

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 20

Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften
und innerverbandliche Willensbildung

Von

Dr. Klaus Popp



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

KLAUS POPP

**Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften
und innerverbandliche Willensbildung**

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 20

Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften und innerverbandliche Willensbildung

Von

Dr. Klaus Popp



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung des Kultusministeriums Baden-Württemberg

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03476 7

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Einleitung | 9 |
| <i>Erster Teil</i> | |
| Die öffentlichen Aufgaben der Gewerkschaften | 12 |
| I. Die Gewerkschaften als Träger öffentlicher Aufgaben | 12 |
| 1. Überblick über Entwicklung und Aufgabenzuwachs der Gewerkschaften | 12 |
| 2. Gesetzliche Mitwirkungsbefugnisse und politischer Einfluß der Gewerkschaften | 16 |
| II. Die politische Funktion der Interessenverbände und ihre verfassungsrechtliche Gewährleistung | 23 |
| 1. Zur juristischen Diskussion des Verbandseinflusses | 24 |
| 2. Die Funktion der Verbände im politischen Prozeß | 28 |
| 3. Die verfassungsrechtliche Garantie politischer Teilnahme für Verbände | 35 |
| III. Öffentliche Aufgaben und Rechtsstellung der Gewerkschaften | 42 |
| <i>Zweiter Teil</i> | |
| Demokratische Willensbildung in Gewerkschaften als Verfassungsgebot | 48 |
| <i>Erstes Kapitel: Die einzelnen Vorschläge zur Begründung des Demokratiegebots</i> | 49 |
| I. Herleitungen aus der koalitionspezifischen Tätigkeit der Gewerkschaften | 49 |
| 1. Öffentlichkeitscharakter und fehlende Staatsaufsicht der Koalitionen | 49 |
| 2. Demokratische Legitimation der Tarifvertragsparteien als Voraussetzung ihrer Normsetzungsbefugnis | 51 |
| 3. Demokratische Organisation als Merkmal der Koalitions- bzw. Tariffähigkeit | 57 |
| 4. Das Individualekoalitionsrecht als Schranke der Organisationsfreiheit | 70 |

| | |
|---|-----|
| II. Koalitionsfreiheit und Verbandsorganisation bei R. Scholz | 74 |
| 1. Zur Kritik an der Lehre vom Doppelgrundrecht | 74 |
| 2. Kommunikationsrechtliche Verbandsorganisation der Koalitionen | 77 |
| III. Die politische Betätigung der Gewerkschaften | 82 |
| 1. Der gesellschaftsdemokratisierende Effekt des Sozialstaatsgebots | 83 |
| 2. Demokratische Willensbildung zur Sicherung der Chancengleichheit im politischen Prozeß | 85 |
| 3. Analogie zum Gebot innerparteilicher Demokratie | 87 |
| 4. Demokratische Organisation und verfassungsrechtliche Funktion der Interessenverbände | 94 |
| IV. Die institutionalisierten Mitwirkungsbefugnisse der Gewerkschaften | 100 |
| V. Demokratische Organisation als Schutz gegen Vereinsgewalt | 104 |
| <i>Zweites Kapitel: Zum Inhalt des Gebots demokratischer Willensbildung</i> | 107 |
| I. Grundsätze für die innerverbandliche Willensbildung | 108 |
| II. Das Gebot demokratischer Willensbildung und die Pflicht zur Durchführung einer Streikurabstimmung | 124 |
| III. Zusammenfassung des Zweiten Teils | 131 |

Dritter Teil

| | |
|--|-----|
| Demokratische Willensbildung und BGB-Vereinsrecht | 135 |
| I. Die Kontroversen über das Vereinsrecht bei den Beratungen für das BGB | 136 |
| II. Zur rechtlichen Stellung der nichteingetragenen Idealvereine in Rechtspraxis und Lehre | 141 |
| 1. Angleichung zwischen eingetragenen und nichteingetragenen Verein im Vereinsverfassungsrecht | 142 |
| 2. Zur Rechtsstellung des nichteingetragenen Vereins im Rechtsverkehr | 146 |
| 3. Die Parteifähigkeit der Gewerkschaften im Zivilprozeß | 156 |
| III. Innerverbandliche Willensbildung und Vereinsverfassungsrecht | 163 |
| 1. Das legislatorische Konzept des BGB-Vereinsverfassungsrechts .. | 164 |
| 2. Die Rechtsentwicklung zum BGB-Vereinsverfassungsrecht | 168 |
| 3. BGB-Vereinsverfassungsrecht und das Gebot demokratischer Willensbildung für Gewerkschaften | 182 |

