

Zur Bindung gewerkschaftlicher Tarifpolitik an Gemeinwohl und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

Hans-Joachim Menzel, geboren 1949 in Hamburg, studierte Rechtswissenschaften in Freiburg, Kiel, Tübingen und Hamburg. Er arbeitet an einer Dissertation zum Thema „Die Partizipation der Gewerkschaften an der Wirtschaftsverwaltung als Problem der Legitimation staatlicher Herrschaft“.

Daß die Gewerkschaften sich bei der Formulierung ihrer Lohnforderungen am Gemeinwohl auszurichten und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu berücksichtigen haben, ist beinahe zum Gemeinplatz geworden. Bei jeder neuen

Lohnrunde mahnen Politiker, die Geldwertstabilität nicht zu gefährden, sehen Arbeitgeber die Wirtschaftskraft der deutschen Industrie überfordert und die Arbeitsplätze in Frage gestellt. Die veröffentlichte Meinung erinnert die Gewerkschaften an ihre Verantwortung für die Gesellschaft, und für den DGB-Vorsitzenden *Vetter* selbst besteht die Aufgabe der Arbeitnehmerzusammenschlüsse darin, „die Interessen ihrer Mitglieder zu wahren und das Gemeinwohl zu fördern“¹.

Während nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts die Koalitionsfreiheit den Tarifparteien die im allgemeinen Interesse liegende Aufgabe stellt, „das Arbeitsleben sinnvoll zu ordnen“², entschied der Große Senat des Bundesarbeitsgerichts in seiner stark diskutierten Entscheidung vom 21. April 1971: „Arbeitskämpfe müssen... unter dem obersten Gebot der Verhältnismäßigkeit stehen. Dabei sind die wirtschaftlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, und das Gemeinwohl darf nicht offensichtlich verletzt werden“³. Im wirtschafts-wissenschaftlichen Schrifttum geht es häufig nur noch um die Frage, mit welchen Mitteln und Modellen die ökonomisch für zwingend angesehene Bindung der Tarifpolitik an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in der Praxis durchgesetzt werden kann.

Auch die juristische Literatur scheint eine Ausrichtung der Tarifparteien am Gemeinwohl einhellig für unerlässlich zu halten. Warum also eine erneute Behandlung dieses Themas? Zum einen erweist sich der Eindruck der allgemeinen Übereinstimmung bei näherem Hinsehen als trügerisch — sowohl hinsichtlich des Ergebnisses als auch bezüglich der Begründungen —, zum anderen erscheinen mir die mit dem Thema eng verknüpften übergreifenden Problemkreise bisher nicht genügend angesprochen worden zu sein.

Formales Gemeinwohlverständnis

Die Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974 enthalten den Satz: „Tarifautonomie und Arbeitskampf .. haben gesamtwirtschaftliche Bedeutung und müssen daher auch gesamtwirtschaftliche Belange berücksichtigen“ (Ziff. 369). Kurz danach heißt es: Mit Art. 9 III Grundgesetz (GG) „ist auch die Entscheidung für ein Gemeinwohl gefallen, das nicht nur durch staatlichen bzw. gesetzlichen Entscheid, sondern auch durch die gesellschaftlich-autonome Auseinandersetzung der Tarifpartner konkretisiert wird“ (Ziff. 370). Diese — hier unglücklich verbundenen — Formulierungen bezeichnen heute die beiden Grundpositionen in der Diskussion um die Gemeinwohlbindung der Tarifautonomie: Wird einerseits „von außen“ die Forderung an die Koalitionen gestellt, sich bei Tarifabschlüssen materiell-inhaltlich an das „allgemeine Wohl“ (ausgedrückt z.B. in Orientierungs-

1 Gewerkschaftliche Monatshefte 1970, S. 338.

2 BVerfGE 4, 107.

3 AP Nr. 43 zu Art. 9 Arbeitskampf.

daten) zu halten, so wird den Tarifparteien andererseits ein staatsfreier Raum zugestanden, in dem sie allein das Gemeinwohl „formulieren“ und „verwirklichen“⁴, also nicht inhaltlich an äußere Daten gebunden sind. In diesem letzteren Sinne bleibt für *Reuß* wegen der Unmöglichkeit, „Gemeinwohl“ materiell zu definieren und damit eine Bindung „von außen“ durchzusetzen, nur die Frage: „Wer sagt (verbindlich), was Gemeinwohl ist — oder besser, was Gemeinwohl wäre“⁵. Die Gemeinwohlbindung beinhaltet und erschöpft sich so in der Zuweisung einer Regelungsmacht, sie wird zur „Kompetenzaussage“⁶.

