwesen fehlen. Wie soll im Bereich des öffentlichen Dienstes die *Kampfparität* gesichert sein angesichts der Unverzichtbarkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung und des Fehlens jeglichen Arbeitsplatzrisikos auch bei noch so unverantwortlichen Tarifabschlüssen – von der Unkündbarkeit der Dienstnehmer ganz zu schweigen? Überzogene Tarifforderungen und rücksichtslose Arbeitskampfführung bedeuten, soweit sie die Konkurrenzfähigkeit und damit die Existenz des Unternehmens bedrohen, im Bereich der Wirtschaft immerhin auch eine Gefahr für die Arbeitnehmerseite und damit eine wichtige Schranke ihrer Aktivität. Eine Lähmung staatlicher Funktionsausübung träfe im übrigen die Allgemeinheit unvergleichlich härter als die Bestreikung eines Industriebetriebs, noch dazu wenn es um den Kernbereich hoheitlicher Funktionen geht, nicht mehr nur um die Müllabfuhr. Es muß auch Erstaunen hervorrufen, daß gerade in einer Zeit, in der dem öffentlichen Dienst sowieso schon im Hinblick auf die starke Repräsentanz der Bediensteten in den Parlamenten Selbstbedienung aus öffentlichen Mitteln auf Kosten der Allgemeinheit vorgeworfen wird, die Umwandlung des Dienstrechtes im Sinne eines Tarifkonzeptes als notwendig verkauft werden soll, um den Beamten die Wahrnehmung und Förderung ihrer Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen im Sinne von Artikel 9 Abs. 3 GG zu ermöglichen.

Bei der Abwehr der angestrebten Reformvorstellungen für das öffentliche Dienstrecht wird die *Verbandsunabhängigkeit* der staatlichen Instanzen wie der politischen Parteien und der Wille zur Behauptung dieser Unabhängigkeit in einer für den Staat existentiellen Frage unter Beweis zu stellen sein.

Problemkreis Mitbestimmung im öffentlichen Dienst

Von nicht geringerer Bedeutung ist die Behandlung der *Mitbestimmungsforderung* im öffentlichen Dienst. Das Begehren nach paritätischer Mitbestimmung ist noch vor dem Mitbestimmungsgesetz 1976 in verschiedenen kommunalen Versorgungsbetrieben unter der Hand dadurch realisiert worden, daß die Kommunen einen Teil der ihnen zustehenden Aufsichtsratssitze entsprechend den Wünschen der Gewerkschaften besetzten und damit *Parität* faktisch herstellten. Erstaunlicherweise kam die Mitbestimmung also zuerst bei den öffentlichen, doch sicher „gemeinwirtschaftlichen" Unternehmen zum Durchbruch, wo es nicht darum gehen konnte, die Vormacht des Kapitals zu brechen, sondern wo als Eigner (sozialdemokratisch regierte) Kommunalverwaltungen gegenüber standen. Dies reichte aber offensichtlich nicht, vielmehr wurde der paritätische gewerkschaftliche Einfluß institutionalisiert – zwi-

[22] Siehe diesbezüglich die Kritik von *Isensee*, a.a.O., S. 42.

schenzeitlich von der Rechtsprechung[23] unter aktienrechtlichen Gesichtspunkten gebilligt.

Parallel dazu oder vorweg lief bereits die generelle Forderung an den Gesetzgeber, auch für die öffentliche Verwaltung paritätische Mitbestimmung durch entsprechende Gestaltung des Verwaltungsgefüges einzuführen, nicht nur beschränkt auf kommunale Versorgungsbetriebe. Auch diese Bestrebungen stoßen bereits auf verfassungsrechtliche Schranken, die verschiedentlich aufgezeigt worden sind, so von *Leisner*[24] und *Biedenkopf-Säcker*[25]. Allein dem Parlament bzw. den parlamentarisch verantwortlichen politischen Instanzen muß das *Letztentscheidungsrecht* im Bereich der öffentlichen Verwaltung verbleiben. Die den verfassungsmäßig berufenen Instanzen obliegenden Entscheidungen dürfen nicht von dritter Seite – den untergeordneten Bediensteten oder ihren privatrechtlichen Verbänden – blockiert oder gar bestimmt werden. Den Verbänden würde mit der Einräumung von Mitbestimmungsbefugnissen, gleich ob diese den Arbeitnehmern oder ihren Gewerkschaften unmittelbar zugestanden würden, ein noch kaum abzuschätzender Einfluß auf die staatliche Verwaltungstätigkeit eröffnet, der neben allen verfassungsrechtlichen Bedenken im Interesse der Unabhängigkeit der staatlichen Verwaltung aus politischen Erwägungen heraus abgelehnt werden muß.

