

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 58

Gesetzgebung und Verbände

Ein Beitrag zur Institutionalisierung
der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung

Von

Heinrich Josef Schröder



Duncker & Humblot · Berlin

HEINRICH JOSEF SCHRÖDER

Gesetzgebung und Verbände

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 58

Gesetzgebung und Verbände

Ein Beitrag zur Institutionalisierung der
Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung

Von

Dr. Heinrich Josef Schröder



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schröder, Heinrich Josef

Gesetzgebung und Verbände: e. Beitr. zur
Institutionalisierung d. Verbandsbeteiligung
an d. Gesetzgebung. — 1. Aufl. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1976.

(Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd.
58)

ISBN 3-428-03626-3

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03626 3

Vorwort

Die vorliegende Arbeit, die als Teil eines im Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer bearbeiteten Projekts entstanden ist, entwickelt erstmals ausformulierte Vorschläge für eine Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland. Die breite und intensive Diskussion über das Verhältnis von Staat und Verbänden hat zwar immer wieder zu einzelnen Anregungen und Empfehlungen geführt, doch sind bis jetzt die in Betracht fallenden rechtspolitischen Vorstellungen zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung nicht umfassend und im Zusammenhang sowie unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Gewichts geprüft und in konkrete Lösungsvorschläge übergeführt worden.

Bei der Begründung seiner Vorschläge setzt der Verfasser in grundsätzlicher Hinsicht voraus, daß die Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung nicht nur legitim ist, soweit die Entscheidungskompetenz des Staates nicht beeinträchtigt wird, sondern sich auch im Hinblick auf die Offenlegung und Kontrolle der Verbandseinflüsse empfiehlt. Diese Auffassung dürfte heute breite Zustimmung finden, weshalb sie im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht weiter zu untersuchen war. Im übrigen bedürfte diese Untersuchung eines weiteren Ausgreifens; sie ist nur im Rahmen einer Philosophie des Politischen möglich, die die normativen Voraussetzungen ausreichend klärt und dabei die Gegebenheiten der modernen rechtsstaatlich-demokratisch verfaßten Gesellschaft in Rechnung stellt.

Es ist zu hoffen, daß die vom Verfasser unterbreiteten Vorschläge, die eine empfindliche Lücke in der Literatur ausfüllen, in der rechtspolitischen Praxis aufgegriffen werden und dazu beitragen, die Anpassung der geltenden Regelungen, die in mancher Hinsicht nicht befriedigen, in die Wege zu leiten.

Speyer, im Dezember 1975

Hans Ryffel

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
I. Problemstellung und Abgrenzung des Themas	13
II. Zur Terminologie	16
III. Gang der Untersuchung	19
Erster Teil	
Die Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland — Problematik, verfassungsrechtlicher Rahmen und gegenwärtiger Zustand	20
<i>Erster Abschnitt: Zur Problematik der Verbandsbeteiligung und ihrer Institutionalisierung</i>	21
I. Gründe für eine Beteiligung der Verbände an der Gesetzgebung	24
1. Sachverstand	25
2. Interessenausgleich	26
3. Erleichterung der Durchsetzung	28
4. Kontrolle	28
II. Ziele von Institutionalisierungsmaßnahmen	29
1. Formeller Zugang für die Verbände	29
2. Formalisierte Inanspruchnahme des Sachverstandes der Verbände	32
3. Offenlegung und Kontrolle des Verbandseinflusses	32
III. Gefahren einer Institutionalisierung	36
1. Gefahren für den Staat	37
2. Gefahren für die Verbände	37
<i>Zweiter Abschnitt: Möglichkeiten und Grenzen einer Verbandsbeteiligung nach dem Grundgesetz</i>	45
I. Grundgesetz und Verbände	45
II. Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz	48
III. Zur Frage eines verfassungsrechtlichen Anspruchs der Verbände auf Beteiligung an der Gesetzgebung	50
1. Rechtliches Gehör	51