Es drängt sich die Frage auf, ob eine derartige „Wandlung des Gemeinwohlbegriffs ins Formale nicht zugunsten der eindeutigen Feststellung aufgegeben werden sollte, daß durch sie in Wahrheit „der Auffassung, daß die Tarifpartner im Sinne einer Rechtspflicht an das Gemeinwohl (hier materiell verstanden) gebunden seien, der rechtliche Boden entzogen“⁷ wird. Denn es widerspricht einfach dem üblichen Sprachgebrauch — auch dem der eingangs erwähnten Kreise —, wenn das „Wohl der Allgemeinheit“ mit einer bestimmten Zuständigkeitsverteilung identifiziert wird.

Trotz des formalen Festhaltens am Gemeinwohlbegriff verneinen die genannten Autoren im Ergebnis eine *Bindung* der Tarifparteien an Gemeinwohl und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, und zwar auf Grund eines bestimmten Verständnisses von Koalitionsfreiheit (dazu weiter unten).

Materielles Gemeinwohlverständnis

Wird hier somit der rein formale Gebrauch des Gemeinwohlbegriffs abgelehnt, ist nun nach den möglichen Gründen für eine rechtliche Bindung gewerkschaftlicher Tarifpolitik an ein materiell verstandenes Gemeinwohl zu fragen⁸. Ausgangspunkt der Untersuchung muß Art. 9 Abs. 3 GG sein, denn unstreitig stellen die Koalitionen ihre Forderungen in Ausübung ihrer grundrechtlich geschützten Tarifautonomie.

Es erstaunt, mit welcher Leichtigkeit z. T. über die damit zur Aufgabe gemachte Grundrechtsanalyse hinweggegangen wird. Für *Zöllner*⁹ beispielsweise ist Prämisse der „im Grunde selbstverständliche Satz, daß tarifliche Rechtssetzung, wie jede Rechtssetzung, intentional an das Gemeinwohl gebunden sein muß“. Nicht selten werden die Koalitionen mit dem Hinweis auf ihre Ordnungsfunk-

4 So deutlicher Scholz: Die Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, München 1971, S. 221, auf den die Materialien verweisen.

5 Reuß: Die Bedeutung des Gemeinwohls für die Tarifhoheit, Zeitschrift für Arbeitsrecht 70, S. 319.

6 Lerche: Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, 1968, S. 30.

7 Richardi, Der Arbeitgeber 69, 469.

8 Dabei wird die nähere inhaltliche Bestimmung des Gemeinwohlbegriffs erst dann notwendig, wenn allgemein eine Bindung an übergreifende Interessen bejaht wird.

9 Der Arbeitgeber 69, S. 454.

tion¹⁰ oder das Sozialstaatsprinzip¹¹ auf das Gemeinwohl verpflichtet und damit in ihrer Grundfreiheit eingeschränkt.

Methodisch bedarf es jedoch der — bewußten — Entscheidung einiger grundsätzlicher verfassungstheoretischer Fragen. Sie sind im Rahmen dieses Aufsatzes nicht eingehend zu diskutieren, sollen aber als relevant für das Problem der Gemeinwohlbindung angesprochen werden.

Grundrechtstheorien

Es ist das Verdienst *Böckenfördes*¹², noch einmal auf die Bedeutung — oft nicht bewußter — Grundrechtstheorien für die Grundrechtsinterpretation aufmerksam gemacht zu haben. Die Auslegung des Art. 9 III GG in Literatur und Rechtsprechung illustriert dies eindrucksvoll: Sieht man wie *Scholz* in der Koalitionsfreiheit primär das liberal individuelle *Freiheitsredit* und verortet man die gewerkschaftliche Tarifpolitik im Bereich des (nicht-staatlichen) Gesellschaftlich-Sozialen, dann ist für eine *Bindung* an das (vom Staat repräsentierte und zu verfolgende) Gemeinwohl wenig Raum.

