

# WIRTSCHAFTSORDNUNG UND STAATSVERFASSUNG

*Festschrift für Franz Böhm  
zum 80. Geburtstag*

Herausgegeben von  
HEINZ SAUERMANN und ERNST-JOACHIM MESTMÄCKER



1 9 7 5

J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

Universitäts-  
Bibliothek  
München

x K 25 / 3649

©

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1975

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet,  
das Buch oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

Satz und Druck: Gulde-Druck, Tübingen

Einband: Heinrich Koch, Großbuchbinderei, Tübingen

ISBN 3-16-336612-0

## INHALTSÜBERSICHT

### FRANZ BÖHM

<i>Ernst-Joachim Mestmäcker</i> , Den Markt zum Lehen . . . . .	3
<i>Edith Eucken-Erdsiek</i> , Franz Böhm in seinen Anfängen . . . . .	9
<i>Ludwig Erhard</i> , Franz Böhms Einfluß auf die Politik . . . . .	15
<i>Nahum Goldmann</i> , Für Franz Böhm zu seinem 80. Geburtstag . . . . .	23
<i>Felix E. Shinnar</i> , Franz Böhm zum Dank . . . . .	29
<i>Gerhard Lüke</i> , Die schlichte Einigung . . . . .	33
<i>Hans Möller</i> , Begegnungen mit Franz Böhm . . . . .	37

### WIRTSCHAFTSORDNUNG UND STAATSVERFASSUNG

<i>Horst Albach</i> , Probleme der wissenschaftlichen Politikberatung . . . . .	45
<i>Kurt Ballerstedt</i> , Interdisziplinäre Kooperationen in Forschung und Lehre . . . . .	77
<i>Helmut Coing</i> , Rechtsentwicklung und Wirtschaftsentwicklung im 19. Jahrhundert als Fragestellung für die Rechtsgeschichte . . . . .	101
<i>Volker Emmerich</i> , Fusionskontrolle und überragende Marktstellung unter besonderer Berücksichtigung der Unternehmenskonzentra- tion bei der öffentlichen Hand . . . . .	119
<i>Wolfgang Frickhöffer</i> , Neue Unternehmensverfassung in gesamt- gesellschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Einordnung . . . . .	135
<i>Gérard Gäfgen</i> , Zur Ökonomie der Ideologiebildung . . . . .	163
<i>Eberhard Günther</i> , Die geistigen Grundlagen des sogenannten Josten-Entwurfs . . . . .	183
<i>Walter Hallstein</i> , Europapolitik durch Rechtsprechung . . . . .	205

<i>K. Paul Hensel</i> , Über die sozialwissenschaftliche Bestimmung von Wirtschaftssystemen . . . . .	227
<i>Ernst Heuss</i> , Der Mißbrauch des Rechtes durch die Wirtschaftspolitik . . . . .	245
<i>Ulrich Immenga</i> , Der Preis der Konzernierung . . . . .	253
<i>Eckart Koch</i> , Freiheit und Wettbewerb . . . . .	269
<i>Woldemar Koch</i> , Jeremy Bentham als Steuer-Philosoph . . . . .	285
<i>Ulrich Leffson</i> , Gläubigerschutz . . . . .	299
<i>Hans Otto Lenel</i> , Vollständiger und freier Wettbewerb als Leitbilder für die Wettbewerbspolitik gegenüber mächtigen Unternehmen . . . . .	317
<i>Friedrich A. Lutz</i> , Die Wirtschaftsordnung in neoklassischer Sicht .	341
<i>Helmut Meinhold</i> , Systembezogene oder rational-pragmatische bzw. systematische Sozialpolitik . . . . .	359
<i>Ernst-Joachim Mestmäcker</i> , Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung . . . . .	383
<i>Wernhard Möschel</i> , Das Oligopolproblem als Glaubwürdigkeitstest des Antitrustrechts . . . . .	421
<i>Alfred Müller-Armack</i> , Fortschreibung der Sozialen Marktwirtschaft . . . . .	449
<i>Oswald v. Nell-Breuning S. J.</i> , Können Neoliberalismus und katholische Soziallehre sich verständigen? . . . . .	459
<i>Otto Pfeleiderer</i> , Geld als Ordnungsmacht . . . . .	471
<i>Ludwig Raiser</i> , Der Ordnungsrahmen des internationalen Wirtschaftsrechts . . . . .	485
<i>Eckard Rehbinder</i> , Wirtschaftsordnung und Instrumente des Umweltschutzes . . . . .	499
<i>Dieter Reuter</i> , Die Arbeitskampffreiheit in der Verfassungs- und Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	521
<i>Heinz Sauermann</i> , Anmerkungen zu einem alten Thema: Politik und Ökonomik . . . . .	553
<i>Walter R. Schluep</i> , Allgemeines Wirtschaftsrecht und schweizerisches Kartellgesetz . . . . .	569
<i>Walter Strauß</i> , Gewerbefreiheit und Vertragsfreiheit . . . . .	603
<i>Otto Veit</i> , Die Natur der Sache jenseits des Juristischen . . . . .	615
<i>Hermann Josef Wallraff</i> , Belastungen des Leistungsbegriffes . . . . .	625
<i>Christian Watrin</i> , Studenten, Professoren und Steuerzahler . . . . .	637
<i>Gerhard Weisser</i> , Das Erfassen und Werten realisierter und erstrebter Gesellschaftsgestalten als historische Individuen . . . . .	667

*Hans Willgerodt*, Die gesellschaftliche Aneignung privater Leistungserfolge als Grundelement der wettbewerblichen Marktwirtschaft . . . . . 687

*Hans F. Zacher*, Gewerkschaften in der rechtsstaatlichen Demokratie einer Arbeitnehmergeinschaft . . . . . 707

1

# GEWERKSCHAFTEN IN DER RECHTSSTAATLICHEN DEMOKRATIE EINER ARBEITNEHMERGESELLSCHAFT

HANS F. ZACHER

Wirtschaftliche und — allgemeiner — soziale Macht ist das zentrale Thema des Lebenswerks des Jubilars. Der Macht Übermacht entgegenzusetzen, hebt das Schädliche der Macht nicht auf. Darum sollen Kräfte, die sich zu Macht konzentrieren können, gar nicht zu dieser Konzentration kommen. Eine maximale Vielfalt von Kräften, Prozessen und Entscheidungen soll durch allgemeine Ordnungen so intendiert werden, daß so wenig Macht als möglich entsteht und so viel konkrete Harmonie der Interessen als möglich sich einstellt. Das Ideal ist deshalb der Markt und eine maximale Zahl und Vielfalt von Konkurrenten.

Nun weiß auch Franz Böhm, daß es, um befriedigende soziale Zustände zu erzielen, nicht immer, auch nicht in allen prinzipiell ökonomisch konstituierten Lebensbereichen genügt, Monopole oder Oligopole von Anbietern und Nachfragern zu verhindern. Zu den Bereichen, die differenzierter Methoden bedürfen, zählt auch er den Arbeitsmarkt<sup>1</sup>. Das mittlerweile klassische Mittel, dort die Ungleichheit zwischen den vereinzelt Anbietern und Nachfragern nach Arbeitsgelegenheit und Arbeitskraft zur Gleichheit zu führen, ist die Bildung von Koalitionen. Damit aber entsteht Verbandsmacht, welche die Hoffnung auf die Selbstregulierung vieler und vielfältiger Kräfte, Prozesse und Entscheidungen im Rahmen allgemeiner Ordnungen stets elementar bedroht<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> S. z. B. *Franz Böhm*, Kartelle und Koalitionsfreiheit, 1933; Wettbewerb und Monopolkampf, 1933, 340 ff.; Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, 1937, S. 75 ff., 80 ff.; Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die Staatsverfassung, SJZ 1. Jhg. (1946) S. 141 ff. (S. 149); Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb, ORDO Bd. IV (1951) S. 21 ff. (S. 82 und passim).

<sup>2</sup> Zur Kritik an den Interessenverbänden s. z. B. *Franz Böhm*, Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, ORDO Bd. III (1950) S. XXXV f.; Wirtschaftsordnung

Gibt es hier noch Möglichkeiten, die unvermeidliche soziale Macht durch Regeln zu binden, die sie hindern, schädlich überzuschießen, die sie durch plurale Prozesse der Auseinandersetzung entschärfen oder sonstwie soviel als möglich Surrogaten jener Kontrolle aussetzen, die der Markt durch die Vielfalt der Anbieter und Nachfrager und der Angebote und Nachfragen bereithält? Franz Böhms Augenmerk hat in diesem Zusammenhang vor allem der Unternehmermacht und der Macht der Interessenverbände schlechthin gegolten<sup>3</sup>. Darum seien ihm im folgenden einige Erwägungen speziell zur „sozialen Gegenmacht“, den Gewerkschaften, gewidmet.

### I. Zum „Rechtsgrund“ der Gewerkschaften

Nach verbreiteter Meinung sind die Gewerkschaften heute die mächtigste Kraft in diesem Lande. In anderen Staaten ähnlicher Struktur erscheinen sie noch mächtiger oder erscheinen die Konflikte zwischen der verfaßten Staatsgewalt und ihnen vielleicht nur deutlicher. Der „Sozialkontrakt“, den die britische Regierung den Gewerkschaften angeboten hat, kann als der Versuch interpretiert werden, daß Regierung und Gewerkschaften den Streit, wer im Lande wirklich herrscht, — man könnte auch sagen: die Frage nach dem Souverän — im Wege des Vertrages beenden wollen, ohne ihn zu entscheiden. In der Bundesrepublik Deutschland ist ein solcher Konflikt nicht offenkundig. Und was an Konflikt möglich wäre, entzieht sich verlässlicher Schätzung. Doch steht außer Frage, daß die Macht der deutschen Gewerkschaften im Gesamt ihrer Vielfalt einzigartig ist.

Fragt man nach dem Rechtsgrund, auf dem diese Macht ruht, so bekommt man unter Juristen gängig die Antwort, dieser sei die Koalitionsfreiheit im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG<sup>4</sup>. „Art. 9 Abs. 3 GG schützt nicht

---

und Staatsverfassung, *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Heft 153/154 (1950) S. 64 f.; *Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht...*, a.a.O., S. 80 f. Speziell zum Gegenstand dieser Abhandlung s. insbesondere: *Wettbewerb und Monopolkampf*, 1933, S. 341; *Kartelle und Koalitionsfreiheit*, 1933; *Die Ordnung der Wirtschaft...*, a.a.O., S. 81 f.; *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die Staatsverfassung*, S. 149.

<sup>3</sup> S. außer dem Vorigen die Hinweise bei *Hans F. Zacher*, *Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung*, in: *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung*, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Böhm, 1965, S. 63 ff. (insbes. S. 63 f., 89 ff.).

<sup>4</sup> Klassisch zu Art. 9 Abs. 3 GG als der Basis der Koalitionen etwa *Franz-Jürgen Säcker*, *Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit*, 1969.

nur — als Individualgrundrecht — für jedermann das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, sondern auch die Koalitionen als solche, ihren Bestand und ihr Recht, durch spezifisch koalitionsgemäße Betätigung die in Art. 9 Abs. 3 GG genannten Zwecke zu verfolgen.“ Diesen „ist durch Art. 9 Abs. 3 GG die Aufgabe zugewiesen und in einem Kernbereich gewährleistet, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in eigener Verantwortung und im wesentlichen ohne staatliche Einflußnahme zu gestalten. Sie erfüllen dabei eine öffentliche Aufgabe. Sie haben von Verfassungen wegen einen Status, der über den der in Art. 9 Abs. 1 GG genannten Vereinigungen hinausgeht: nur ihnen steht insbesondere zu, in Tarifverträgen durch Rechtsnormen Inhalt, Abschluß und Beendigung von Arbeitsverhältnissen sowie betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen zu ordnen. . . . Aber auch außerhalb des Bereichs der Tarifautonomie“ haben die Koalitionen die „Aufgabe, durch spezifisch koalitionsgemäße Betätigung die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu wahren und zu fördern“, insbesondere durch „freie Darstellung der in ihnen organisierten Gruppeninteressen gegenüber dem Staat und den politischen Parteien“<sup>5</sup>. Gestaltung der Arbeitsverhältnisse erscheint so als der Zweck der Koalitionen. Dazu ist ihnen Entstehung, Bestand und Betätigung gesichert. Diese Garantie der Betätigung umfaßt einen Funktionskern: vor allem Tarifsystem und Arbeitskampf, darüber hinaus betriebliche Einflußnahme. Darum herum legen sich dann die weiteren verfassungsrechtlich zugelassenen, nicht aber (in gleicher Weise) gesicherten Kreise der Betätigung der Koalitionen wie die Einflußnahme auf Staat und Öffentlichkeit, die Beschickung von Selbstverwaltungskörpern und Verwaltungsorganen und dergleichen.