2. Demokratieprinzip	53
3. Sonderfall: Beamtenverbände	54
4. Verfassungsrechtlicher Anspruch de lege ferenda?	58
IV. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Beteiligungsregelungen	60
1. Gesetzesvorbereitung	61
2. Gesetzgebungsverfahren	69
V. Die Stellung der Verbände nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	71
<i>Dritter Abschnitt: Zum gegenwärtigen Zustand der Institutionalisierung in der Bundesrepublik Deutschland</i>	74
I. Die Institutionalisierungsmaßnahmen im engeren Sinne	74
1. Die Beteiligung nach § 23 GGO II	74
2. Der Sonderfall der Beteiligung der Beamtenverbände, § 94 BBG	83
3. Die Beteiligung der Verbände in Beiräten und Kommissionen ..	88
4. Die Konzertierte Aktion, § 3 StabG	96
5. Die öffentlichen Anhörungen des Deutschen Bundestages, § 73 GeschOBT	106
Exkurs: Zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Bundesgesetzgebung	116
6. Zusammenfassung	120
I. Institutionalisierungsmaßnahmen im weiteren Sinne	121
1. Registrierung der Verbände	121
2. Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages	124
3. Die Regelung der Parteienfinanzierung	130

Zweiter Teil

Rechtspolitische Vorschläge zur institutionalisierten Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung	133
<i>Erster Abschnitt: Zum tatsächlichen Ablauf der Gesetzgebung</i>	138
I. Die Vorbereitung der Entwürfe der Bundesregierung	139
1. Der Anstoß für die Ausarbeitung	139
2. Die Ausarbeitung des Entwurfs	141
3. Die Behandlung im Kabinett	141
II. Der erste Durchgang im Bundesrat	143

III. Die Behandlung des Gesetzentwurfs im Bundestag	144
1. Fraktionen, Untergliederungen, Abgeordnetengruppen	144
2. Plenum und Ausschüsse	147
IV. Der zweite Durchgang im Bundesrat	149
V. Ergebnis	152
<i>Zweiter Abschnitt: Zum Projekt eines Bundeswirtschafts- und Sozial-</i> <i>rates (BWSR)</i>	<i>155</i>
I. Zur Vorgeschichte der gegenwärtigen Diskussion um den BWSR	157
II. Der BWSR als Beteiligungsorgan der Verbände an der Gesetz- gebung — Einzelprobleme	161
1. Sachverstand	162
2. Interessenausgleich	162
3. Offenlegung	171
4. Praktische Erfahrungen mit Wirtschaftsräten	171
5. Ergebnis	174
III. Die derzeit aktuellen Vorschläge für einen BWSR	174
1. Der DGB-Entwurf eines BWSR	174
a) Zusammensetzung	175
b) Aufgaben	175
c) Rechte	175
2. Das Dichgans-Modell	177
a) Zusammensetzung	178
b) Aufgaben	178
c) Rechte	179
IV. Ein Wirtschaftsrat als Informationsorgan des Parlaments?	181
<i>Dritter Abschnitt: Institutionalisierungsmöglichkeiten im vorparlamen-</i> <i>tarischen Stadium der Gesetzgebung</i>	<i>185</i>
I. Die Verbandsbeteiligung in der Regierungsphase	185
1. Die Beteiligung der Verbände durch die Ministerien, § 23 GGO II	186
2. Die Beteiligung der Verbände in Beratungsgremien (Beiräten, Kommissionen u. ä.)	200
3. Die unmittelbare Vorsprache bei Bundesministern und Bundes- kanzler	208
4. Besondere Maßnahmen zur Offenlegung und Kontrolle des Ver- bandseinflusses	210
a) Die Verbandszugehörigkeit im Ministerialbereich	211
aa) Ämterpatronage	211
bb) Inkompatibilitäten	215
b) Informelle Kontakte	217