Dieses Grundrechtsverständnis teilen letztlich nicht nur jene Autoren, die — wie gezeigt — die Gemeinwohlbindung auf eine Zuständigkeitsordnung reduzieren, sondern ebenso jene Stimmen, die für den Normalfall die (staats-), „freie Preisbildung am Arbeitsmarkt“¹³ gewahrt wissen möchten. Hier ist schließlich auch die Meinung zu nennen, die in der strikten Einhaltung des Gegengewichtsprinzips zwischen den Tarifparteien bereits das Gemeinwohl jedenfalls grundsätzlich verwirklicht sieht¹⁴.

Die Vertreter der funktionalen Grundrechtstheorie demgegenüber verstehen die Tarifautonomie weniger als Freiheitsrecht, sondern vielmehr als Aufgabe und Pflicht, eine bestimmte Ordnungsfunktion wahrzunehmen. Angestrebt werden „von der Verfassung in Art. 9 III GG als wünschenswert angesehene Ergebnisse der Koalitionsbetätigung, nämlich wohlfahrtsoptimale Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Ordnung“¹⁵.

Ebenso naheliegend ist eine Gemeinwohlbindung der Tarifautonomie für das institutionelle Grundrechtsverständnis, welches das Bundesverfassungsgericht bei Art. 9 III GG vertritt: Das subjektive Freiheitsrecht des einzelnen bzw. seiner

10 Z.B. Krüger: Sinn und Grenzen der Tarifautonomie,- Gutachten zum Deutschen Juristentag 1966, S. 26.

11 Z. B. Benda: Notstandsverfassung und Arbeitskampf, 1963, S. 25 f.; Kaiser: Die Parität der Sozialpartner, 1973, S. 11.

12 Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, Neue Juristische Wochenschrift 74, S. 1529.

13 Rütters: Tarifautonomie und gerichtliche Zwangsschlichtung, 1973, S. 36.

14 Vgl. Löwisch: Die Ausrichtung der tariflichen Lohnfestsetzung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, Recht der Arbeit 69, S. 129.

15 Säcker: Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, 1969, S. 38.

Koalition wird beschränkt durch die Erfordernisse der — zweckgerichteten — Institution „Tarifautonomie“. Die Einrichtung der sozialen Selbstverwaltung wird wegen ihrer Ordnungsfunktion „in ihrer korrekten Pflichtigkeit zu sozialer Selbstverantwortung gegenüber dem Gemeinwohl“ gesehen¹⁶.

Der Einfluß der Verfassungswirklichkeit auf die Grundrechtsinterpretation

Besonders die funktionale und die institutionelle Grundrechtstheorie rücken einen weiteren grundsätzlichen Problemkreis ins Blickfeld: das Verhältnis von Verfassungswirklichkeit zum Verfassungsrecht.

Die vielgenannte, Ordnungsfunktion der Tarifparteien ist sicherlich eine soziologische Tatsache: Interessen werden organisiert vertreten, Tarifverträge schaffen zwischen den Parteien formal zumindest einen Waffenstillstand und materiell Klarheit über zukünftige Arbeitsbedingungen. "Wie weit reicht jedoch die „normative Kraft“ dieser Wirklichkeit? Kann diese tatsächliche und von den Tarifparteien gewollte Ordnungsfunktion ohne weiteres als rechtliche Verpflichtung in das Grundrecht der Koalitionsfreiheit hineininterpretiert werden? Ich meine, nein: Wenn Art. 9 III GG jedermann das Recht zur Bildung von Koalitionen gibt, so kann diesem Wortlaut nicht gleichzeitig entnommen werden, welche Ergebnisse die Koalitionen zu erbringen haben. Der Status quo der Verfassungsrealität ist *eine*, aber rechtlich nicht die einzige Möglichkeit, das Grundrecht der Koalitionsfreiheit zu verwirklichen. Je weiter sich die Auslegung vom Wortlaut einer Norm entfernt und normfremde Elemente aufnimmt, desto unsicherer, ja willkürlicher wird die Interpretation. Dies gilt insbesondere dann, wenn die (Grund-)„Freiheit“ dabei in Unfreiheit, Pflicht, Aufgabe umschlägt.