Dagegen sehen die Gewerkschaften selbst sich<sup>6</sup> und sieht sie noch deutlicher die sozialwissenschaftliche Theorie der Gewerkschaften<sup>7</sup> in einem sehr viel komplexeren gesellschaftlichen und auch verfassungspolitischen und -rechtlichen Zusammenhang. Ist die Garantie des Art. 9 Abs. 3 GG den beiden Koalitionstypen, den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden, gemeinsam, so sieht eine soziale und politische Betrachtungsweise, der es nicht auf gerichtlich realisierbare Rechte an-

---

<sup>5</sup> BVerfG 28, 295 (304 f.) unter Verweis auf die ältere Rechtsprechung des Gerichts.

<sup>6</sup> Siehe dazu etwa *Peter Marchal*, Gewerkschaften im Zielkonflikt, Gesellschaftsbild und Selbstverständnis, 1972.

<sup>7</sup> Zusammenfassend etwa *Evelies Mayer*, Theorien zum Funktionswandel der Gewerkschaften, 1973.

kommt, primär das jeweils Einzigartige. Das ist auf der Seite der Arbeitgeberverbände: Unternehmerposition und Kapitalmacht. Und es ist auf der Arbeitnehmerseite: die andere Kopfzahl der Interessierten und Organisierten, die Fast-Identität von Gesellschaft und Arbeitnehmergesellschaft, das soziale Anliegen der Arbeitnehmer, die sozialpolitische Tradition der Gewerkschaften und letztlich der politische Anspruch zu fragen, ob nicht ein „ganz anderes“ Wirtschafts- und Sozialsystem — setze es nun ein anderes politisches System voraus oder fördere es dieses oder nicht — alle die Nachteile, in denen sich die gewerkschaftlich Repräsentierten sehen, vermiede. Hierin liegt ja die doppelte Dialektik gewerkschaftlicher Sinngebung: daß Gewerkschaften system-immanent auf soziale Verbesserungen hinwirken müssen, deren Verwirklichung das Interesse an der gewerkschaftlichen Organisation abbauen muß; und daß Gewerkschaften system-transzendent in die Gefahr geraten können, soziale und politische Verhältnisse zu fördern, in denen sie aufhören würden, eine unter vielen Kräften einer freien Wirtschaft und Gesellschaft zu sein.

Doch soll das alles nur verdeutlichen, daß Art. 9 Abs. 3 GG die Verfassungsproblematik der Gewerkschaften nur sehr partikular zu fassen vermag. Als *die* verfassungsrechtliche Lösung genommen, wäre er allenfalls ein Prokrustesbett oder — ein Bild, das ich lieber gebrauchen würde — ein Aschenputtel-Schuh. Er spielt denn auch in dem Selbstverständnis der Gewerkschaft ebenso wie in der Gewerkschaftstheorie eine eher untergeordnete Rolle, während z. B. Sozialstaatsprinzip und Demokratiegebot mehr und mehr in den Vordergrund treten<sup>8</sup>. Freilich ist dabei ein gewis-

---

<sup>8</sup> Siehe nochmals das Material bei *Marchal* und *Mayer* je a.a.O. Eine Analyse jüngster gewerkschaftlicher und gewerkschaftstheoretischer Äußerungen kann hier nicht Platz greifen. Nur als ein Zitat aus vielen möglichen sei aus den Ausführungen des Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes, *Heinz Oskar Vetter*, über „Sozialstaatsprinzip und Verfassungswirklichkeit“ (Bundesarbeitsblatt 1974, S. 274 ff. [Zitate S. 275, 276]) zitiert:

„Mitwirkung an der demokratischen Gestaltung der Gesellschaft durch Ausbau des sozialen Rechtsstaates heißt nach der autonomen Zielbestimmung gewerkschaftlicher Forderung, daß sich an dem verfassungsrechtlichen Leitbild des demokratischen und sozialen Rechtsstaates alle Tätigkeiten innerhalb der Gesellschaft auszurichten haben. ...

Die deutschen Gewerkschaften haben von Anfang an als in die Verfassung integrierte größte organisierte Gruppe unserer Gesellschaft in ihren gesellschafts-, sozial- und wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen die Zielbestimmung der Sozialstaatsverpflichtung als permanenten Aufruf an den Gesetzgeber verstanden, eine gemeinwohlorientierte Gesellschaftsordnung zu schaffen. ...

ses Ungleichgewicht zu beobachten. Diese allgemeineren Verfassungsprinzipien werden zumeist dazu herangezogen, die Stellung der Gewerkschaften zu legitimieren, nicht aber, um die Spannungen zu lösen, in welche die Verfassung, die verfaßte Staatsgewalt und die sie tragende größere gesellschaftliche Einheit von Arbeitnehmern und Nicht-Arbeitnehmern mit der „in die Verfassung integrierten größten organisierten Gruppe unserer Gesellschaft“<sup>9</sup> geraten können<sup>10</sup>.

## II. Die Position der Gewerkschaften

Die reale Position, welche die Gewerkschaften heute in der Bundesrepublik Deutschland haben, die Macht, die sie haben, einsetzen oder latent und potentiell darstellen, die Ziele, die sie sich stecken oder stecken könnten, alles, was sie für die Mitglieder, für ihre sozialen Gegenspieler und für die Allgemeinheit bedeuten können — alles das differenziert darzustellen, ist in Kürze nicht möglich. Dazu wäre es notwendig, das, was die

---

Die deutschen Gewerkschaften bekennen sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Sie sind zu ihrer Verteidigung entschlossen, notfalls in Wahrnehmung des Widerstandsrechtes (Art. 20 Abs. 4 des Grundgesetzes). . . .

Das Grundgesetz . . . hat im Gegensatz zu den Verfassungen einiger Bundesländer die Stellung der Gewerkschaften selbst verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich normiert. Das gilt insbesondere für das Aktions- und Kampfrecht der Gewerkschaften. Die Verfassung beschränkt sich darauf, in Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu gründen, zu gewährleisten. Es hat längerer Entwicklung und zunehmender Einsicht in die staatstragende und staatsnotwendige Existenz freier Gewerkschaften bedurft, bis durch funktionsgerechte Auslegung dieser Verfassungsnorm unter Heranziehung des Verfassungsleitsatzes der Sozialstaatlichkeit feststand: Die in Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz gewährleistete kollektive Koalitionsfreiheit beschränkt sich nicht auf die Gewährleistung der Koalitionsexistenz, der Sicherung ihres Bestandes und ihres Wohles, frei von staatlicher Intervention — das heißt Ausschluß des Koalitionsverbotes und jedweder koalitionsschädigender und -behindernder Maßnahmen —, sondern erstreckt den institutionellen Schutz der Verfassung auch auf die koalitionsspezifischen Betätigungen, die gewerkschaftliche Aktion und Funktion zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen.“

<sup>9</sup> Siehe *Vetter*, a.a.O.

<sup>10</sup> Den bisher wohl eingehendsten Versuch der Harmonisierung des Art. 9 Abs. 3 GG als Koalitionsfreiheit (der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer) mit den allgemeineren Verfassungsprinzipien s. bei *Rupert Scholz*, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971, insbesondere S. 151 ff. (= Dritter Teil), (s. dort auch weitere Hinweise).

Gewerkschaften von der Rechtsordnung her sollen und dürfen<sup>11</sup>, von dem zu unterscheiden, was sie selbst sich normativ vorschreiben. Es wäre ferner nötig, die politischen Zielvorgaben mit den rechtsnormativen zu konfrontieren und ebenso die realen Möglichkeiten und Aktivitäten mit eben jenen politischen und rechtlichen Normen. Und es wäre notwendig, zu unterscheiden zwischen den verschiedenen Meinungen innerhalb und außerhalb der Gewerkschaften, den Kräften, die hinter diesen Meinungen stehen und ihren aktuellen und langfristigen Wirkmöglichkeiten. Im folgenden sei deshalb nur versucht, einige Schlaglichter auf das Problem zu werfen<sup>12</sup>, um darzutun, daß es weder verfassungspolitisch noch verfassungsrechtlich genügen kann, die Problematik der Gewerkschaften allein oder auch nur primär von Art. 9 Abs. 3 GG her anzugehen<sup>13</sup>.

### 1. Gewerkschaften und Staat

Wenn im folgenden vom Einfluß der Gewerkschaften auf den Staat die Rede sein soll, so ist damit zunächst einmal der — in bezug auf den gewerkschaftlichen Einfluß technisch — „unspezifische“ Integrations- und Entscheidungsapparat des Bundes und der Länder gemeint, der sich den Gewerkschaften öffnet, wie sich parlamentarische Demokratie allgemein den organisierten Interessen zu öffnen pflegt. Der Vorrang, den die Gewerkschaften hier haben, kumuliert sich aus Folgendem.

Da ist zunächst einmal das *numerische* Element. Man kann es nach den Mitgliedern zählen. Nach den Kirchen — deren Fähigkeit, mit den Gewerkschaften politisch zu konkurrieren, aus vielerlei Gründen begrenzt ist — haben die Gewerkschaften trotz eines Organisationsgrades von etwa einem Drittel der Arbeitnehmer wohl die größte Mitgliedschaft, die irgendwelche Organisationen in diesem Land haben<sup>14</sup>. Dieses

<sup>11</sup> Dazu aus jüngerer Zeit etwa die Umriss bei *Hans Galperin*, Die Stellung der Gewerkschaften im Staatsgefüge, o. J. (1970).

<sup>12</sup> Siehe dazu auch schon *Hans F. Zacher*, Wie pluralistisch ist unsere Gesellschaft? Die neue Ordnung, 27. Jhg. (1973) S. 401 ff.; *dens.*, Aktuelle Probleme der Repräsentationsstruktur der Gesellschaft, Festschrift für Friedrich Berber, 1973, S. 549 ff.

<sup>13</sup> S. dazu besonders eindrucksvoll und materialreich etwa *Werner Weber*, Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, in: Göttinger Festschrift für das Oberlandesgericht Celle, 1961, S. 239 ff. Nicht dagegen ist gemeint und soll im folgenden aufgenommen werden der Versuch, rechtspolitische Konzeptionen in das Menschenwürdebild des Art. 1 GG einzuprägen und somit zu geltendem Recht zu machen. So etwa *Wolfgang Däubler*, Das Grundrecht auf Mitbestimmung, 1973, S. 6—129 ff.

<sup>14</sup> S. etwa „Gewerkschaften in Zahlen“, Eine Schrift des Wirtschaftsrates der CDU e. V., 1973, S. 16 ff.

numerische Kalkül „explodiert“ aber geradezu, wenn man in den Gewerkschaften die Wahrer der Interessen schlechthin der Arbeitnehmer sieht. Neben das numerische Kalkül tritt das *qualitative*. Es ist schwerer faßbar, als Quelle effektiven, virulenten und latenten Einflusses aber nicht weniger wichtig — in Krisenfällen u. U. sogar entscheidend. Da ist zunächst einmal der *demokratische* Anspruch der Gewerkschaften. So verschieden die rationalen und emotionalen Quellen sein mögen, aus denen er gespeist wird, so münden sie doch alle in den einen Strom: Wer so viele in einer numerisch-egalitären Demokratie vertritt, kann fast für alle sprechen; wer in einer Arbeitnehmer-Gesellschaft die Arbeitnehmer vertritt, kann für die Gesellschaft sprechen. In der Tat findet sich eine Art demokratischen Erstgeburtsrechts der gewerkschaftlichen „Massenorganisation“ sowohl politisch als auch ideologisch, als auch verfassungsdogmatisch immer wieder artikuliert<sup>15</sup>.