II. Die Gesetzesvorbereitung in der Bundesratsphase	219
1. Entwurf der Bundesregierung	220
2. Gesetzesinitiative des Bundesrates	221
<i>Vierter Abschnitt: Möglichkeiten der Verbandsbeteiligung im parlamentarischen Stadium</i>	<i>222</i>
I. Die Verbandsbeteiligung im Bundestagsplenum	223
1. Verbandsbeteiligung an Plenardebatten?	223
2. Zum Einfluß der Verbände auf die Bundestagswahlen	224
a) Kandidatenaufstellung	224
b) Wahlkampfspenden an Kandidaten	229
c) Parteienfinanzierung durch Verbände	232
3. Einflußnahmen der Verbände auf einzelne Abgeordnete	235
a) Inkompatibilitäten?	235
b) Kein Stimmrecht bei eigenem Interesse?	238
c) Offenlegungsmöglichkeiten	239
d) Abgeordnetenbestechung?	241
aa) Aktive Abgeordnetenbestechung	242
bb) Passive Abgeordnetenbestechung	245
4. Verbandliche Einwirkungen auf die Fraktionen	250
5. Mehr Transparenz durch einen konsultativen Wirtschaftsrat? ..	252
6. Die Verbandsbeteiligung bei Initiativen des Bundestages	253
a) Beteiligung an der Vorbereitung	253
b) Beteiligung nach Einbringung	254
II. Die Verbandsbeteiligung in den Bundestagsausschüssen	258
1. Die Zusammensetzung der Ausschüsse	258
2. Zum Stellenwert der öffentlichen Anhörungen	260
3. Änderungsvorschläge für die Abhaltung öffentlicher Anhörungen	261
a) Obligatorisches Hearing bei Gesetzentwürfen?	262
b) Zum Verfahren der Hearings	263
c) Sanktionen gegen Auskunftspersonen?	264
4. Grundsätzliche Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen?	266
III. Die Verbandsbeteiligung im weiteren Gesetzgebungsverfahren	267
 Schlußbemerkungen	 269
 Literaturverzeichnis	 271

Abkürzungsverzeichnis

AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
APSR	= American Political Science Review
ARSP	= Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
BB	= Der Betriebsberater
BK	= Bonner Kommentar
BT	= Bundestag
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DJZ	= Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
GeschOBR	= Geschäftsordnung des Bundesrates
GeschOBT	= Geschäftsordnung des Bundestages
GGO I	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien — Allgemeiner Teil
GGO II	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien — Besonderer Teil
GM	= Gewerkschaftliche Monatshefte
GMBL	= Gemeinsames Ministerialblatt
IPA	= Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	= Juristische Rundschau
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KJ	= Kritische Justiz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
ÖJZ	= Österreichische Juristenzeitung
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
RdA	= Recht der Arbeit
RDP	= Revue de Droit Public
RFSF	= Revue Française de Science Politique
VerwArch.	= Verwaltungsarchiv
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staats- rechtslehrer
wib	= woche im bundestag
WuR	= Wirtschaft und Recht
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	= Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Einleitung

Seit es Verbände gibt, haben sie versucht, auf die Gesetzgebung Einfluß zu nehmen. Zahlreiche Untersuchungen über das Wirken der Interessenverbände im Deutschland des 19. Jahrhunderts weisen nach, daß die Einflußnahme der Verbände auf die Gesetzgebung keine Erscheinung der neueren Zeit ist, sondern schon damals registriert werden konnte¹. Dem Phänomen kommt freilich unter den Bedingungen unserer heutigen parlamentarischen Demokratie besondere Bedeutung zu.

I. Problemstellung und Abgrenzung des Themas

Die vorliegende Arbeit hat sich zur Aufgabe gestellt, Möglichkeiten und Grenzen einer Beteiligung der Verbände an der Gesetzgebung des Bundes in der Bundesrepublik Deutschland zu untersuchen. Das Problem der rechtlichen Regelung dieser Beteiligung — der Institutionalisierung — steht dabei im Vordergrund; es sollen rechtspolitische Vorstellungen dazu erarbeitet werden, wie eine Beteiligung der Verbände an der Gesetzgebung juristisch institutionalisiert, bzw. wie derzeit bestehende Formen der Institutionalisierung verändert, abgelöst oder weiterentwickelt werden können.

Die Untersuchung beschränkt sich auf die Beteiligung beim Erlaß formeller Bundesgesetze. Damit ist eine Abgrenzung erfolgt gegenüber der Beteiligung der Verbände beim Erlaß von Rechtsverordnungen².