Auch die plausibel erscheinende Feststellung des Bundesarbeitsgerichts, aus der gesamtwirtschaftlichen Auswirkung eines Arbeitskampfes folge eine Gemeinwohlbindung, ist nicht zwingend. Ähnlich tiefgreifende gesamtgesellschaftliche Konsequenzen haben — auf Dauer — etwa auch die Publikationen großer Pressekonzerne, ganz zu schweigen von der Macht multinationaler Großunternehmen. Hier scheint die freiheitlich-grundrechtliche Wurzel der privaten Betätigung noch stärker im allgemeinen Bewußtsein zu sein. Eine grundsätzliche Bindung der Pressefreiheit an das Gemeinwohl über die Grundrechtsschranke der allgemeinen Gesetze (Art. 5 II GG) hinaus wird — soweit ersichtlich — nicht behauptet.

Der vieldiskutierte Begriff des „öffentlichen Status“ beschreibt für die Presse wie für die Koalitionsparteien vor allem die tatsächliche Position in der Verfassungswirklichkeit, „Öffentlich“ kann nicht mit „öffentlich-rechtlich“ gleichgesetzt werden¹⁷, die Kategorie Sein muß von der Kategorie Sollen unterschieden blei-

¹⁶ Bulla: Soziale Selbstverantwortung der Sozialpartner als Rechtsprinzip, in: Festschrift für Nipperdey 1965, Bd. II, S. 91.

¹⁷ So jedoch ausdrücklich Scheffler: Zum öffentlichen Status der Gewerkschaften NJW 65, S. 849, dagegen Ossenbühl NJW 65, S. 1561, Martens, a.a.O., S. 162.

ben. So kann Scholz¹⁸ eine Gemeinwohlbindung ablehnen, obwohl er zuvor den Gewerkschaften einen (gesellschaftlich-sozialen) öffentlichen Status zuschreibt.

Die Unmöglichkeit, aus dem Status quo der Verfassungswirklichkeit (Ordnungsfunktion, gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, Öffentlichkeit) Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie dogmatisch befriedigend normativ zu bestimmen, erweist sich angesichts des Grundrechtswortlautes als der entscheidende Mangel der funktionalen und in gewissem Umfang auch der institutionellen Grundrechtstheorie. (Daß auch das liberale Grundrechtsverständnis bei der Frage, welche Koalitionsbetätigung im einzelnen gründrechtlich gewährleistet ist, auf die Verfassungswirklichkeit zurückgreifen muß, soll hier nicht verschwiegen werden. Dies beruht jedoch allein [!] auf dem [zu] weit gefaßten Text des Art. 9 III GG.)

Originäre, verfassungsrechtlich gewährte oder einfach-gesetzlich delegierte Normsetzungsbefugnis?

Auch die Antwort auf eine andere sehr umstrittene Grundsatzfrage bringt eine gewisse Vorentscheidung für das Problem der Gemeinwohlbindung gewerkschaftlicher Tarifpolitik: Anerkennt Art. 9 III GG nur das Bestehen einer originär den Tarifparteien zustehenden Regelungsmacht, oder wird diese verfassungsunmittelbar verliehen, oder wird sie gar erst durch das Tarifvertragsgesetz vom Staat delegiert? Die Bindung an das Allgemeinwohl könnte sich nämlich bereits daraus ergeben, daß die Tarifparteien ihre Funktionen „nicht als eigenständige (ausüben), sondern als vom Staat abgeleitete Aufgaben, die ihnen nur dort und nur insoweit übertragen worden sind, wie dieses unter Berücksichtigung des vom Staat wahrzunehmenden Gesamtinteresses vertretbar ... erscheint“¹⁹. Säcker zieht (aus der Delegationstheorie?) sogar die Konsequenz, die in Art. 109 II GG ausdrücklich (nur) dem Bund und den Ländern zur Pflicht gemachte Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sei auf „jedes gemeinwohlverpflichtete (!?), volkswirtschaftlich relevante Verhalten“ zu erstrecken²⁰.