Ist so das Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20, 28 GG) der eine Titel, auf den gewerkschaftlicher Einfluß verfassungsnormativ und — mehr noch — politisch (bis hin zum Emotional-Selbstverständlichen) gestützt wird, so ist der andere das *Sozialstaatsprinzip* (Art. 20, 28 GG)<sup>16</sup>. Auch hier zeigen sich wieder verschiedene Möglichkeiten der Identifikation. Zunächst einmal ist unbestreitbar der Arbeitnehmer auch heute noch in einer sozial typisch gefährdeten Rolle und war die Arbeiterfrage historisch *die* „soziale Frage“. Sodann waren die Gewerkschaften zweifellos über Jahrzehnte hin der einflußreichste sozialpolitische Faktor weit über die Arbeitnehmerinteressen hinaus<sup>17</sup> — oder wie Bundeskanzler Helmut Schmidt ausdrückt: „auf eine Art das soziale Gewissen der Nation“<sup>18</sup>. Dieser sozialpolitische Auftrag geht heute z. B. bis

<sup>15</sup> Zur verfassungsdogmatischen Behauptung s. vor allem *Wolfgang Abendroth*, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Geschichte und Politik, Festschrift für Ludwig Bergstraesser, 1954, S. 297 ff. = in: Herbert Sultan und Wolfgang Abendroth, Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie, 1955, S. 81 ff.

<sup>16</sup> S. dazu z. B. *Andreas Hamann*, Gewerkschaften und Sozialstaatsprinzip, 1959; *Helmut Lenz*, Die unbehagliche Nähe der Koalitionsgarantie zum Sozialstaat, in: Gesellschaft, Recht und Politik, Wolfgang Abendroth zum 60. Geburtstag, 1968, S. 203 ff.

<sup>17</sup> S. dazu auch *Hans F. Zacher*, Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3. Jg. (1972) S. 241 ff.

<sup>18</sup> „Sozialer Auftrag der Gewerkschaften für Freiheit und Gerechtigkeit“, Ansprache des Bundeskanzlers *Helmut Schmidt* vor dem Deutschen Gewerkschaftsbund am 2. Oktober 1974, Bulletin 1974 S. 1177 ff. (1179). Weiter heißt es dort: „Sie sind

zur Wahrnehmung etwa des Verbraucherinteresses<sup>19</sup> (obwohl die Gewerkschaften gerade hier sich in einer zwiespältigen Rolle befinden, weil ihre verwirklichten Lohnforderungen an die Verbraucher weitergegeben werden). Letzten Endes führt dieses allgemeine sozialpolitische Mandat also dazu, daß die Gewerkschaften aus der Rolle der Repräsentation organisierter Interessen in die Rolle der Repräsentation gerade nicht-organisierter Interessen gedrängt werden<sup>20</sup>.

Die Wege, auf denen die Gewerkschaften ihre quantitative Basis, ihren demokratischen Anspruch und ihr sozialpolitisches Mandat über Parlament und Parteien, Lobby und öffentliche Meinung usw. zur Geltung bringen, sind bekannt. Auf die besonderen Institutionen, die den Gewerkschaften — wie auch anderen Organisationen — zusätzlich zur Verfügung stehen (Ausschüsse usw.), wird noch hinzuweisen sein. Spezifische Verfahrensweisen wie „Konzertierte Aktion“ und — als nicht gesetzlich geregelte Parallele — „Sozialpolitische Gesprächsrunde“ können hier nicht vertieft werden. Aufmerksam gemacht sei aber ergänzend auf drei besondere Umstände.

Da ist zunächst einmal der Vorsprung des organisierten Interesses. Dazu zwei Aspekte. Gewisse Wahlsysteme geben den jeweils erfolgreichsten Parteien — gezielt oder technisch-„unwillkürlich“ — einen zusätzlichen Vorsprung (Bias), ebenso wie sie die erfolgssärmeren Parteien zurücksetzen. Die Repräsentation organisierter Interessen verfolgt ähnliche Gesetze. Das organisierte Interesse wird dem nichtorganisierten vorgezogen; und der Abstand zwischen dem numerischen Hintergrund von Interessenorganisationen kann sich im politischen Gewicht disproportional niederschlagen. So können sich je andere Organisationen diskriminierende Repräsentationsmonopole, -oligopole oder doch -vorsprünge ergeben. Der zweite, mit dem ersten Aspekt verschränkte ist der, daß der Einfluß des organisierten Interesses mit der Bündnisfähigkeit (einschließlich der Bündnisnützlichkeit) der Interessenorganisation wächst. Wie diese Zusammenhänge in Richtung auf den Deutschen Gewerkschaftsbund, seine Mitgliedsgewerkschaften und andere Interessenorga-

---

in vielen Bereichen Motor des sozialen Fortschritts. Und wenn es ein Urheberrecht für soziale Erneuerung oder Innovation gäbe, dann bin ich überzeugt, daß viele Rechte tatsächlich für die Gewerkschaften eingetragen sein müßten.“

<sup>19</sup> Siehe dazu z. B. den originellen Beitrag von *Burkart Lutz*, Die Gewerkschaften als Konsumentenverband, in: Alfred Horné (Hrsg.), *Zwischen Stillstand und Bewegung*, 1965, S. 45 ff.

<sup>20</sup> Siehe dazu z. B. *Mayer*, a.a.O., S. 102.

nisationen in deren Umfeld wirken, braucht hier nicht ausgeführt zu werden.

Das zweite, was hier besonders angemerkt werden soll, ist der Einfluß der Gewerkschaften auf das Personal und den Staat als Dienstherrn. Die Stichworte sind: Ämterpatronage, Loyalität der Gewerkschaftsmitglieder, Einflußrechte in der Personalvertretung und Tarifpartnerschaft der Gewerkschaften gegenüber dem Staat als Arbeitgeber.

Der dritte Punkt ist schlicht der der Macht. „Die klassische Gewerkschaft besaß nur begrenzte lokale Störungsmacht; die Störungsmacht befestigter Großverbände kann wirklich alle Räder stillstehen lassen.“<sup>21</sup> Was der Staat an äußerster Macht entgegenzusetzen hat (vom justiziellen Sanktionsapparat bis zur „bewaffneten Macht“), ist weithin inkommensurabel. Daß die — typisch gewerkschaftliche — Macht der Leistungsverweigerung heute gewisse Gruppen, die auf die Erbringung besonders wichtiger Leistungen spezialisiert sind (die Beispiele häuften sich in den letzten Jahren von den Fluglotsen bis zur Müllabfuhr), auch ohne und gegen die Gewerkschaften auf einzigartige Weise stark macht, relativiert die Macht der Gewerkschaften. In den gewerkschaftlichen Rahmen eingefügt, bedeutet sie ein Maximum gewerkschaftlicher Potenz. Das Widerstandsrecht (Art. 20 Abs. 4 GG), das etwa vom Deutschen Gewerkschaftsbund mit größtem Nachdruck in Anspruch genommen wird<sup>22</sup>, kann durch die Macht der Gewerkschaften zum Instrument irreversibler Durchsetzung der gewerkschaftlichen Auffassung von der

<sup>21</sup> Götz Briefs, Art. „Gewerkschaften (I)“ HDSW Band 4, 1965, S. 545 ff. (557).

<sup>22</sup> Siehe die Satzung des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1971:

„§ 2 Zweck, Aufbau und Aufgabe des Bundes

...

3. Politische Aufgaben des Bundes sind:

a) in der allgemeinen Gewerkschafts- und Gesellschaftspolitik, insbesondere:

...

Die Verteidigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, der einzelnen demokratischen Grundrechte und der Unabhängigkeit der Gewerkschaftsbewegung; die Wahrnehmung des Widerstandsrechts (Art. 20 Abs. 4 GG);

...

4. Organisationsaufgaben des Bundes sind im besonderen:

a) die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen in Wahrnehmung des Widerstandsrechts (Art. 20 Abs. 4 GG) zur Verteidigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, der einzelnen Grundrechte und der Unabhängigkeit der Gewerkschaftsbewegung;

...“

Siehe auch schon oben Vetter, a.a.O., [Anm. 8].

verfassungsmäßigen Ordnung werden. Damit ist nicht ein revolutionärer Verdacht ausgesprochen. Es genügt vollends, sich vorzustellen, welche gewerkschaftliche „Letztkompetenz“ aus Widerstandsrecht und gewerkschaftlicher Macht andererseits im Falle schlichter Auslegungsdifferenz erwachsen kann.

## 2. Spezifische öffentlich-rechtliche Entscheidungsträger

Ein anderes Feld gewerkschaftlichen Einflusses eröffnet sich in dem weitgespannten Netz administrativer Gestaltungsformen, die mehr oder weniger feste Anteile an Entscheidungs- und Beratungsgremien und -prozessen verschaffen<sup>23</sup>. Diese Gestaltungsformen entziehen sich hier einer systematischen Aufzählung. Sie finden sich teils in dem Kleid juristischer Personen (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen), teils in dem, was man früher politische Selbstverwaltung nannte und heute gerne als Partizipation bezeichnet (entscheidende und beratende Ausschüsse, förmliche Anhörungsverfahren usw.).

Typisiert werden könnte etwa durch Heraushebung der „Sozialen Selbstverwaltung“ durch die „Sozialpartner“, als die man die *paritätische* Beschickung von Selbstverwaltungsorganen, Ausschüssen usw. durch die Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ansieht. Beispiele finden sich in der Sozialversicherung (wo freilich auf der Versichertenseite das faktische Repräsentationsmonopol der Gewerkschaften schwindet) und in den paritätischen Ausschüssen des Arbeitsrechts (für die allgemeinverbindliche Erklärung von Tarifverträgen, für die Festsetzung von Arbeitsbedingungen für Heimarbeiter, für die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen usw.), wo das Bundesverfassungsgericht die soziale Vormundschaft der Interessenorganisationen für die Interessen der Nichtorganisierten in besonders weitem (und bedenklichem) Umfang anerkannt hat<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Siehe zum Folgenden etwa *Günther Drewes*, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, 1958; *Wilhelm Müller*, Selbstverwaltung und Interessenteneinfluß bei den Anstalten des öffentlichen Rechts, 1959; *Karl Grübing*, Die Stellung der Gewerkschaften in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1969; *Joachim Hirsch*, Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, 1966; *Martin G. Ammermüller*, Verbände im Rechtsetzungsverfahren, 1971; *Dagobert Völpel*, Rechtlicher Einfluß von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung, 1972.

<sup>24</sup> BVerfG 34, 308. Insoweit zutreffend dagegen das Vorbehaltsurteil des Bundesarbeitsgerichts vom 10. März 1972, Der Betrieb, 25. Jhg. (1972) S. 1340 ff., insbes. S. 1341 f.

Einen weiteren Typ bilden Gremien, in denen die „Sozialpartner“ untereinander *paritätisch* vertreten sind, *jedoch nicht allein* entscheiden. Der wichtigste Fall ist der der „Drittelparität“ der Bundesanstalt für Arbeit.

Einen ganz anderen Typ wiederum stellen die *berufsständischen Selbstverwaltungskörper* dar, wo sich zwischen der reinen „Unternehmervertretung“ durch die Industrie- und Handelskammern und der reinen Arbeitnehmervertretung durch die Arbeitskammern, die freilich nur Bremen und das Saarland kennen<sup>25</sup>, ein weites Feld von Übergängen der „Beimischung“ der Repräsentation Abhängiger unter die Repräsentation Selbständiger breiter<sup>26</sup> (in dem vor allem die Beteiligung der Gewerkschaften an den Berufsbildungsausschüssen der Kammern zusätzliche Einflußmöglichkeiten eröffnet hat).

