

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 172

Verbände im Rechtsetzungsverfahren

Kann den Verbänden, insbesondere den Beamtenkoalitionen
nach § 94 BBG, ein Anspruch auf Beteiligung
bei der Schaffung von Rechtsnormen gewährt werden?

Von

Martin G. Ammermüller



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN G. AMMERMÜLLER

Verbände im Rechtsetzungsverfahren

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 172

Verbände im Rechtsetzungsverfahren

Kann den Verbänden, insbesondere den Beamtenkoalitionen nach § 94 BBG, ein Anspruch auf Beteiligung bei der Schaffung von Rechtsnormen gewährt werden?

Von

Dr. Martin G. Ammermüller



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 02554 7

Meinen lieben Eltern

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung: Die Beteiligung von Verbänden bei der Schaffung von Rechtsnormen als Verfassungsproblem	11
B. Begriffsklärung und Entstehungsgeschichte	14
I. Klärung der in § 94 BBG verwendeten Begriffe	14
1. Die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften	14
2. Allgemeine Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse ..	16
3. Die Beteiligung bei der Vorbereitung	17
II. Die Entstehungsgeschichte des § 94 BBG	19
1. Die Zeit bis 1945	19
2. Die Zeit nach 1945	21
a) Besatzungsrecht	21
b) Deutsches Bundesrecht	22
aa) Bundespersonalgesetz	22
bb) Bundesbeamtengesetz	22
3. Stellungnahme	23
C. Das Beteiligungsrecht als Ausfluß der Koalitionsfreiheit	25
I. Die Koalitionsfreiheit im allgemeinen	25
1. Gewährleistung der Koalitionsfreiheit durch Art. 9 Abs. 3 GG	25
2. Existenz- und Betätigungsgarantie der Koalitionen	26
a) Betätigungsrecht gegenüber dem Sozialpartner	26
b) Betätigungsrecht gegenüber dem Staat	27
aa) Müssen die Koalitionen sich auf sozialpolitischem Gebiet betätigen?	29
bb) Ist der sozialpolitische Bereich ein Bestandteil des Betätigungsbereiches des Art. 9 Abs. 3 GG?	30
cc) Haben die Koalitionen einen Anspruch auf bestimmte Betätigungsmittel im sozialpolitischen Bereich?	31
II. Die Koalitionsfreiheit der Beamten	35
1. Die rechtlichen Grundlagen	35
2. Die Beamtenkoalitionen als Rechtstatsache	38

3. Der Sozialpartner der Beamten und der Beamtenkoalitionen ..	41
a) Anwendbarkeit der Begriffe des Kollektivarbeitsrechts	41
b) Der Bundespräsident als Sozialpartner	42
c) Der Bundestag als Sozialpartner	43
d) Die Bundesregierung als Sozialpartner	45
4. Betätigungsbereich und Betätigungsmittel der Beamtenkoalitionen gegenüber der Bundesregierung	49
5. Das Beteiligungsrecht des § 94 BBG als spezifisch koalitionsgemäßes Betätigungsmittel	50
a) Die Beschränkung auf die Spitzenorganisationen	50
b) Die Beschränkung auf die Beteiligung bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse	53
c) § 94 BBG als Ausfluß der allgemeinen Koalitionsfreiheit	53
d) Verfassungskonforme Auslegung	54
e) Ergebnis	54
D. Möglichkeiten und Grenzen eines gesetzlich gewährten Beteiligungsrechts	56
I. <i>Problematik der Gewährung eines Rechtsanspruchs an die Verbände auf Beteiligung</i>	<i>56</i>
II. <i>Sinn und Zweck der Beteiligung von Verbänden an der Rechtsetzung</i>	<i>57</i>
1. Nutzbarmachung des Sachverstandes der Verbände	57
2. Integration der Verbände	58
III. <i>Der Bundestag als Adressat eines Beteiligungsrechts</i>	<i>59</i>
1. Das Entscheidungsrecht des Bundestages	59
2. Das Petitionsrecht (Art. 17 GG)	60
3. Die Anhörung durch den Bundestag	61
IV. <i>Die Bundestagsausschüsse als Adressaten eines Beteiligungsrechts</i>	<i>63</i>
1. Die Aufgaben der Ausschüsse	63
2. Das Beschluß- und Verhandlungsrecht der Ausschüsse	65
3. Ein Rechtsanspruch von Verbänden auf Teilnahme an den Informationssitzungen	65
V. <i>Die Bundestagsabgeordneten als Adressaten eines Beteiligungsrechts</i>	<i>71</i>
VI. <i>Der Bundesrat als Adressat eines Beteiligungsrechts</i>	<i>72</i>
1. Die Sitzungen des Bundesrates	72
2. Die Sitzungen der Ausschüsse des Bundesrates	75