Ohne tiefer in die Problematik eindringen zu können, scheinen mir die historische Entwicklung der Tarifautonomie und die Bedeutung ihrer Grundrechtsqualität (siehe oben) eher die These zu bekräftigen, daß Art. 9 III *selbst* die Normsetzungsbefugnis verfassungsrechtlich — deklaratorisch oder konstitutiv — garantiert²¹. Die Ablehnung der Delegationstheorie schließt die Gemeinwohlbindung der Tarifautonomie jedoch noch nicht generell aus. Sie wird in der Literatur vielmehr aus zwei verschiedenen Gesichtspunkten heraus behauptet: Zum einen wird behauptet, jede Art der Rechtssetzung — auch die privatrechtliche durch die Tarifparteien — unterliege wegen ihrer weitreichenden Auswir-

18 A.a.O., S. 218.

19 Bulla, a.a.O., S. 82.

20 Säcker, a.a.O., S. 74 f., 54.

21 Ebenso Biedenkopf: Grenzen der Tarifautonomie, 1964, S. 103 ff.

kungen der Bindung an gesamtgesellschaftliche Belange²². Die fehlende demokratische Legitimation der Tarifparteien hinsichtlich der Allgemeinheit kann eine Gemeinwohlbindung allerdings nicht begründen. Es mangelt in dieser Beziehung an der rechtlich verpflichtenden Wirkung der Tarifverträge.

Zum anderen wird der staatliche Gesetzgeber als ermächtigt angesehen, bei — potentieller — Gefährdung des Gemeinwohls durch die Tarifparteien rechtsetzend einzuschreiten²³. Hier knüpft das umstrittene Verhältnis von staatlicher Arbeits- und Sozialgesetzgebung zur tariflichen Regelungskompetenz an.

Sozialstaatsprinzip und die Konkurrenz staatlicher und tariflicher Rechtssetzung

Diese Konkurrenz beider Rechtssetzungsorgane wird meist im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip erörtert. Die Sozialstaatsklausel des Art. 20 I wird im Schrifttum, aber auch oft als eigenständige Beschränkung der Tarifautonomie i. S. einer Gemeinwohlbindung genannt.

Die Bedeutung dieser Staatszielbestimmung für die gewerkschaftliche Tarifpolitik Hegt zunächst darin begründet, daß Art. 9 III GG selbst als „Erfüllung des Sozialstaatsprinzips“²⁴ geboten ist.

Ob die Sozialstaatsklausel nun eine weitgehende Sozialgestaltung und Wirtschaftslenkung des Staates fordert oder aber im Gegenteil „den Staat zur freiheitssichernden Zurückhaltung“ verpflichtet²⁵, ist letztlich wieder eine Frage des Grundrechtsverständnisses. Denn materiell sozial gerecht können tarifvertragliche wie staatliche Regelungen sein. Aus dem Sozialstaatsprinzip selbst läßt sich eine Antwort für die Kompetenzabgrenzung nicht finden²⁶. Das gilt erst recht für die formale Auslegung des Sozialstaatspostulats als bloß „methodisches Prinzip“, das „wenn nicht Nächstenliebe, so jedenfalls ein Miteinanderauskommen“ verlangt²⁷.

Damit schließt sich der Kreis der für eine rechtliche Gemeinwohlbindung gewerkschaftlicher Tarifpolitik herangezogenen Themenkreise: Da weder soziologische Tatsachen (Verfassungswirklichkeit) in Rechtspflichten umgedeutet noch bestimmte gesellschaftspolitische Ziel- und Ordnungsvorstellungen dem Wortlaut des Art. 9 III GG entnommen werden können, wird hier ein liberal-freiheitliches Grundrechtsverständnis vertreten. Die darin enthaltene Herausstellung eigenständiger gesellschaftlicher Macht führt zur Ablehnung der Delegations-theorie; die Sozialstaatsklausel schließlich erweist sich als zu ambivalent, um eine rechtliche Gemeinwohlbindung zu begründen.

22 S. Biedenkopf, a.a.O., S. 68.

23 So etwa W. Weber: Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Verfassungsproblem, 1965, S. 41 ff.

24 von Münch, Bonner Kommentar, Art. 9 RNr. 113.