Von da an aber verlieren sich die Möglichkeiten, nach den Relationen der gewerkschaftlichen Repräsentation (rechtlich meist: der Arbeitnehmer) im Verhältnis zu der Repräsentation anderer Gruppen und Organisationen zu gliedern, fast ganz. Es öffnet sich der Bereich der „*pluralistischen*“, „*gesellschaftlichen*“, *sachverständigen Gremien*. Sie werden nach Gesichtspunkten des betroffenen Interesses, der Eignung zu treuhänderischer Interessenwahrung, des Sachverständigen, der Repräsentation des „Mannes auf der Straße“ oder des „gesunden Menschenverstandes“, des Engagements usw. beschickt. Die Beispiele reichen von den Rundfunkräten bis zu anstaltlichen Organen der Bundespost und der Bundesbahn, von Planungsbeiräten bis zu Schwerbeschädigtenausschüssen, von der Konzertierte Aktion bis zu den Sachverständigenausschüssen zur Vorbereitung eines Sozialgesetzbuches und eines Arbeitsgesetzbuches. Ein „roter Faden“ verbindet freilich einen großen Teil dieser Gremien. Gewerkschaftsvertreter (Arbeitnehmervertreter) gehören solchen Gremien nicht selten an, um das betroffene Personal (der Anstalt des zuständigen Verwaltungszweiges usw.) zu repräsentieren. Dabei sind die Konstellationen wieder außerordentlich unterschiedlich: Primat der Gewerkschaftsrepräsentation gegen Primat der Beschäftigtenrepräsentation; reine Repräsentation der Beschäftigten gegen Treuhänderschaft für Arbeitnehmerinteressen schlechthin; Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen gegen allgemeines sozialpolitisches, ja allgemeines demokratisches

---

<sup>25</sup> Zum Verhältnis Gewerkschaften — Arbeitskammern siehe *Hans F. Zacher*, Arbeitskammern im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, *Annales Universitatis Saraviensis* Bd. 60, 1971, S. 26 ff.

<sup>26</sup> Zu den Einzelheiten siehe ebenda, S. 38 ff.

Mandat; Interessenvertretung gegen Sachverstand. (Dabei ist das „Gegen“ nicht im Sinne übergangsloser Ausschließlichkeit gemeint.) Einen besonderen Fall stellen etwa öffentliche (in Sonderheit kommunale) Unternehmen dar, wo etwa auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage paritätische Mitbestimmung eingeführt und damit begründet wurde, daß die Repräsentation des Personals auch eine Repräsentation der interessierten Öffentlichkeit sei.

Das Gewicht der Gewerkschaftsvertreter in solchen Gremien kann übrigens nicht immer aus der numerischen Zuteilung von „Sitzen“ geschlossen werden. Der Einfluß, den die Gewerkschaften auf den Staat und damit auf den rechtlichen und politischen Rahmen, in dem solche Entscheidungs- und Beratungskörper stehen, haben, ist ebenso in Anschlag zu bringen wie der gewerkschaftliche Einfluß auf die öffentliche Meinung und die Querverbindung zum Personal der beteiligten Institutionen (über Personalvertretung, Mitgliedschaft usw.).

### 3. Gewerkschaften in Unternehmen und Betrieben

Damit sei der Bereich spezifisch öffentlich-rechtlicher Organisation verlassen. Nicht minder differenziert ist der Einfluß der Gewerkschaften auf die Wirtschaft. Da sind zunächst einmal die *gewerkschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen*<sup>27</sup>. Dabei wäre freilich wieder zu fragen nach dem rechtlichen Bestand und der tatsächlichen Wirksamkeit gemeinwirtschaftlicher Bindung, nach Umfang und Auswirkungen gemeinwirtschaftlicher Selbstverpflichtung der gewerkschaftlichen Träger, endlich auch nach der Rechtfertigung des gemeinwirtschaftlichen Anspruchs aus gewerkschaftlicher Inhaberschaft oder Beteiligung heraus<sup>28</sup>. Zu erinnern ist auch an die Erwartung, welche die Gewerkschaften mit der Möglichkeit einer Sozialisierung im Sinne des Art. 15 GG verbinden dürfen<sup>29</sup>.

Ist also Unternehmerstellung und Unternehmensbeteiligung der eine Ansatz für die gewerkschaftliche Verfügungsmacht über wirtschaftliches

<sup>27</sup> Siehe z. B. *Wilfried Scharnagl*, Das Groschenimperium, 1970; *H. U. Niedenhoff*, Die Wirtschaftsmacht der Gewerkschaften, 1972; *Kurt Hirche*, Die Finanzen der Gewerkschaften, 1972.

<sup>28</sup> Siehe zur Gemeinwirtschaftlichkeit *Theo Thiemeyer*, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, 1970.

<sup>29</sup> Werden „Gemeineigentum“ oder „andere Formen der Gemeinwirtschaft“ nicht unmittelbar in staatliche oder kommunale Hände gelegt, werden vielmehr spezifische Träger dafür geschaffen, so dürfte nach den skizzierten Grundsätzen „pluralistischer Gemeinwohlrepräsentation“ kein Weg daran vorbeiführen, daß die Gewerkschaften in ihnen mehr oder weniger stark vertreten sind. Doch ist das derzeit nicht real.

Potential oder doch dessen Mitsteuerung, so sind andere Ansatzpunkte in den Stichworten *Betriebsverfassung*, *Mitbestimmung* und *Vermögensbildung* zu suchen. Auch sie umschreiben bekanntlich alles andere als einheitliche Erscheinungen und Prinzipien. Setzt die Betriebsverfassung zunächst bei der sozialen Treuhänderschaft für den einzelnen Arbeitnehmer an, so verallgemeinert sich die gewerkschaftliche Position schon in der Betriebsverfassung zu einem Mandat für die Arbeitnehmer des Betriebs. Mitbestimmung wird sowohl als Treuhänderschaft für die Arbeitnehmer in den mitbestimmten Unternehmen als auch als allgemeines sozialpolitisches, wenn nicht wirtschaftliches, Mandat konzipiert<sup>30</sup>. Vermögensbildung wiederum kann den Gewerkschaften als Treuhändern des individuellen Arbeitnehmer-Rechts zusätzliche Wirtschaftsmacht verschaffen. Die Addition der Einflußmöglichkeiten darf insgesamt nicht übersehen werden: Betriebsverfassung, Mitbestimmung im Unternehmen und Treuhänderschaft im Vermögensbildungsfonds, konkret eventuell ergänzt durch mittelbare oder unmittelbare kapitalistische Beteiligung. Freilich sind erweiterte Mitbestimmung und Vermögensbildung im Sinne der vorliegenden Entwürfe derzeit nicht real. Aber schon im jetzt gegebenen Umfang können sich die Einflußrechte wirkungsvoll ergänzen.

#### 4. Tarifhoheit und Arbeitskampf

Nun ist der Blick auf das zu richten, was verfassungsrechtlich so sehr im Vordergrund zu stehen scheint: die partnerschaftliche „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ durch die von seiten der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber jeweils hierzu gebildeten Vereinigungen, (Art. 9 Abs. 3 GG) — diesmal nicht im Sinne der partnerschaftlichen Teilhabe an öffentlicher Gewalt<sup>31</sup>, sondern im Sinne gesellschaftlicher Autonomie. Hier ist nicht der Ort, Näheres darüber zu sagen, in welchem Maße sich die rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen dieses überkommenen Kernbereichs der funktionellen Garantie der Koalitionsfreiheit verändert haben<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Siehe ganz in diesem Sinne zuletzt etwa *Helmut Schmidt*, a.a.O., [Anm. 18], S. 1179:

„... weil Mitbestimmung das Mittel ist, das freien Gewerkschaften gemäß ist, wenn sie mitgestalten wollen.“

<sup>31</sup> Wie das oben unter Ziffer 2 zu erwähnen war.

<sup>32</sup> Siehe aus jüngster Zeit etwa *Ulrich Scheuner*, Die Rolle der Sozialpartner in Staat und Gesellschaft, 1973; *Joseph H. Kaiser*, Die Parität der Sozialpartner, 1973; und vor allem *Wolfgang Zöllner*, Aussperrung und arbeitskampfrechtliche Parität,

Einige Stichworte müssen auch hier genügen. Da ist vor allem der Einbau der Tarifautonomie in die staatliche Wirtschafts- und Einkommenspolitik zu nennen, die einerseits kraft der wirtschaftspolitischen Verantwortung des Staates für Vollbeschäftigung, Wachstum und Stabilität, gerechte Verteilung und soziale Sicherheit die Sozialpartner entlastet, andererseits aber dazu führt, daß ihnen mehr oder weniger Einordnung in die staatliche Wirtschaftspolitik angesonnen wird. Der Prozeß der „Entwicklung“ der Koalitionsfreiheit vom ausgrenzenden Grundrecht auf staatsfreie Sozialgestaltung zum „Teilhaberecht“ an der staatlichen — oder zwischen Staat und gesellschaftlichen Kräften vereinbarten — Einkommenspolitik ist insofern durch die Einrichtung der „Konzertierten Aktion“ in einem noch grundrechtsschonenden Stadium angehalten worden. Da ist weiter die Doppelrolle des Staates als Wahrer der Rahmenbedingungen der Tarifautonomie und des Arbeitskampfrechts einerseits und als einer der quantitativ und qualitativ wichtigsten Tarifpartner andererseits zu nennen<sup>33</sup>. Ferner ist auf die Schwierigkeit hinzuweisen, das System sozialer Sicherheit gegenüber der Parität der Sozialpartner neutral zu halten<sup>34</sup>.

Was aber ist überhaupt von einer Parität zu halten, wo auf der einen Seite so viel gesellschaftliche, wirtschaftliche und auch öffentliche Macht steht, wie sie den Gewerkschaften derzeit zu Gebote ist, auf der anderen Seite „das Kapital“, dessen Angewiesenheit auf den organisierten Faktor Arbeit immer spürbarer und dessen öffentliche Werbe- und Verhandlungsmacht immer geringer zu werden scheint? Oder vielleicht ist es gar nicht richtig, noch von der Polarität zwischen Arbeit und Kapital auszugehen, wo doch die ursprüngliche unternehmerische Einheit in Vermögensposition und Management zerfallen ist<sup>35</sup>. Wie aber auch steht es mit

1974. Vgl. hierzu auch noch einmal *Marchal* und *Mayer* je a.a.O., [Anm. 6 und 7], und deren Nachweise.

<sup>33</sup> Wobei freilich zu differenzieren ist zwischen dem Bund als dem wichtigsten Kompetenzträger der Ordnungsaufgabe (Art. 73 Nr. 8, 74 a, 75 Nr. 1, 98 GG) und der Gemeinschaft der Arbeitgeber der öffentlichen Hand (in engster Gemeinschaft Bund und Länder, in weiterer die Gebietskörperschaften [Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände] und als Einheit nicht faßbar die öffentlichen Arbeitgeber insgesamt).

<sup>34</sup> Siehe zuletzt etwa *Peter Krause*, Der Arbeitskampf in der Sozialversicherung, Der Betrieb, 27. Jhg. (1974) S. 3 ff.; *Franz-Jürgen Säcker*, Gruppenparität und Staatsneutralität als verfassungsrechtliche Grundprinzipien des Arbeitskampfrechts, 1974; *Gunther Schwerdtfeger*, Arbeitslosenversicherung und Arbeitskampf, 1974.