*Vierter Teil***Die Organisation der Willensbildung
in den Gewerkschaften**

184

| | |
|---|-----|
| I. Möglichkeiten und Grenzen innerorganisatorischer Demokratie | 185 |
| 1. Das eherne Gesetz der Oligarchie | 185 |
| 2. Das Zweiparteiensystem in der amerikanischen Druckergewerkschaft ITU | 188 |
| 3. Demokratie in komplexen Organisationen | 190 |
| 4. Demokratische Willensbildung und tarifvertragliche Effizienz | 196 |
| II. Die Institutionalisierung der innerverbandlichen Willensbildung in den Gewerkschaftssatzungen | 200 |
| 1. Der organisatorische Aufbau der Gewerkschaften | 202 |
| 2. Die Mitwirkungsrechte der Mitglieder bei der personellen Besetzung der Organe | 203 |
| a) Orts- bzw. Kreisebene | 203 |
| b) Bezirksebene | 205 |
| c) Bundesebene | 209 |
| 3. Die Auswahl nichtorganschaftlicher Funktionsträger | 212 |
| 4. Die Einflußmöglichkeiten der Mitglieder auf die Gewerkschaftspolitik | 216 |
| a) Allgemeine Gewerkschaftspolitik | 216 |
| b) Tarifpolitik und Arbeitskämpfe | 222 |
| 5. Zur Rechtsstellung der Mitglieder | 225 |
| 6. Fazit | 228 |

Literaturverzeichnis

234

Anmerkung:

Die verwendeten Abkürzungen folgen den Vorschlägen von *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl. Berlin 1968.

Einleitung

Der Einfluß der Gewerkschaften auf die politische Meinungs- und Willensbildung, insbesondere aufgrund ihrer Mitwirkungsbefugnisse in zahlreichen staatlichen Institutionen, sowie die Rolle der Gewerkschaften bei der Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen — kurz: die Ausübung öffentlicher Aufgaben durch die Gewerkschaften — haben schon seit längerer Zeit und unter verschiedenen Gesichtspunkten das Interesse der einzelnen sozialwissenschaftlichen Disziplinen gefunden.

Die rechtswissenschaftlichen Untersuchungen haben sich bisher vorzugsweise auf die staatsrechtliche und verfassungsrechtliche Problematik des Verbandseinflusses für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft konzentriert und die Gewerkschaften oft paradigmatisch für die Interessenverbände herangezogen. Weitaus weniger ist die Frage nach den rechtlichen Auswirkungen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf die innerverbandliche Willensbildung behandelt worden. Mit dieser Fragestellung, die angesichts zunehmend geäußerter Kritik gegenüber den gewerkschaftlichen Satzungsinhalten an Aktualität gewinnt, wird sich die folgende Arbeit unter Einbeziehung verbandstheoretischer und organisationssoziologischer Forschungsergebnisse vornehmlich aus juristischer Sicht beschäftigen.

Die Ableitung rechtlicher Konsequenzen aus der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben für die innerverbandliche Willensbildung ist sinnvollerweise nur möglich, wenn die Ausübung der jeweiligen öffentlichen Aufgabe ihrerseits rechtlich zugewiesen und garantiert ist. — Zunächst wird daher näher auf die Aufgabenbereiche eingegangen, deren verfassungsrechtliche Gewährleistung umstritten ist. Nach einem kurzen Überblick über die geschichtliche Entwicklung und die gesetzlich eingeräumten Mitwirkungsbefugnisse der Gewerkschaften innerhalb der staatlichen Organisation soll die Funktion der Interessenverbände im gegenwärtigen politischen Prozeß anhand der Ergebnisse der neueren Verbandsforschung nachgezeichnet werden. Daraus erwächst dann die verfassungsrechtliche Frage nach der juristischen Beurteilung der verbandsförmigen Teilnahme an dem vom Grundgesetz normierten politischen Willensbildungsprozeß. Für den Privatrechtler stellt sich das Problem, ob die Ausübung öffentlicher Aufgaben die Rechtsstellung der Gewerkschaften als privatrechtlichen Verein verändert hat.