25 Scholz, a.a.O., ähnlich Ridder: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, 1960, S. 11, 23.

26 Biedenkopf, a.a.O., S. 175; Weber, a.a.O., S. 23.

27 Benda (Anm. 11), S. 25.

Exkurs: Gemeinwohl und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

Wird mithin die Möglichkeit verworfen, gewerkschaftliche Tarifpolitik „von außen“ rechtlich an das Wohl der Allgemeinheit zu binden, erübrigt sich eigentlich auch ein weiterer Versuch, den Gemeinwohlbegriff inhaltlich auszufüllen. Ebenso erübrigt sich die Erörterung der vielbehandelten Frage der Justiziabilität der gewerkschaftlichen Gemeinwohlbindung. Gleichwohl soll angesichts der abweichenden herrschenden Meinung noch eine Bemerkung zur üblichen Verwendung des Gemeinwohlbegriffs gemacht werden: Orientiert sich der Gemeinwohlbegriff in der BRD am Sozialstaatsprinzip, so erscheint die weithin gebräuchliche Gleichstellung von Gemeinwohl und gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht i. S. von Art. 109 II GG und § 1 Stabilitätsgesetz problematisch: Sicherlich sind „die wirtschaftlichen Gesamtinteressen Teil einer gemeinwohlorientierten sozialstaatlichen Gesamtordnung“; aber eben auch nur ein *Teil* derselben. Das Sozialstaatsprinzip fordert *ebenso* einen „gerechten Anteil der Arbeitnehmer am Sozialprodukt“²⁸, was jedenfalls bedeutet, daß Tarifforderungen nicht von vornherein in den „Rahmen einer produktivitätsorientierten, preisniveauneutralen Lohnpolitik“ gezwängt werden dürfen²⁹. Darüber hinaus bezieht das Sozialstaatsprinzip auch die „geistig-psychologische Situation des modernen Menschen in seiner Berufswelt ein und sieht in der Mitbestimmung der verschiedensten Formen vielleicht ein noch gravierendes Problem der modernen Sozialordnung“³⁰.

Abgesehen davon, daß schon die Gleichung: reale Lohnerhöhung = neuer Inflationsschub selbst unter Wirtschaftswissenschaftlern nicht unbestritten ist, verbietet das Sozialstaatsprinzip mithin, „Gemeinwohl“ und (nur) „wirtschaftliches Gleichgewicht“ synonym zu verwenden.

*Politisch-moralische Gemeinwohlbindung der Tarifpolitik?
Pluralismustheorie*

Kann eine *rechtliche* Bindung an das Wohl der Allgemeinheit wie gezeigt nicht begründet werden, so wird doch verschiedentlich eine *politische* Pflicht, das Gemeinwohl zu wahren, behauptet und etwa aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet³¹. Meines Erachtens geht es hier jedoch weniger um eine (politische?) Auslegung des Art. 20 I GG, als vielmehr um die prinzipielle Frage, wie die Koalitionen, Verbände allgemein, zu Staat und Gesellschaft stehen bzw. stehen sollten, kurz: um die Pluralismustheorien.

Wird die in Art. 9 I, III GG angelegte pluralistische Grundstruktur der Gesellschaft als Gefahr für die — höher zu bewertende — Souveränität der

28 Söllner, Arbeit und Recht 66, S. 263.

29 So jedoch Säcker, a.a.O., S. 54; gegen die Auslegung des Sozialstaatsprinzips als Aufforderung zur Umverteilung auch Biedenkopf, a.a.O., S. 176.

30 E. Menzel: Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik, Die öffentliche Verwaltung 72, S. 545.

31 So Reuß, ZfA 70, S. 332.

Staatsgewalt empfunden, so liegt es nahe, den Verbänden nur eine untergeordnete und auf das vom Staat vertretene Gemeinwohl ausgerichtete (Hilfs-)Funktion zuzugestehen³².