<sup>35</sup> Der Mitbestimmungsstreit über die „leitenden Angestellten“ ist eine eher zufällige Emanation dieses weitreichenden und grundsätzlichen Problems.

der Parität, wo auch die „kapitalistische“ Seite in so unterschiedlicher Weise an den öffentlichen Positionen der Gewerkschaften Anteil hat? Welche Möglichkeiten der Vertauschung bestehen hier zwischen den öffentlich-rechtlichen und den gesellschaftlichen Entfaltungsräumen der Parität? Dabei ist auch immer wieder an die vielfältige Teilhabe der Gewerkschaften an der Unternehmerposition zu denken, die das Bild der Parität nicht weniger verwirrt. Schließlich aber darf nicht übersehen werden, wie prekär die Ordnungsfunktion der Sozialpartner, gerade auch der Gewerkschaften, durch die Haltung der Außenseiter, durch die Lücken mitgliedschaftlicher Disziplin — beides exemplifiziert durch wilde Streiks —, aber auch durch die Übermacht eines Arbeitsmarktes, der sich mit Effektivlöhnen über tarifvertragliche Strukturen und Restriktionen hinwegsetzt, geworden ist. Als Summe aber bleibt doch eine starke Position der Sozialpartner, die — so schwierig das zu zählen und zu wiegen ist — *wenigstens* hälftig die Stärke der Gewerkschaften ist.

### 5. Interne Verbandsmacht

Die Vielfalt externer Wirksamkeit der Gewerkschaften macht fast vergessen, daß sie eben auch nach innen Verband sind, der durch die Disziplin und Loyalität seiner Mitglieder, durch die Leistungsgewährung an seine Mitglieder, durch seinen Apparat (seine Organe, seine Funktionäre und seine Bürokratie)<sup>36</sup> wirken kann. Eigentümlich ist, daß dieser Bereich der inneren Verbandsmacht — jedenfalls konkret und aktuell — relativ wenig erfaßt ist<sup>37</sup>. Es hängt gewiß damit zusammen, daß die Gewerkschaften im Laufe ihrer Geschichte immer mehr Aufgaben an den Staat und besondere öffentlich-rechtliche Institutionen abgegeben und dagegen Einflußrechte auf diese eingetauscht haben<sup>38</sup>. Das ist aber letztlich nur ein Teil des Bildes der Außenorientierung der Gewerkschaften. Daß man über die „innere Verbandsmacht“ der Gewerkschaften so wenig weiß, hängt letztlich wohl auch mit dem elementaren Dilemma zusammen, vor das jede „befestigte“, „integrierte“ Gewerkschaft<sup>39</sup> gestellt ist, nämlich dem Dilemma zwischen der Notwendigkeit maximaler

---

<sup>36</sup> Übrigens stellt auch schon dieser Apparat eine Wirtschaftsmacht dar. Wie alle großen Bürokrationen und Dienstleistungsunternehmen hat er eine große Nachfragemacht.

<sup>37</sup> Einige Aspekte neuerdings bei *Horst Föhr*, Willensbildung in den Gewerkschaften und Grundgesetz, 1974 m. w. Nachw.

<sup>38</sup> Siehe z. B. *Briefs*, a.a.O., [Anm. 21], S. 558.

<sup>39</sup> Zur Terminologie siehe z. B. *Briefs*, a.a.O., S. 556 ff.

Verbindung von Basis und Apparat und der Notwendigkeit ihrer Trennung<sup>40</sup>.

## 6. Zwei ergänzende Bemerkungen

### a) Wer sind „die Gewerkschaften“?

Bisher wurde immer von „den Gewerkschaften“ gesprochen. Das geschah nicht ohne schlechtes Gewissen, muß gleichwohl aber weiterhin geschehen. Offensichtlich ist das beherrschende Phänomen der Deutsche Gewerkschaftsbund. Er ist die „Einheitsgewerkschaft“, von der der Bundeskanzler Willy Brandt gesagt hat, daß uns darum die Welt beneide<sup>41</sup>, und von der der Bundeskanzler Helmut Schmidt neuerdings gesagt hat: „Wir können uns heute kaum etwas anderes mehr vorstellen als dieses System. Es ist zu einem tragenden Element unserer Sozialordnung geworden.“<sup>42</sup> Dabei hat der Begriff der „Einheitsgewerkschaft“ wohl einen doppelten Sinn. Während er zunächst bedeutet, daß es keine Richtungsgewerkschaften (parteipolitischer, konfessioneller oder ähnlicher Art) geben soll, so zielt er doch mehr und mehr auch auf eine pars-pro-toto-Gleichsetzung. Der DGB = die Gewerkschaften. In welchem Sinne das wahr und in welchem es nicht wahr ist<sup>43</sup>, kann hier nicht dargestellt werden. Ebenso wenig aber ist — wenn überhaupt eine — eine kurze Aussage darüber möglich, was innerhalb des DGB jeweils die Einzelgewerkschaften und der Bund (und vielleicht auch andere Organisationseinheiten) vermögen. Unter diesem Vorbehalt also muß hier mehrdeutig von „den Gewerkschaften“ gesprochen werden.

### b) Wer ist Gegenmacht?

In der neueren Gewerkschaftstheorie spielt die Vokabel „Gegenmacht“ eine große und vielfältige Rolle<sup>44</sup>. Hier wird davon ausgegangen, daß die Gewerkschaften selbst Macht sind. Also ist eher die Frage nach der Gegenmacht gegen sie zu stellen. Dabei zeigt sich, daß gegen die Ge-

<sup>40</sup> Siehe dazu nochmal *Marchal* und *Mayer* je a.a.O., [Anm. 6 und 7], und deren Hinweise.

<sup>41</sup> Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag am 18. Januar 1973, Bulletin 1973, S. 45 ff. (56).

<sup>42</sup> A.a.O., [Anm. 18], S. 1178.

<sup>43</sup> Zu den Zahlenverhältnissen siehe etwa „Gewerkschaften in Zahlen“, a.a.O., [Anm. 14].

<sup>44</sup> Siehe dazu wieder *Marchal* und *Mayer* je a.a.O., [Anm. 6 und 7].

werkschaften eine Vielzahl von Gegenmächten stehen: Die Unternehmer, deren Verbände — die „Sozialpartner“ der Gewerkschaften —, die übrigen gesellschaftlichen Verbände und Mächte, die verfaßte Staatsgewalt, (sehr schwierig zu sagen, inwieweit:) die Parteien, die Bürokratien des Staates und der sonstigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungseinheiten<sup>45</sup>, schließlich die Gesellschaft schlechthin, die sich auch als Arbeitnehmergeellschaft nicht bedingungslos mit den Gewerkschaften identifiziert und letztlich auch nicht nur Arbeitnehmergeellschaft ist<sup>46</sup>.

Somit drängen sich etwa folgende Fragen auf: Wie stark sind die Gegenmächte — verstanden als die Gewerkschaften auf der einen und ihre „Gegner“ und „Partner“ auf der anderen Seite — im jeweiligen Konfliktsfeld? Wie weit können Machtüberschüsse der einen oder der anderen Seite von einem Konfliktsfeld auf ein anderes ausstrahlen und dort Machtunterlegenheit kompensieren, ebenfalls Machtüberschüsse hervorrufen oder vorhandene Übermacht steigern? Bedrängt oder beenzt die Summe der vielerlei Gegenmächte die Gewerkschaften mehr, als die „Allgegenwart“ der Gewerkschaften in so vielen unterschiedlichen Wirkungsbereichen ihre Macht stärkt? Exakte Antworten auf diese Fragen sind wohl nicht möglich — jedenfalls nicht, ehe die erforschte Situation jeweils durch die Geschichte überholt ist. Hier muß es genügen, die Reichweite und Vielgestaltigkeit der gewerkschaftlichen Macht aufzuzeigen und darauf hinzuweisen, daß jeder Versuch, ihre Macht zu bewerten, gerade die Verklammerung so vieler Sozialbereiche und die — nur begrenzt koordinierbare — Vielheit der sehr unterschiedlich mächtigen und resistenten „Gegenmächte“ in Anschlag zu bringen hat.

### III. Zur verfassungspolitischen Würdigung

#### 1. Allgemeinere Aspekte

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung (siehe z. B. Art. 18, 21 Abs. 2 GG) besteht wesentlich darin, Macht zu binden — Freiheitsräume

<sup>45</sup> Bemerkenswert insofern die Vorstellung einer pluralistischen „Konkurrenz zwischen Parteien, Verbänden und staatlicher Bürokratie“, aus der „durch ein komplexes System gegenseitiger Kontrollen eine neue, wenn auch labile Balance in der Machtverteilung, die sich in ihrer Dynamik einer Institutionalisierung alter Art weitgehend entzieht“, entstehen soll (siehe *Hirsch*, a.a.O., [Anm. 23], S. 24 m. w. Nachw.).

<sup>46</sup> Mehr der Kuriosität halber sei hier auf die Vorstellung hingewiesen, die Gewerkschaften könnten sich zum Ziel setzen, „die Autonomie der Arbeiterklasse gegenüber der Gesellschaft zu behaupten“ (*André Gorz*, Zur Strategie der Arbeiterbewegung im Neokapitalismus, 1967, S. 28 — zitiert nach *Mayer*, a.a.O., [Anm. 7], S. 137).

zu öffnen und zu erhalten und die Entfaltung von Macht den Kontrollen der Demokratie und des Rechtsstaats zu unterwerfen. Freiheit in diesem Sinne ist sowohl Freiheit vom Staat als auch Anspruch auf staatlichen Schutz vor gesellschaftlicher Macht<sup>47</sup>. Und weil dies darzustellen dem Staat, der sich von gesellschaftlichen Mächten nicht zu scheiden weiß, nicht möglich ist, ist es notwendig, Staat und Gesellschaft — im Prinzip, ohne puristische, utopische Übertreibung — getrennt zu halten<sup>48</sup>. Die universale Demokratisierung von Staat *und* Gesellschaft ist kein Instrument zur Sicherung der Freiheit, sondern eines, die Freiheit zu ersticken<sup>49</sup>. Somit hilft auch der demokratische Anspruch der Gewerkschaft nicht darüber hinweg, nach der Vereinbarkeit ihrer vom Gesellschaftlichen ins Staatlich-politische, vom Privatrechtlichen ins Öffentlich-rechtliche übergreifenden Machtposition mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes zu fragen. Das Problem kann hier gewiß nicht ausgelotet werden. Nur einige Zugänge können namhaft gemacht werden.

Da ist zunächst einmal das *Souveränitätsproblem* zu nennen. Definiert man den Staat als den nach außen unabhängigen und nach innen überlegenen Träger der Rechtsordnung<sup>50</sup>, so wird deutlich, warum es sinnvoll, aber auch unerlässlich ist, gerade ihn an die Grundsätze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu binden, gerade ihn als demokratischen Rechtsstaat zu verfassen (Art. 29, 28 GG): Weil er überlegen ist, kann er die Grundsätze der freiheitlich-demokratischen Rechtsstaatlichkeit durchsetzen, und wenn und weil diese Grundsätze den mächtigsten Verband binden, ist ihnen die höchste Aussicht auf Verwirklichung gegeben. Dieses Prinzip versagt in dem Maße, in dem gesellschaftliche Mächte mit der verfaßten Staatsgewalt gleichziehen oder ihr überlegen werden. Der Pluralismus im Sinne Harold J. Laskis<sup>51</sup> ist deshalb — vorsichtig ausgedrückt — keine verlässliche Möglichkeit, freiheitliche, rechtsstaatliche Demokratie zu etablieren. Ist der Staat ein

<sup>47</sup> Siehe z. B. *Hans Klein*, Die Grundrechte im demokratischen Staat, 1972, S. 53 ff. und seine Nachweise.

<sup>48</sup> Siehe dazu zuletzt etwa *Ernst Wolfgang Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, 1973.

<sup>49</sup> Siehe dazu z. B. *Hans F. Zacher*, Die Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe, *Der Staat*, 9. Bd. (1970) S. 161 ff. (insbes. S. 179 f.).

<sup>50</sup> *Hans Nawiasky*, Allgemeine Staatslehre, Grundlegung, 1958, S. 59.