Staatliche Regelungskompetenz im Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen

Schließlich ist noch die Frage anzusprechen, wieweit dem Staat die Verantwortung für die Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gesichert sein muß. Artikel 9 Abs. 3 GG gesteht das Recht zu, zur Förderung der Arbeitsbedingungen Vereinigungen zu bilden – nicht mehr besagt der Wortlaut. Bundesverfassungsgericht wie Bundesarbeitsgericht haben aus diesem zunächst individuellen Koalitionsrecht eine Bestands- und Betätigungsgarantie zugunsten der Koalitionen selbst abgeleitet, die den Staat u. a. dazu verpflichtet, ein *funktionsfähiges Tarifvertragssystem* zur Verfügung zu stellen.

Die Auseinandersetzung ging in früheren Jahren darüber, ob den Tarifparteien die *Rechtsetzungskompetenz* damit von verfassungswegen zustehe oder vom Gesetzgeber nur in Vollzug einer verfassungsrechtlichen Anforderung, aber immerhin konstitutiv, durch die Delegationsnorm des § 1 TVG zugesprochen sei. Hinzu trat dann u. a. beim Erlaß des Bundesurlaubsgesetzes noch die Frage, ob der Staat Arbeitsbedingungen, die üblicherweise tarifvertraglich festgelegt werden, überhaupt regeln könne, oder ob er einen Kernbereich tariflicher Regelungskompetenz durch eigene Abstinenz respektieren müsse (demnach dann der Erlaß eines Bundesurlaubsgesetzes gar nicht möglich wäre?). Die Frage ist ungeachtet allseitiger Reverenz vor der Tarifautonomie dahin zu entscheiden, daß der Staat aus seiner grundsätzlichen Verantwortung und Regelungszuständigkeit nicht im Hinblick auf die Kompetenz der Tarifvertragsparteien zur Gestaltung der Arbeitsbedingungen entlassen sein kann. Das Problem liegt parallel dem der Vertragsfreiheit und ihrer Beschränkung allgemein, ist also ein Grundproblem der Gestaltung einer freiheit-

[23] BGH, Urteil vom 3. 7. 1975, NJW 1975, S. 1657.
[24] Mitbestimmung im öffentlichen Dienst (1970).
[25] ZfA 1971, S. 211 ff.

lichen Wirtschafts- und Sozialordnung. Für die tarifautonome Gestaltung der Arbeitsbedingungen sprechen die Gründe einer freiheitlichen Arbeitsverfassung; die Tarifautonomie ist nur eine besondere Ausprägung privatautonomen, allerdings kollektiv ausgeübten Handelns. So wie er grundsätzlich der Vertragsfreiheit weitestmöglich Raum belassen muß, hat der Staat auch tarifpolitischem Regelungsbestreben den Vorzug zu gewähren, solange nicht aus Gründen des Schutzes sozialer Belange oder des Gemeinwohls ein gesetzgeberisches Eingreifen nötig erscheint. Der Staat respektiert diese Anforderung, wenn er, wie bei Erlaß des Bundesurlaubsgesetzes, nur Mindestarbeitsbedingungen festlegt, die den Tarifvertragsparteien noch dazu weitgehend zur Disposition stehen[26]. Eine weitergehende generelle Regelungsabstinenz des Staates gegenüber den Verbänden aus Art. 9 Abs. 3 GG abzuleiten, erscheint nicht gerechtfertigt. Auch im Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen darf sich der Staat aus seiner Letztverantwortung nicht entlassen und durch die Verbände ersetzen lassen.