Dieser mehr „autoritären“ Pluralismustheorie wird im Schrifttum ein liberal-freiheitliches Konzept gegenübergestellt: Es geht davon aus, daß die vielfache „Repräsentation organisierter Interessen“ (*Kaiser*) zu einer — positiv bewerteten — Dezentralisierung von Herrschaft führt, zu einer „freiheitlich-offenen“ Gesellschaftsstruktur³³. Ein inhaltlich von vornherein fixiertes Gemeinwohl gebe es nicht, das freie Verfahren ermögliche rationale und insoweit „richtige“ Ergebnisse. Hier kehrt auf einer abstrakteren, politischen Ebene jene „Kompetenzaussage“ wieder, die oben beim „formalen Gemeinwohlbegriff“ erörtert und als Ausdruck eines liberalen Grundrechtsverständnisses dargestellt wurde. *Söllner* sieht diese Pluralismustheorie im Art. 9 III GG vom Grundgesetz anerkannt und lehnt deswegen eine Gemeinwohlbindung der Tarifparteien ab.

Pluralismus als freiheitlich-offenes Gesellschaftsmodell setzt voraus, daß die einzelnen Interessen klar und „subjektiv“ formuliert werden, damit in der Auseinandersetzung der Parteien — tatsächliche Parität unterstellt — ein echter Kompromiß gefunden werden kann. Damit ist aber eine Bindung an übergeordnete Interessen auch von der politischen Theorie her nicht vereinbar.

Darüber hinaus ist es auch einfach unrealistisch, einen Verband dann an ein vages Gemeinwohl binden zu wollen, wenn er gerade mächtig genug ist, die Mitglieder-Interessen wirksam zu vertreten. Das gilt in besonderem Maße für die Gewerkschaften, die — politisch — den weitaus größten Teil der Bevölkerung vertreten: Solange das Volksvermögen so ungerecht³⁴ zu Lasten der Arbeitnehmerschaft verteilt ist und solange auch Wirtschaftswachstum, die Sicherung der Arbeitsplätze und damit die dafür politisch Verantwortlichen von der gewinnorientierten Investitionslust der Unternehmer abhängen, haben die Arbeitnehmervereinigungen Grund, den Maßhalteappellen von Arbeitgeberschaft und Politikern mißtrauisch gegenüberzustehen.

Die bei den Gewerkschaften durchaus vorhandene Einsicht, daß geringere Lohnerhöhungen immer noch besser sind als Kurzarbeit und Entlassungen, setzt den Tarifforderungen ebenso eine Schranke (nach oben) wie (nach unten) die ökonomische wie politische Haltung der Gewerkschaftsmitglieder, die in besonderen Situationen auch „wilde“ Streiks nicht scheuten. Die notwendige interne Bindung der Verbandsrepräsentanten an die Mitglieder-Interessen hat jedoch

32 So vor allem Krüger: Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 402 f., 406.

33 Scholz, a.a.O., S. 192; Säcker, a.a.O., S. 48, 146; Wallraff: Funktionswandel der Gewerkschaften, Gew. Monatshefte 70, S. 358.

34 Das gilt auch bzw. gerade, wenn man mit Kaiser, a.a.O., S. 12, in der Sozialstaatsklausel das Leistungsprinzip verankert sieht,

nichts zu tun mit einer von außen geforderten Ausrichtung der Tarifforderungen am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht.

Die eingangs erwähnten jährlich erneuerten Mahnungen an die Adresse der Gewerkschaften müssen trotz ihrer formalen Objektivität und Neutralität („*Allgemeinwohl*“, „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“) mithin als interessegeprägtes, „subjektives“ Stellungnehmen verstanden werden, ebenso wie das Aufstellen der Tarifforderungen.

Die von der CDU-Grundsatzkommission Schleswig-Holstein im Oktober 1975 vorgeschlagene verfassungsrechtliche Verankerung der Gemeinwohlbindung öffentlicher Verbände wäre alles andere als die Regelung einer Selbstverständlichkeit! Hierin liegt vielmehr der Versuch, insbesondere den Gewerkschaften Zügel anzulegen, mit denen die jeweilige Regierung die Arbeitnehmervertreter kurzhalten kann, einfach indem sie bestimmt, das „Wohl der Allgemeinheit“ lasse nur eine Lohnerhöhung von z. B. 2 Prozent zu. Das Grundrecht der Tarifautonomie (Art. 9 III GG) wäre damit in seinem Wesensgehalt angegriffen.