<sup>51</sup> Siehe z. B. die Beschreibung bei *Joseph H. Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956, S. 316 ff.

Mächtiger unter mehreren, ist er nicht imstande, die Garantien, die nur er geben kann, zu realisieren. (Es ist fast überflüssig hinzuzufügen, daß dieser Staat auch etwa die freiheitliche Grundlage von Verbänden nicht gewährleisten kann.)

Freilich handelt es sich hier um eine der Fragen, die — darum auch die Überschrift — fast immer nur verfassungspolitisch bewertet werden können. Ist nämlich ein nichtstaatlicher Verband im Staate schon übermächtig, so kann eine Verfassung wie die des Grundgesetzes wohl gar nicht mehr in Geltung sein. Nur in gewissen Grenzsituationen kann es möglich sein, eine solche Entwicklung verfassungsdogmatisch zu messen und mit verfassungsmäßigen Sanktionen unter Kontrolle zu bringen. Darum ist es aber auch falsch, Anzeichen einer solchen Entwicklung nur verfassungsdogmatisch, nicht auch verfassungspolitisch zu messen. Es geht ja auch darum, mit Kategorien der Verfassungspolitik der Auseinandersetzung zwischen dem natürlichen Bestreben der Gewerkschaften, ihre Position zu festigen und ihren Einfluß auszubauen, und dem verbreiteten Unbehagen an der Entwicklung gewerkschaftlicher Macht einen rationalen Boden zu geben.

Engere Rahmen einer solchen Diskussion sind durch die *topoi* des „*Syndikalismus*“ und des „*Korporativismus*“ angegeben<sup>52</sup>. Gewiß wäre es falsch, etwa die Politik des DGB oder gar seinen gegenwärtigen Entfaltungsrahmen als „syndikalistisch“ oder gar als „berufsständisch-korporativistisch“ zu bezeichnen. Aber es stecken doch schon im gegenwärtigen Befund und noch in den von manchen Gewerkschaftstheorien skizzierten Entwicklungen Elemente „syndikalistischer“ und „berufsständisch-korporativistischer“ Prägung. Niemand wird nun bestreiten können, daß weder eine berufsständische Ordnung noch ein syndikalistisches Gesellschaftssystem mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes in Einklang gebracht werden könnte<sup>53</sup>. Vor allem ein syndikalistisches System würde zusätzlich mit den Grundrechten, vor allem dem Grundrecht des Eigentums (Art. 14 GG), in Konflikt geraten. Das Problem scheint zu sein, daß Prinzipien, die letztlich mit der verfassungsmäßigen Ordnung unvereinbar sind, mit dieser wohl auch nicht beliebig gemischt werden können.

Die *Mischung verschiedener Repräsentationssysteme* ist jedoch auch darüber hinaus zur Debatte zu stellen. Die verbandspluralistische Theo-

<sup>52</sup> Siehe zu beiden statt anderer *Joseph H. Kaiser*, a.a.O., S. 35 ff., 54 ff.

<sup>53</sup> Siehe dazu (freilich nicht speziell zum Grundgesetz) *Peter Cornelius Mayer-Tasch*, *Korporativismus und Autoritarismus*, 1971.

rie der Demokratie hat das Problem, wie korporativistische Lösungen mit egalitär-parteiendemokratischen, traditionell parlamentarischen Lösungen verbunden werden können, verharmlost. In Wahrheit aber stellen seit jeher alle verbändedemokratischen und korporativistischen Modelle die Souveränitätsfrage mit besonderer Schärfe. Damit hängt ebenso zusammen, daß verbändepolitisches Beiwerk in den Verfassungssystemen entweder über einen konsultativen Status — jedenfalls von Rechts wegen — nicht hinauskommt<sup>54</sup>, als daß korporativistische Strukturen immer wieder zum Mantel autoritärer Herrschaft wurden<sup>55</sup>. Auch der Kampf um die „Ständeparitäten“ in den Universitäten zeigte, daß solche Zuteilung von Gruppen-Rechten mehr empfindliche Zusammenhänge berührt, als der erste Blick voller Hoffnung auf die Harmonie gleicher Teilhabe an der Macht offenlegt. Ein anderer Bereich bedenklicher Symptome ist die mittlerweile fast permanente Auseinandersetzung darüber, wie die vom Bundesverfassungsgericht<sup>56</sup> scheinbar so selbstverständlich formulierte Repräsentation „aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“ und aller „gesellschaftlich relevanten Kräfte“ in den Rundfunkanstalten darzustellen ist. In welchem Maße also kann die egalitäre, parlamentarische Parteien-demokratie Verbands- und Gruppenpositionen aufnehmen, ohne Schaden zu leiden?

Als eine andere Möglichkeit, die Entwicklung gewerkschaftlicher Macht mit der verfassungsmäßigen Ordnung zu harmonisieren, könnte diskutiert werden, die *Gewerkschaften*, je mehr sie sich der staatlichen Macht nähern oder mit ihr in Konkurrenz treten, denselben *Maximen zu unterwerfen, denen die staatliche Macht selbst unterliegt*. Damit soll nicht gesagt sein, daß die Gewerkschaften für ihren Hausgebrauch eines gesellschaftlichen Verbandes rechtsstaatlicher und demokratischer Belehrung bedürftig wären. Es geht vielmehr um die Angleichung an das für die verfaßte Staatsgewalt maßgebliche Demokratie- und Rechtsstaatsbild. Da wäre z. B. das Prinzip, daß sich demokratisch-staatliche Macht mittelbar oder unmittelbar aus allgemeinen Wahlen zu legitimieren hat (Art. 28 Abs. 1 Satz 2, 38 Abs. 1 GG). Das könnte bedeuten, daß die Mit-Repräsentation der Außenseiter durch die Gewerkschaften nicht mehr selbstverständlich ist. Da der Zwangsverband als Alternative wohl

<sup>54</sup> Siehe wohl zuletzt *Brun-Otto Bryde*, Zentrale wirtschaftspolitische Beratungsgremien in der parlamentarischen Verfassungsordnung, 1972.

<sup>55</sup> Siehe nochmals *Kaiser* und *Mayer-Tasch*, je a.a.O.

<sup>56</sup> BVerfG 12, 205 (261 f.).

ausscheidet, könnten besondere Verfahren zur Feststellung der Arbeitnehmerinteressen innerhalb und/oder außerhalb der Gewerkschaften notwendig werden. Vom Rechtsstaat her könnte gefragt werden, ob mehr Bestimmtheit der gewerkschaftlichen Kompetenzen (im übertragenen Sinne der Gesetzmäßigkeit öffentlicher Gewalt: Art. 20 Abs. 3 GG), mehr Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG) in bezug auf die von den Gewerkschaften jetzt ungeschieden wahrgenommenen Funktionen möglich und geboten ist<sup>57</sup>, oder ob nicht die Verantwortlichkeit für innerhalb der Gewerkschaften zu treffende Entscheidungen klarer hervortreten muß<sup>58</sup>. Für die Gewerkschaften ist z. B. jetzt sehr oft die freie Wahl des Adressaten einer Forderung und des „Kampfplatzes“ der Auseinandersetzung eröffnet. Unternehmen, Tarifpartner, „soziale Selbstverwaltung“ und Staat sind nicht selten austauschbare Adressaten und die gewerkschaftsinternen Entsprechungen und Konsequenzen solcher Kompetenzkonflikte und -entscheidungen können weittragend sein. Hier erscheinen die Gewerkschaften als eine Funktionseinheit, deren interne Strukturen und Prozesse nicht nur das Interesse des Gegners, sondern auch das öffentliche Interesse berühren.

Andere Kriterien verfassungspolitischer Bewertung können von den *Grundrechten* herkommen. Auf die Auseinandersetzung, ob die Pläne zur Erweiterung der Mitbestimmung und zur Vermögensbildung mit dem Grundrecht des Eigentums vereinbar sind, kann hier nur hingewiesen werden<sup>59</sup>. Ein anderes Problem, das schon genannt wurde, soll aber noch einmal in Erinnerung gerufen werden. Es ist die Frage, in welchem Maße das Grundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) zu einem *Teilhaberecht* an der staatlichen Sozialpolitik umgewandelt werden darf. Der Trend, Grundrechte in Teilhaberechte zu transformieren, ist heute verbreitet<sup>60</sup>. Gerade das Grundrecht der Koalitionsfreiheit macht deutlich, daß der Ausbau von Teilhaberechten — sei es etwa die Kom-

---

<sup>57</sup> Zu der gesellschaftspolitischen Tragweite der Maxime der Gewaltenteilung siehe z. B. *Helmut Schelsky*, Systemüberwindung, Demokratisierung, Gewaltenteilung, 2. Aufl., 1973, insbesondere S. 55 ff. Siehe z. B. auch *Arnold Kötting*, Innerstaatliche Gliederung und moderne Gesellschaftsordnung, in: Göttinger Festschrift für das Oberlandesgericht Celle, 1961, S. 79 ff.

<sup>58</sup> Zum Prinzip der Verantwortungsklarheit als einem rechtsstaatlichen Postulat, siehe z. B. *Zacher*, a.a.O., [Anm. 49], S. 177 ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>59</sup> Siehe z. B. *Rupert Scholz*, Mitbestimmung unter dem Grundgesetz, Der Staat, 13. Bd. (1974) S. 91 ff.

<sup>60</sup> Siehe zuletzt etwa den kritischen Bericht von *Dietrich Wiegand*, Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte, DVBl 1974 S. 657 ff.

pensation der Unterwerfung der Tarifautonomie unter die staatliche Einkommenspolitik durch die gewerkschaftliche Mitwirkung, sei es z. B. die Teilhabe der Außenseiter an dem Wirken der Gewerkschaften — das freiheitliche Element in den Grundrechten zu absorbieren droht. Im Sinne der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist also die Sicherung und Entfaltung des Freiheitscharakters der Koalitionsfreiheit und der gesellschaftlichen Natur der Tarifautonomie zu fordern. Dabei wieder wäre an die Sachgesetzmäßigkeiten zu denken, die zu den *Merkmale des Koalitionsbegriffes* geführt haben<sup>61</sup>. Zwischen ihnen, insbesondere den Erfordernissen der freien Bildung, der Freiwilligkeit und der Unabhängigkeit, einschließlich der Gegnerfreiheit<sup>62</sup> und dem freiheitlichen, gesellschaftlichen Charakter der Koalitionen, sowie der Rechtfertigung gesellschaftlicher Tarifautonomie, bestehen wesentliche Zusammenhänge, die freilich oft hinter ihrer begriffsjuristischen Verkrustung nicht mehr leicht erkennbar sind. Sie müssen vitalisiert und darauf befragt werden, was sie für die gegenwärtige Position der Gewerkschaften bedeuten.

Abschließend sei auf ein bisher kaum gesehenes Problem hingewiesen. Die Koalitionsfreiheit ist kein Deutschenrecht, sondern ein Menschenrecht (Art. 9 Abs. 3 GG). Daß *Ausländer* auf viele Weise Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben, bedarf hier keiner Darstellung. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaften ist dieser Zugang auch weitgehend rechtlich abgesichert. Je mehr Gewerkschaften Einfluß auf die Ausübung deutscher Staatsgewalt haben, desto weiter kann also die Ausübung deutscher Staatsgewalt auf eine personale Basis zurückzuführen sein, die von der Aktivbürgerschaft, die Zugang zu den allgemeinen Wahlen hat (Art. 28 Abs. 1 Satz 2, 33 Abs. 1 und 2, 38 Abs. 1 GG), abweicht. Darauf hinzuweisen, heißt weder, die supranationale und internationale Komponente des Grundgesetzes (Art. 23, 25 und 26 GG) verkennen, noch etwa, der Xenophobie das Wort reden. Konfliktsgefahren werden nicht dadurch vermieden, daß sie verschwiegen werden. Auf dieses Auseinanderfallen zwischen der — jedenfalls möglichen — Mitgliederbasis der Gewerkschaften und der Aktivbürgerschaft der deutschen Demokratie hinzuweisen, heißt auch nicht, die internationale Verflechtung der kapitalistischen „Gegenmacht“ unterschätzen. Die in dieser liegenden Gefahr wird von der Entwicklung

<sup>61</sup> Siehe Übersicht und Nachweise etwa bei *Ingo v. Münch*, Bonner Kommentar, Art. 9 (Zweitbearbeitung, 1966) Rn. 101 ff., insbes. Rn. 120 ff.