Bindung der Tarifvertragsparteien an Gemeinwohlforderungen

In jüngerer Zeit hat sich nun eine verhalten geführte Diskussion[27] auf die Frage verlagert, ob Tarifregelungen auf ihre *Gemeinwohlverträglichkeit* überprüft werden dürfen. Die Sozialpartner verschließen sich allerdings solchen Überlegungen, die Gewerkschaften mit vollem Elan, die Arbeitgeberseite wohl mehr der Optik wegen. Die Frage bereitet erhebliche, noch ungelöste Schwierigkeiten, die auch die Enquete-Kommission zur Verfassungsreform veranlaßten, von einer weiteren Behandlung abzusehen[28].

Konsens zwischen Staat und Verbänden ließe sich derzeit wohl allenfalls für die Formel erzielen, daß die Verbände das Gemeinwohl zu beachten haben. Die Verbände behaupten ja gerade — unter Verleugnung ihrer Partikularinteressen —, daß auch sie das Gemeinwohl erstreben, obwohl man gerade bei der Vorbereitung neuer Lohnrunden seitens einzelner Gewerkschaften auch andere Töne hört. Der Konflikt tritt dann aber spätestens bei der Bestimmung dessen auf, was das Gemeinwohl gebietet. Selbstverständlich wollen die Verbände hier ihre spezielle Sicht zur Geltung bringen, also zum Beispiel die Gewerkschaften in der Lohnpolitik die Erhöhung der Massenkaufkraft sowie die Einkommens- und Vermögensumverteilung, die Unternehmerseite Kapitalrentabilität und Investitionsfähigkeit. Konkrete Maßstäbe für die Tarifpolitik sind also aus der Ausgangsformel noch nicht abzuleiten.

Das rechtspolitische Bedürfnis für Überlegungen in Richtung einer *Gemeinwohlbindung der Tarifparteien* ergab sich aus der Erkenntnis, daß die tarifliche Lohnpolitik erhebliche Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zeitigt, daß die Allgemeinheit ihr aber heute hilfloser denn je ausgesetzt ist. Das liegt nicht nur darin begründet, daß das wirtschaftliche und politische Gewicht der Gewerkschaften im letzten Jahrzehnt erheblich zugenommen hat, so daß sie wesentlich mehr Durchsetzungsvermögen aufweisen als in früheren Jahrzehnten. Entscheidend

---

[26] Die Tarifpolitik der Gewerkschaften dürfte auch im Bereich der Urlaubsbedingungen seit 1963 — dem Erlaß des Bundesurlaubsgesetzes — nicht gehemmt worden sein.
[27] Bulla: Festschrift für Nipperdey, S. 79 ff.; Löwisch: RdA 1969, S. 121 ff.; Säcker: AR-Blattei Berufsverbände I (unter E IV 2).
[28] Bundestags-Drucksache 7/5924, S. 120.

kommt hinzu, daß die Tarifeinigungen nicht mehr in ausreichendem Maße unter marktmäßigen Bedingungen und Risiken zustande kommen. Ein wirtschaftlich nicht mehr gerechtfertigter, weil in der Kostenkalkulation nicht mehr aufzufangender neuer Tarifabschluß, der zu Preiserhöhungen des Unternehmens führt, würde, wenn die Marktgesetze voll durchschlagen könnten, zu einer Gefährdung des Unternehmens im Wettbewerb und damit auch zu einem Beschäftigungsrisiko für die Arbeitnehmerseite werden. Seit der Staat sich für *Vollbeschäftigung* und *Konjunktur* verantwortlich fühlt, also spätestens seit der gesetzlichen Beauftragung durch das Stabilitätsgesetz, ist das Risiko, das die Tarifvertragsparteien mit überhöhten, nicht am Produktivitätszuwachs orientierten Tarifabschlüssen auf sich nehmen, reduziert. Der Staat darf nicht mehr zusehen, wie die Tarifparteien dem *regulierenden Marktmechanismus,* nämlich der durch fehlende Wettbewerbsfähigkeit bedingten *Rezession* anheimfallen. Er hat gemäß § 1 Stabilitätsgesetz wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