Nach der Klärung der den Gewerkschaften grundgesetzlich gewährleisteten öffentlichen Aufgaben im ersten Teil behandelt der zweite Teil ausführlich die daraus für die innerverbandliche Willensbildung abzuleitenden Konsequenzen. — Wenn auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur weitgehend Übereinstimmung darin besteht, daß die Gewerkschaften zu einer Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen verpflichtet sind, so sind doch die bisher vorgelegten Begründungen in mehrfacher Hinsicht wenig zufriedenstellend. Unzureichend erscheinen einmal die Begründungen, die an allgemeine Gesichtspunkte wie „Öffentlichkeitscharakter“ oder „Macht“ der Gewerkschaften anknüpfen, da diese Kriterien auch auf ganz andersartige soziale Erscheinungen passen. Soweit hingegen methodisch zutreffend von einzelnen öffentlichen Aufgaben der Gewerkschaften ausgegangen wird und daraus Folgerungen für die Binnenstruktur gezogen werden, lassen sich die zugrundegelegten Begründungen nicht auf die anderen Aufgabenbereiche übertragen. — Die eigene Konzeption differenziert zwischen der Koalitions- und Interessenverbandsfunktion der Gewerkschaften und erarbeitet die Rechtsfolgen für die innerverbandliche Willensbildung getrennt nach dem jeweiligen Aufgabenbereich. Anhand der gewonnenen Ergebnisse wird abschließend geprüft, ob sich Begründungsmerkmale feststellen lassen, die wiederum für beide Funktionsbereiche zutreffen.

Die Untersuchungen zu den verschiedenen Begründungen des Gebots demokratischer Willensbildung sind auch für die inhaltliche Konkretisierung des Demokratiegebots von weiterführender Bedeutung. Schon hier ist allerdings darauf hinzuweisen, daß eine Konkretisierung sorgfältig die verfassungsrechtlich garantierte Vereinsautonomie zu beachten hat und inhaltlich daher nur allgemeine Grundsätze und Direktiven zu erwarten sind, die ihrerseits noch der satzungsmäßigen Konkretisierung bedürfen.

Die Ausübung öffentlicher Aufgaben durch die Gewerkschaften läßt grundsätzlich ihre Rechtsstellung als privatrechtlicher Verein unberührt. Im dritten Teil wird daher näher untersucht, inwieweit verfassungsrechtliche Anforderungen an die innerverbandliche Willensbildung die Vorschriften des BGB-Vereinsrechts modifizieren. — Da die Gewerkschaften in der Rechtsform des nichteingetragenen Vereins organisiert sind, soll nach einem Aufriß über die Entstehungsgeschichte des BGB-Vereinsrechts im Rahmen einer Analyse der Rechtspraxis zunächst geprüft werden, ob eingetragene und nichteingetragene Vereine vor allem im Hinblick auf das Vereinsverfassungsrecht heute noch rechtlich unterschiedlich zu behandeln sind. Dabei wird dann auf die Frage einzugehen sein, ob die Gewerkschaften schon aufgrund der vereinsrecht-

lichen Vorschriften des BGB zur Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen verpflichtet sind.

Die Arbeit schließt mit einer Analyse der gewerkschaftlichen Satzungspraxis, nachdem hierzu in den vorangegangenen Teilen die rechtlich relevanten Maßstäbe erarbeitet worden sind und insoweit der für eine juristisch relevante Kritik erforderliche analytische Bezugsrahmen vorliegt. Ein Überblick über organisationssoziologische Untersuchungen zum Problem innerorganisatorischer Demokratie soll allerdings deutlich machen, daß demokratische Satzungen nur eine unter mehreren Voraussetzungen für die Verwirklichung einer demokratischen Verbandspraxis darstellen.

Der hier gewählte methodische Ansatz, nach dem die Rechtsfolgen für die innerverbandliche Willensbildung entsprechend dem jeweiligen Aufgabenbereich differenziert bestimmt werden, erfordert eine Beschränkung auf die von den Gewerkschaften ausgeübten öffentlichen Aufgaben. Eine Übertragung der am Beispiel der Gewerkschaften erarbeiteten Ergebnisse auf andere Verbände ist damit grundsätzlich nicht ausgeschlossen, setzt aber eine genaue Analyse der einzelnen Verbandstätigkeiten auf ihre strukturelle Gemeinsamkeit hin voraus.

Eine solche Untersuchung, für die eine Typologie der verbandsförmig ausgeübten öffentlichen Aufgaben zu erstellen wäre, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht mehr geleistet werden.