<sup>62</sup> Siehe z. B. *Rolf Dietz*, Die Koalitionsfreiheit, in: *Bettermann-Nipperdey-Scheuner*, Die Grundrechte, Band III 1. Halbband, 2. Aufl., 1972, S. 417 ff. (426 ff.).

gewerkschaftlicher Macht nicht — auch nicht vor dem Hintergrund der internationalen personellen Öffnung der Gewerkschaften — adäquat kompensiert.

## 2. Auswege?

Worin nun liegen Möglichkeiten, einem Konflikt zwischen der aufgezeigten Entwicklung und der Verfassung vorzubeugen? „Es wäre vermessen, einfache Formeln für die Auflösung des Dilemmas anzubieten. So billig sind die Hilfen nicht zur Hand.“<sup>63</sup> Aber es wäre falsch, darauf zu warten, daß Zonen eindeutiger Verfassungswidrigkeit erreicht werden. Niemand kann gewährleisten, daß dann die Verfassung noch imstande ist, sich durchzusetzen. Und für die Beteiligten ist es leichter, aus der Freiheit gemeinsamer Gestaltung des demokratischen Rechtsstaates heraus zu kooperieren, als in der Zwangslage, sich Verfassungswidrigkeit vorzuwerfen oder einzugestehen.

Eine Möglichkeit besteht in der *Diversifikation der Repräsentation* der Interessen. Zu denken ist vor allem an den Aufbau einer Parallele zwischen der gesellschaftlichen Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen und einer *öffentlich-rechtlichen Repräsentation* durch Arbeiterkammern<sup>64</sup>. Auf diese Weise könnte einerseits das Arbeitnehmerinteresse — der Organisierten und der Nichtorganisierten, und der Organisierten ohne Rücksicht auf deren organisationsinterne Bindungen — artikuliert werden, während es darüber hinaus niemandem benommen wäre, sich der Vorteile freiwilliger Koalition zu vergewissern. Die gesellschaftsinterne, freie Koalition würde von dem Ansinnen „staatsmännischer“ Politik und staatsanaloger rechtsstaatlich-demokratischer Organisation freigestellt, während die öffentlich-rechtliche Organisation ganz nach den Mustern öffentlich-rechtlicher, rechtsstaatlich-demokratischer Selbstverwaltung aufgebaut und vollzogen werden könnte. Den freien Koalitionen wäre es zudem unbenommen, in diesem Rahmen als „Wahlparteien“ aufzutreten. Die Gewerkschaften dürften sich zutrauen, dabei eine bedeutende Rolle zu spielen. Die „Gegenseite“ gibt übrigens vergleichbare Muster bereits ab. Die Unternehmerseite ist als „Sozialpart-

<sup>63</sup> So schon 1961 zu dem Problem: *Werner Weber*, a.a.O., [Anm. 13], S. 239 ff. (260).

<sup>64</sup> Siehe zu diesen noch einmal *Zacher*, a.a.O., [Anm. 25]; siehe neuerdings auch *Jürgen Peters*, Arbeiterkammern in der Bundesrepublik Deutschland, Geschichte und Staat, Band 177/178, 1973 (mit eingehendem Verzeichnis des Schrifttums; a.a.O., S. 239 ff.).

ner“ in den Arbeitgeberverbänden, im übrigen gesellschaftsintern in den Unternehmerorganisationen, öffentlich-rechtlich dagegen in den Industrie- und Handelskammern und — hier freilich nicht ganz „gegnerfrei“ — in den Handwerkskammern, den Kammern der freien Berufe, den Landwirtschaftskammern usw. organisiert<sup>65</sup>. Die „Entflechtung“ der Arbeitnehmer-Repräsentation würde so auch das Gegenüber der „Sozialpartner“ deutlicher machen.

Wo es nicht um Selbstverwaltung im Rechtssinne (also durch juristische Personen des öffentlichen Rechts), sondern um *Partizipation* an den staatlichen Entscheidungen<sup>66</sup> mit direkter Wirkung gerade für Nichtorganisierte geht, wäre ebenso daran zu denken, die Repräsentanten der Arbeitnehmer durch „Urwahlen“ aus den Kreisen der zu Repräsentierenden hervorgehen zu lassen. In diesem Sinne scheint etwa die — vom Bundesverfassungsgericht<sup>67</sup> freilich gebilligte — Lösung des § 19 des Heimarbeitsgesetzes falsch, wonach die nichtorganisierten Betroffenen in den Heimarbeitsausschüssen durch die Organisationen der Organisierten vertreten werden. Die Feststellungen, die das Bundesverfassungsgericht zu dieser Regelung getroffen hat, sind romantisch, aber unlogisch<sup>68</sup>. Die „staatliche Anerkennung, die im Art. 9 Abs. 3 GG wurzelt“, setzt eben voraus, daß sich Vereinigungen gebildet haben. Wo der Staat solche Vereinigungen nicht vorfindet und auf deren Regelungstüchtigkeit nicht vertrauen kann, hat er die Verantwortung selbst zu übernehmen<sup>69</sup>. Und

<sup>65</sup> Siehe dazu noch einmal Zacher, a.a.O., [Anm. 25], S. 38 ff.

<sup>66</sup> Klassisch: Selbstverwaltung im politischen Sinn.

<sup>67</sup> BVerfG 34, 308.

<sup>68</sup> A.a.O., Seite 319: „So unbestreitbar ist, daß hier der Inhalt von Beschäftigungsverträgen nicht von Tarifparteien festgelegt wird, so einleuchtend ist es, daß sich im Heimarbeitsausschuß die noch nicht organisierten Kräfte der Auftraggeberseite und der Beschäftigtenseite — also gleichsam ‚unorganisierte Tarifparteien‘ — gegenüberstehen, die Festsetzungen das Ergebnis des Ringens und der Auseinandersetzungen dieser beiden Gruppen sind und der Beschluß des Heimarbeitsausschusses seiner Funktion nach der Vereinbarung eines Tarifvertrages zwischen Tarifpartnern entspricht. Dies alles rechtfertigt es, die vom Heimarbeitsausschuß getroffenen bindenden Festsetzungen für Entgelte und sonstige Vertragsbedingungen jedenfalls als Rechtsregeln der gleichen Art wie die Normativbestimmungen eines Tarifvertrages anzusehen. Sie gewinnen wie diese ihre Qualität als Rechtsregeln aus der staatlichen Anerkennung, die im Art. 9 Abs. 3 GG wurzelt. Auch hinsichtlich der Gestaltung der Rechtsbeziehungen, innerhalb derer Heimarbeiter und Hausgewerbetreibende tätig werden, gilt die Zurücknahme der staatlichen Regelungszuständigkeit zugunsten der Gestaltungsfreiheit der unmittelbar Beteiligten hinsichtlich des Inhalts ihrer Arbeitsbedingungen.“

<sup>69</sup> So im Prinzip das Bundesarbeitsgericht, a.a.O., [Anm. 24].

wo er diese Verantwortung unter möglichster Rücksichtnahme auf die ja — wie vorausgesetzt! — nichtorganisierten Interessierten wahrnehmen will, hat er dies in rechtsstaatlich-demokratischen Verfahren zu tun. Was etwa stünde im exemplarischen Zusammenhang entgegen, die Stellungnahme der betroffenen Heimarbeiter unmittelbar durch Abstimmungen<sup>70</sup> oder öffentlich-rechtlich organisierte Wahlen von Repräsentanten einzuholen? Bestünde übrigens eine allgemeine, auf allgemeinen Wahlen beruhende Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen, so könnte diese noch eher die Lücke der Repräsentation der nicht gesellschaftlich Organisierten auch im spezielleren Rahmen schließen.

Diese Doppelung der Arbeitnehmer-Repräsentation würde aus einer Reihe von Verlegenheiten des gegenwärtigen Zustandes helfen. Da ist zunächst das Ansinnen, daß die Gewerkschaften ihre gegenwärtige Stellung umfassender Repräsentation der Arbeitnehmer und vielfältiger Verbindung mit dem Staat nur dann beibehalten können, wenn sie gewissen elementaren rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturnormen unterworfen werden<sup>71</sup>, wobei gerne das *Modell des Parteiengesetzes* anvisiert wird. Das ginge auf Kosten der Eigenständigkeit der Gewerkschaften. Eine andere Verlegenheit beruht auf der Spannung zwischen dem *Organisationsgrad* der Arbeitnehmer in den Gewerkschaften und den nichtorganisierten Arbeitnehmern. Diese Frage wird durch das Bild der „Einheitsgewerkschaften“ noch verschärft. Der Nichtorganisierte hat nämlich im Prinzip nur die Alternative, diesen „Einheitsgewerkschaften“ beizutreten oder sich nicht zu organisieren. Und je mehr der Staat durch die öffentliche Anerkennung dieser „Einheitsgewerkschaften“ deren Quasimonopol stärkt, desto weniger Aussicht besteht auf Konkurrenz, desto weniger sieht der Arbeitnehmer also eine andere Alternative. Desto bedenklicher aber wird umgekehrt das Verfahren des Staates, sich für die Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen auf die Organisationen von etwa einem Drittel der Arbeitnehmer zu verlassen. Das Nebeneinander wirklich freier Organisationen (im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG) und öffentlich-rechtlicher Institutionen, die allen Arbeitnehmern unter den Garantien rechtsstaatlich-demokratischer Selbstverwaltung zugänglich sind, entspricht dagegen den Notwendigkeiten ebenso der Demokratie des allgemeinen und gleichen Wahlrechts wie des freiheitlichen Rechtsstaates mit seiner Vereinigungsfreiheit.

<sup>70</sup> Die ja z. B. erst notwendig sein könnte, wenn ein bekanntgemachtes Projekt entsprechende Anträge auslöst.

<sup>71</sup> Siehe dazu etwa *Föhr*, a.a.O., [Anm. 37], insbesondere S. 76—152.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal an die *Forderungen* zu erinnern, die herkömmlich *an den Koalitionsbegriff* gestellt werden: Die Forderung der freien Bildung — wie sie typisch durch das Privatrecht gewährleistet wird<sup>72</sup> —, die Freiwilligkeit und die Unabhängigkeit sowohl vom anderen „Sozialpartner“ als auch von anderen sozialen Mächten als auch vom Staat<sup>73</sup>. Diese Erfordernisse sind für den gesellschaftlichen Charakter der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie bis hin zur Freiheit des Arbeitskampfes so wesentlich, daß auf sie nicht verzichtet werden kann. Die Überführung der Gewerkschaften in öffentlich-rechtliche Strukturen könnte aber ihre Fähigkeit, Art. 9 Abs. 3 GG zu erfüllen, ebenso beeinträchtigen wie jetzt schon die Verknüpfung der Gewerkschaften mit dem Staat zur Frage drängt, ob und bis wann sie noch „Koalitionen“ sind. Die Korrektur dieser Spannung sollte nicht die Richtung einer „Ver-öffentlich-Rechtlichung“ der Gewerkschaften nehmen. Der Weg kann nur der der „Entflechtung“ und der Reintegration ihres freien gesellschaftlichen Charakters sein<sup>74</sup>.