Die Tarifparteien haben sich schnell daran gewöhnt, sich auf diese vom Staat übernommene Verpflichtung zur Sorge für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu berufen. Dabei wird insbesonders von den Gewerkschaften besonderes Gewicht auf die Garantie der *Vollbeschäftigung* gelegt. Erklärte gewerkschaftliche Zielsetzung ist es, die Geldwertstabilität erst hinter der Vollbeschäftigung und wachsenden Teilhabe der Arbeitnehmer am Produktionsergebnis rangieren zu lassen. Restriktive Kreditpolitik im Interesse der Geldwertstabilität wird bekämpft, soweit sie die Vollbeschäftigung gefährdet. Die Gewerkschaften fordern andererseits Lohnraten, die sich nicht an den Anforderungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne des Stabilitätsgesetzes und den dazu bekanntgegebenen Orientierungsdaten ausrichten, weil sie mittels der Lohnpolitik gezielt über den gesamtwirtschaftlich verträglichen Lohnzuwachs hinaus Umverteilungseffekte erstreben. Der Staat muß unter diesen Gegebenheiten bei der Erfüllung der durch § 1 Stabilitätsgesetz gesetzten Aufgaben scheitern. Gerade dies muß zum Nachdenken darüber veranlassen, ob den Sozialpartnern nicht die gesamtwirtschaftliche Pflicht zur Mitwirkung bei der Wahrung der Zielsetzungen aus dem Stabilitätsgesetz auferlegt werden soll. Wie dies konkret zu vollziehen wäre, ist allerdings noch nicht des näheren diskutiert. *Bulla*[29] und *Löwisch*[30] beschränken sich darauf, einen Arbeitskampf gegebenenfalls für sozial inadäquat zu bewerten, wenn die verfolgten Tarifziele den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen widersprechen. Dies kann sicher nicht als Lösung des Problems gesehen werden, denn damit käme man nur zu einem Schadensersatzanspruch des Arbeitgebers bei Streik, nicht zur generellen Verhinderung gesamtwirtschaftlich schädlicher Tarifabschlüsse.

Einer generellen staatlichen Tarifkontrolle stehen natürlich in einer sozialen Marktwirtschaft grundsätzliche wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedenken entgegen. *Lohn- wie Preisbildung müssen im Prinzip frei bleiben.* Als Ansatz für weitere Über-

[29] Festschrift für Nipperdey, S. 79 ff.
[30] RdA 1969, S. 137.

legungen bietet sich aber etwa ein Verfahren entsprechend § 22 GWB an. So wie die freie Preisbildung staatlicherseits kontrolliert werden kann, wenn sie auf mißbräuchlicher Ausnutzung marktbeherrschender Stellung eines Unternehmens beruht, wäre denkbar, auch der Freiheit der Lohnbildung unter Mißbrauchsgesichtspunkten äußerste Grenzen zu setzen. Ein Mißbrauchstatbestand könnte für die Fälle in Betracht gezogen werden, in denen unter Mißachtung und Ausnutzung der staatlichen Bemühungen um Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts stabilitätswidrige Tarifabschlüsse vereinbart werden, um damit zum Beispiel Umverteilungsziele zu verfolgen, die entweder nicht erreicht werden, weil die Unternehmen über den Preis ausweichen, oder wenn sie erreicht werden, ihrerseits der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung eines angemessenen Wirtschaftswachstums entgegenstehen, wie gerade gegenwärtig diskutiert wird.
Die Überlegungen können nicht mehr als ein *Diskussionsanstoß sein.* Es kann aber, je nach der weiteren Entwicklung der Tarifpolitik, nicht ausgeschlossen werden, daß in Zukunft an dem Tabu unkontrollierter Tarifentscheidungen gerüttelt wird. Als aktuelle Aufgabe verbleibt dem Staat, die *Funktionsfähigkeit des Tarifvertragswesens* zumindest dadurch soweit wie möglich zu *sichern,* daß er die Kampfparität der beiden Sozialpartner sicherstellt. Auch diesbezüglich ist angesichts veränderter Kräftekonstellationen, wie sie die Erweiterung der Mitbestimmung bringt, manches zu überdenken.