¹ Vgl. z. B. *Friedrich Schomerus*, Die freien Interessenverbände und ihr Einfluß auf die Gesetzgebung und Verwaltung, in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich (Schmollers Jahrbuch), 25. Jg. 1901, 2. Heft, S. 57 ff.; *Thomas Nipperdey*, Interessenverbände und Parteien in Deutschland vor dem ersten Weltkrieg, in: PVS 1961, S. 262 ff., 271; *Gerhard Schulz*, Über Entstehung und Formen von Interessengruppen in Deutschland seit Beginn der Industrialisierung, in: PVS 1961, S. 124 ff.; *Jacobus Wössner*, Ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, 1961, S. 43, 48; *Hannelore Horn*, Der Kampf um den Bau des Mittellandkanals; eine politologische Untersuchung über die Rolle eines wirtschaftlichen Interessenverbandes im Preußen Wilhelms II, 1964; *Wolfram Fischer*, Staatsverwaltung und Interessenverbände im Deutschen Reich 1871 - 1914, in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, Festgabe für Gert von Eynern, 1967, S. 431 ff.; *Manfred Erdmann*, Die verfassungspolitische Funktion der Wirtschaftsverbände in Deutschland 1815 - 1871, 1968, S. 253 f.; *Ernst Rudolf Huber*, Das Verbandswesen des 19. Jahrhunderts, in: Festgabe für Theodor Maunz, 1971, S. 173 ff.; *Ursula Bähr*, Die berufsständischen Sonderinteressen und das BGB, 1972.

Das gleiche gilt gegenüber der Eingliederung der Verbände in die Bundesverwaltung³ und ihrer Mitarbeit an den Verwaltungsentscheidungen⁴. Wenngleich die Mitarbeit der Verbände in diesen Bereichen nicht explizit behandelt werden soll, darf doch zweierlei nicht außer acht gelassen werden: das große Ausmaß der in diesen Fällen sichtbar werdenden Institutionalisierung der Mitwirkung der Verbände an der staatlichen Willensbildung und die damit bestens ausgewiesene Notwendigkeit der Mitarbeit der Verbände an der staatlichen Willensbildung und -betätigung⁵, die eine erhebliche Entlastung des Staates bewirkt. Bei einer ordnungspolitischen Bewertung der Verbände müssen diese Tatsachen mitberücksichtigt werden; es ist deshalb zu beachten, daß die Beteiligung der Verbände an der Gesetzgebung nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtkomplex der Beteiligung der Verbände an der staatlichen Willensbildung und -betätigung darstellt.

Mit der Beschränkung auf die Gesetzgebung des Bundes scheiden die Beteiligung an der Gesetzgebung der Länder⁶ und die Mitwirkung in den Länderverwaltungen ebenfalls als Untersuchungsgegenstand aus. Auch hier ist freilich global von dem Vorliegen einer umfangreichen institutionalisierten Beteiligung am staatlichen Handeln auszugehen.

Nicht behandelt wird weiterhin der gesamte Komplex des Tätigwerdens der Verbände auf arbeitsrechtlichem Gebiet, insbesondere im Rahmen der Tarifautonomie. Nicht zum Thema gehören auch die Leistungen der Verbände für ihre Mitglieder, also das gesamte Innenverhältnis im Verbandsleben⁷. Es geht vielmehr ausschließlich um die Darstellung, Bewertung und rechtliche Strukturierung eines Teils des Außenverhältnisses der Verbände gegenüber dem Staat.

² Vgl. dazu *Brigitte Conradi*, Die Mitwirkung außerstaatlicher Stellen beim Erlaß von Rechtsverordnungen, 1962; *Gerhard Semar*, Die gesetzlich vorgesehene Mitwirkung der wirtschaftlichen Interessenverbände beim Zustandekommen und bei der Ausführung von Bundesrecht, 1969, S. 34 - 95.

³ Vgl. dazu *Lorenz Schomerus*, Die organisatorische Eingliederung der Interessenverbände in die Bundesverwaltung, 1959; *Dagobert Völpel*, Rechtlicher Einfluß von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung, 1972, insbes. S. 84 ff.

⁴ Grundlegend *Prodromos Dagtoglou*, Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, 1964; s. a. *Günter Drewes*, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, 1958.

⁵ Vgl. dazu vor allem *Gerhard Semar* (Fn. 2), S. 102 - 171.