Ein anderer Bereich, in dem bedenkliche Verflechtung zu besorgen oder schon gegeben ist, ist der der *Mitbestimmung* und in der *Vermögensbildung*. War bisher in Richtung auf die allgemeinere Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen der vorzuschlagende Weg der Diversifikation der der Doppelung der Repräsentation in die freiheitlich-gesellschaftliche Koalitionsfreiheit und in eine allgemeine und gleiche öffentlich-recht-

<sup>72</sup> Eine andere Frage ist die, ob die Tariffähigkeit auch Nicht-Koalitionen gewährt werden kann. Siehe dazu BVerfG 20, 312.

<sup>73</sup> S. oben zu Anm. 61 und 62.

<sup>74</sup> In diesem Zusammenhang sei auf eine nicht uninteressante Eigentümlichkeit des bayerischen Verfassungsrechts hingewiesen (siehe zum Folgenden *Hans F. Zacher*, in: Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1971, Art. 179; ferner *Zacher*, Arbeitskammern . . ., a.a.O., [Anm. 25], S. 51 ff.). Als die Entwürfe zur bayerischen Verfassung vorsahen, daß Verbände in die zweite Kammer, den Bayerischen Senat, delegieren und außerdem bei Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung mitwirken sollten, besorgten die Besatzungsmächte den Aufbau einer kooperativistischen Staatsorganisation. Sie verlangten deshalb die Einfügung einer Vorschrift (Art. 179 der bayerischen Verfassung), wonach die in der Verfassung im skizzierten Sinne „bezeichneten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaften, Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft und Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher . . . keine öffentlichen Behörden“ sein und „keine staatlichen Machtbefugnisse ausüben“ dürfen. Ferner: „Zwangsmitgliedschaft bei ihnen ist ausgeschlossen.“ Nun ist die Entwicklung der Verfassungswirklichkeit an diesen Vorkehrungen in mehrfacher Hinsicht vorbeigegangen. Bemerkenswert aber bleibt, daß hier die Inkompatibilität zwischen privatrechtlichen Verbänden und öffentlich-rechtlichen Aufgaben als verfassungsnormatives Problem gesehen wurde.

liche Repräsentationsstruktur, so ist für die Teilhabe der Arbeitnehmerseite an Kapital und unternehmerischen Leistungsfunktionen der adäquate Weg der Diversifikation der, daß diese den Arbeitnehmern der jeweiligen betrieblichen oder unternehmerischen Einheit vorbehalten wird. Analog ist die Konstituierung von Vermögensfonds denen zuzuweisen, die die Anteile halten. Auch hier wird es niemand den Gewerkschaften versagen und versagen können, daß sie sich an den einschlägigen Legitimationsprozessen in den Betrieben, Unternehmen und eventuellen Vermögensfonds als „Wahlparteien“ beteiligen. Entscheidend ist aber, daß diese Legitimationsprozesse ausschließlich bei der konkret betroffenen Arbeitnehmerschaft liegen.

Wären so die Gewerkschaften von dem Zuviel an öffentlichen Funktionen und von ihrer Identifikation mit *allen* Arbeitnehmern sowie den Arbeitnehmern *aller* mitbestimmten Betriebe zu befreien, so müßte in der anderen Richtung ihre freie *innergesellschaftliche Koalitionsnatur* wieder stärker als bisher entfaltet werden. Eine zentrale Forderung müßte etwa sein, den Gewerkschaften ein Maximum an Interessenwahrung gerade zugunsten ihrer Mitglieder bei der Tarifvertragsgestaltung zu eröffnen. Das Verbot der Differenzierungsklauseln<sup>75</sup> ist insofern ein Irrweg. Von der allgemeinen Ordnungsfunktion der Tarifverträge zur Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen durch die Gewerkschaften im staatlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Bereich bis hin zu der Überantwortung wirtschaftlicher Macht an die Gewerkschaften als Treuhändern der Arbeitnehmerschaft führt eine klare Linie. Hier wie dort werden die Gewerkschaften nicht mehr so sehr als mitgliedsbezogene Körperschaft und freie Vereinigung von gleichartig Interessierten angesehen, sondern als eine autonome, fast anstaltliche, Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen sowohl privilegiert als auch in Pflicht genommen. In Wahrheit sollte das „Privileg“ der Gewerkschaften die freie Ausformulierung der Interessen ihrer Mitglieder sein.

Analog dazu dürfte der Druck der staatlichen *Einkommenspolitik* auf die *Tarifpolitik* der Gewerkschaften und ihrer „Sozialpartner“ keinesfalls über das in den §§ 2, 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes erreichte Maß hinaus wachsen. Schon die jetzige Vermengung der Kompetenzen von Staat und Gesellschaft ist nicht unbedenklich<sup>76</sup>. Die Frage

<sup>75</sup> BAG 20, 175.

<sup>76</sup> Siehe dazu Abschnitt IV 6 des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft über „Grundlagen der Stabilitätspolitik“ vom 9./10. März 1973: „In besonderem Maße unklar ist das Verhältnis des wirtschafts-

ist freilich, inwieweit einer freieren gewerkschaftlichen Lohnpolitik entweder das staatliche Eintreten in die Lohnpolitik oder die Lockerung der staatlichen Verantwortung für Vollbeschäftigung und Wachstum gegenüberstehen soll.

Integration der ursprünglichen Koalitionsfunktion der Gewerkschaften heißt auch *Integration der Parität*<sup>77</sup>. Heute liegt der Schluß nahe, den Gewerkschaften dank ihrer umfassenden öffentlichen sozialpolitischen und demokratischen Anerkennung auch in der Lohnbildung einen qualitativen Vorrang zuzuerkennen. Führt dieser dazu, die Parität zu beeinträchtigen, so ist freilich die Frage zu stellen, wo dann die Garantien dafür liegen, daß die so intendierte gewerkschaftliche Übermacht den richtigen Lohn nicht nur im Blick auf die Arbeitnehmer und ihre Beschäftigung, sondern auch im Blick auf ihre Partner und im Blick auf das Allgemeinwohl finden. Geht Vertragsfreiheit davon aus, daß die prinzipielle Gleichheit der Vertragspartner die Vermutung einer den Interessen der Beteiligten nächstliegenden und dem Gemeinwohl dennoch verträglichen Lösung rechtfertigt, so ist die prinzipielle Anerkennung von Übermacht an die Voraussetzung geknüpft, daß die übermächtige Vertragspartei kompetent ist, alle betroffenen Interessen von sich aus zum Ausgleich zu bringen. Andernfalls bedarf sie einer Kontrolle von höherer Hand. Die Aufhebung der Parität — oder was näher liegt: ihre systematische einseitige Interpretation — würde also die Entwicklung wieder in die Richtung treiben, die sich als gefährlich erwiesen hat,

---

politischen Auftrages der Bundesregierung zu Auftrag und Handlungsmöglichkeiten von Verbänden und anderen Entscheidungseinheiten der Wirtschaft. Der Auftrag der Regierung, die wirtschaftliche Entwicklung zu programmieren (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 StWG) und durch ‚gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten‘ zu sichern (§ 3 Abs. 1 StWG), reicht weit über ihre Möglichkeiten hinaus, das Verhalten der Beteiligten durch entsprechende Regelungen zu gewährleisten und so selbst zu verantworten. Auch die an der ‚Konzertierten Aktion‘ beteiligten Organisationen verfügen nicht über entsprechende Befugnisse. Sie unterscheiden sich auch ferner sehr nach ihren Wirkungsmöglichkeiten.

Die Regierung sollte nur programmieren, was sie ordnen, durchsetzen und verantwortlich beeinflussen kann. Auch sollte sie ‚ein gleichzeitiges abgestimmtes Verhalten‘ von Wirtschaftsverbänden nur in dem Rahmen anzustreben haben, in dem ihre Partner zur verbindlichen Regelung entsprechenden Verhaltens intern und extern befähigt sind. Das schließt weitergehende, auch wechselseitige Informationen über Daten, Wertungen und Vorhaben nicht aus. Diesen Grundsätzen wären Regelung und Praxis der Jahreswirtschaftsberichte (unter Einschluß der Orientierungsdaten) (§§ 2 und 3 StWG), aber auch der Konzertierten Aktion (§ 3 StWG) anzupassen.“

<sup>77</sup> Siehe dazu noch einmal Anmerkung 32.

nämlich die Richtung der Repräsentation aller Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften kraft ihres umfassenden demokratischen und sozialpolitischen Mandats und der schließlichen Alternative zwischen der Souveränität der Gewerkschaften oder der öffentlichen Kontrolle ihrer Funktionen und der demokratisch-rechtsstaatlichen „Homogenisierung“ ihrer Institutionen.

Im politischen Bereich ist der *Staat die Gegenmacht* der Gewerkschaften. Wer ist der Staat? Parlament, Regierung, Bürokratie. Nun wird es in einer freiheitlichen Demokratie weder möglich noch auch nur sinnvoll sein, das Eindringen der Gewerkschaften in Parlament und Regierung zu verhindern. Um so wichtiger aber ist es, die Neutralität des *bürokratischen Apparates*<sup>78</sup> zu erhalten. Das ist keine geringe Aufgabe; denn sozial betrachtet sind die Angehörigen des öffentlichen Dienstes Arbeitnehmer. Und ihre sozialpolitische Repräsentation — auch im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG — muß gewährleistet sein. Das Problem der Integration des öffentlichen Dienstes gegenüber den Gewerkschaften ist insofern allenfalls eine Frage des Maßes. Die Verwirklichung der Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 4 und 5 GG könnte hier schon das Notwendige leisten. Zu denken ist vor allem daran, den öffentlichen Dienst weiterhin von Arbeitskämpfen und Tarifverträgen freizuhalten und die notwendigen Gehaltsentwicklungen durch angemessene Institutionen anderweit zu gewährleisten<sup>79</sup>. Überzeugende Entwicklungen in dieser Richtung würden freilich voraussetzen, daß die Personenkreise, die auf diese Weise durch einen öffentlich-rechtlichen Status stärker an den Staat und an ihre öffentlichen Funktionen gebunden würden, von denen, die in einem allgemeineren Arbeitnehmerstatus auch von den typischen Möglichkeiten gewerkschaftlicher Repräsentation mehr oder minder uneingeschränkt Gebrauch machen könnten, sachgerecht unterschieden würden<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Siehe dazu z. B. *Klaus Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, S. 44 ff.

<sup>79</sup> Diese Forderung wäre auch in dem Sinne der Reduktion der ungunstigen Doppelrolle des Staates als Tarifpartner der Gewerkschaften und als souveräner Träger des Gemeinwohls zu erheben.

<sup>80</sup> Einen Überblick über die Probleme geben etwa die Verhandlungen des Deutschen Juristentages über das Thema: „Empfiehl es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen?“ in: Verh. d. 48. DJT Bd. I Gutachten, 1970, Teil D, und Bd. II Sitzungsberichte, 1970, Teil O.

#### IV. *Schlußbemerkung*

Die Diskussion über diese Probleme steht schnell unter dem Zeichen von Vorurteilen und im Trend von Emotionen. Deshalb sei hier zum Schluß angemerkt, daß alle diese Überlegungen nicht etwa „gegen“ die Gewerkschaften angestellt worden sind. Daß hier gerade ihre Macht zur Diskussion gestellt wird, könnte das vielleicht nahelegen. In nichts aber sollten Notwendigkeit, Verdienst, Recht und Loyalität der Gewerkschaften in Frage gestellt werden. Der Verfasser weiß sich vielmehr mit denen, die derzeit die deutschen Gewerkschaften ausmachen<sup>81</sup>, einig, daß die freiheitlich-demokratische Grundordnung die Grundlage für die Freiheit aller, auch die der Gewerkschaften und der Arbeitnehmer, und für den Wohlstand aller, auch für den der Arbeitnehmer, darstellt. Und für diese freiheitlich-demokratische Grundordnung und nicht für oder gegen etwas sonst sind diese Überlegungen angestellt.

---

<sup>81</sup> Siehe noch einmal *Vetter*, a.a.O., [Anm. 8]; s. a. die mehrfache Verpflichtung des DGB auf „die Sicherung des sozialen und demokratischen Rechtsstaates und seiner freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ durch seine Satzung.