⁶ Vgl. dazu z. B. die „Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zu den Möglichkeiten und Formen der Beteiligung außerparlamentarischer Institutionen (Körperschaften, Verbände, Gewerkschaften etc.) im Gesetzgebungsverfahren“ vom 3. 5. 1973, abgedruckt in ZParl 1973, S. 463.

⁷ Vgl. dazu speziell für die Wirtschaftsverbände *Edwin Buchholz*, Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft, 1969, S. 147 ff.

Die Arbeit verzichtet auf eine zusammenfassende Bestandsaufnahme der tatsächlichen Einflußnahmen der Verbände auf die Gesetzgebung; insoweit wird auf die zahlreichen Fallstudien zum Verbandseinfluß bei der Entstehung von Gesetzen verwiesen, die es mittlerweile für die Bundesrepublik Deutschland gibt⁸. Das heißt freilich nicht, daß von einer Darstellung der tatsächlichen Lage ganz abgesehen würde. Sie wird aber jeweils dort eingeblendet, wo es für die Verdeutlichung der Praxis einer bestehenden Regelung bzw. für das Aufzeigen von Sachverhalten, die durch keine bisherige Regelungsmaßnahme erfaßt werden, notwendig ist⁹. Da bei der Untersuchung der einzelnen Beteiligungsverfahren auf die jeweilige Praxis der Einflußnahme der Verbände einzugehen ist, kann zur Entlastung der Arbeit auf eine Gesamtdarstellung verzichtet werden¹⁰. Eigene empirische Untersuchungen zur Praxis der derzeitigen Mitwirkungsregelung und zu den diesbezüglichen Einstellungen der Verbände¹¹ bzw. der betroffenen staatlichen Institutionen, die Adressaten der Beteiligung sind, wurden nicht vorgenommen.

⁸ An einschlägigen Untersuchungen aus der Bundesrepublik seien z. B. genannt *Karl-Heinz Diekershoff*, Der Einfluß der Beamtenorganisationen auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes vom 5. 8. 1955, 1960; *Viola v. Bethusy-Huc*, Demokratie und Interessenpolitik, 1962; *Otto Stammer* u. a., Verbände und Gesetzgebung, 1965; *Gerard Braunthal*, The Federation of German Industry in Politics, 1965, S. 150 ff.; *Frieder Naschold*, Kassenärzte und Krankenversicherungsreform, 1967; *William Safran*, Veto-Group Politics — The case of Health-Insurance Reform in West-Germany, 1967; *Hans Georg Wehling*, Die politische Willensbildung auf dem Gebiet der Weinwirtschaft, dargestellt am Beispiel der Weingesetzgebung, 1969; *Gerhard Loewenberg*, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1969, S. 339 ff.; *Paul Ackermann*, Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik, 1970; *Manfred Max Wambach*, Verbändestaat und Parteienoligopol, 1971; *Viola v. Bethusy-Huc* und *Michael Besch*, Interessenverbände in der agrarpolitischen Willensbildung, in: ZParl 1971, S. 206 ff.; *Gerard Braunthal*, The West German Legislative Process — A Case Study of Two Transportation Bills, 1972; *Peter Alexander Philipp*, Die Offenlegung des Einflusses von Interessenverbänden auf die Staatswillensbildung in der BRD — Vier Fallstudien zum Wettbewerbsrecht, 1974.

⁹ Ähnlich im Vorgehen *Ludger Anselm Versteyl*, Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung, 1972.

¹⁰ Ansätze dazu bei *Rudolf Steinberg*, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, in: PVS 1973, S. 27 ff.; *Thomas Ellwein*, Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß, in: aus politik und zeitgeschichte B 48/73 vom 1. Dezember 1973, S. 22 ff.; *ders.*, Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1973, S. 146 ff. Zum Verbandswesen in der Bundesrepublik Deutschland im übrigen immer noch brauchbar: *Rupert Breittling*, Die Verbände in der Bundesrepublik, 1955; s. auch *ders.*, Politische Pressure wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Gesellschaft in der Bundesrepublik, Analysen I, 1970, S. 72 - 125; ferner *Herbert Schneider*, Die Interessenverbände, 3. Aufl., 1966.

¹¹ s. dazu *Günter Schmölders*, Das Selbstbild der Verbände, 1965, S. 128 ff.