<i>VII. Die Bundesregierung als Adressat eines Beteiligungsrechts</i>	76
1. Die Bundesregierung und die Verbände	76
a) Die Abhängigkeit der Bundesregierung von den Regierungs- parteien	76
b) Die Abhängigkeit der Regierungsparteien von den Verbänden	77
c) Die Abhängigkeit der Verbände von der Regierung	78
2. Die Beteiligung der Verbände bei Gesetzentwürfen	79
a) Die Vorbereitung ohne einen Anspruch der Verbände auf Beteiligung	79
b) Die Vorbereitung mit einem Anspruch der Verbände auf Beteiligung	81
c) Zulässigkeit einer Verpflichtung der Bundesregierung	83
3. Die Beteiligung der Verbände bei Rechtsverordnungen	85
<i>VIII. Die Verfassungswidrigkeit der Regelung des § 94 BBG</i>	86
E. Zusammenfassung	89
Literaturverzeichnis	92

Abkürzungsverzeichnis

AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BAT	= Bundes-Angestellentarifvertrag
BAGE	= Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BBG	= Bundesbeamtengesetz
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BVerGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DBB	= Deutscher Beamtenbund
DDB	= Der Deutsche Beamte, Zeitschrift des DGB
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
DöD	= Der öffentliche Dienst
Dt. BT, WP, Drcks.	= Deutscher Bundestag, Wahlperiode, Drucksache
GeschO BR	= Geschäftsordnung des Bundesrates
GeschO BReg.	= Geschäftsordnung der Bundesregierung
GeschO BT	= Geschäftsordnung des Bundestages
GG	= Grundgesetz
GGO II	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil
JuS	= Juristische Schulung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
OVG	= Oberverwaltungsgericht
RdA	= Recht der Arbeit
RGBI.	= Reichsgesetzblatt
RiA	= Das Recht im Amt
Stenograph. Ber.	= Stenographische Berichte
TVG	= Tarifvertragsgesetz
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WV	= Die Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Verfassung)
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht

A. Einleitung: Die Beteiligung von Verbänden bei der Schaffung von Rechtsnormen als Verfassungsproblem

Die seit den fünfziger Jahren teilweise recht heftig geführte Diskussion über die Einordnung der Verbände in unserem demokratischen Rechtsstaat¹ ist — abgesehen von den immer wieder benutzten Schlagworten des „Verbändestaates“ und der „Herrschaft der Verbände“ — weitestgehend in Vergessenheit geraten. Zu Beginn dieser Diskussion überwog unter den Juristen, Politologen und Soziologen die Abneigung gegen die Verbände, weil man befürchtete, daß die Verbände in ihrem Machtstreben die Demokratie zerstören. Es setzte sich jedoch zusehends die Auffassung durch, daß die Verbände in unserer pluralistischen Gesellschaft eine Aufgabe zu erfüllen haben; es sei nur zu verhindern, daß die Verbände die traditionellen drei Gewalten der Demokratie in ihrer Arbeit behindern oder sogar teilweise an deren Stelle handeln. Abgesehen von wenigen Ansätzen in der Staatslehre² ist es bisher nicht überzeugend gelungen, die Funktion der Verbände in unserem Verfassungssystem zu bestimmen und ihre Machtansprüche zu begrenzen. Obwohl hier ein fundamentales Problem unserer Demokratie und ihrer Glaubwürdigkeit vorliegt, beschäftigen sich damit neben einigen Politologen fast nur noch Sozialwissenschaftler in umfangreichen Untersuchungen. Sie vermögen zwar die Art und Größe des Einflusses der Verbände bei der Gesetzgebung nachzuweisen, doch erfolgt dies wegen der diffizilen Arbeit erst Jahre nach der Verabschiedung der jeweiligen Gesetze und ist nur in Einzelfällen möglich³.

¹ *Beutler - Stein - Wagner*, Der Staat und die Verbände, 1958; *Beyme*, Interessengruppen in der Demokratie, 1969; *Bethusy - Huc*, Demokratie und Interessenpolitik, 1962; *Breitling*, Die Verbände in der Bundesrepublik, 1955; *Eschenburg*, Herrschaft der Verbände? 1956; *Huber*, Staat und Verbände, 1958; *Leibholz - Winkler*, Staat und Verbände, VVDStRL 24 (1966), S. 5 ff.; *Wittkämper*, Grundgesetz und Interessenverbände, 1963; *Wössner*, Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, 1961.

² Vgl. z. B. *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 379 ff. (396 f., 400 ff.); *Zip-pelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 94 ff. (104—104); *Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956.

³ *Bethusy - Huc*, Demokratie und Interessenpolitik (empirische Untersuchung und Folgerungen über die Entstehung des Landwirtschafts-, Kartell- und Bundesbankgesetzes); *Donner*, Die sozial- und staatspolitische Tätigkeit der Kriegsofferverbände, 1960; *Stammer* u. a., Verbände und Gesetzgebung, 1965, (Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes).

Das Problem, den Einfluß der Verbände auf den Staat transparent zu machen, besteht, trotz der augenblicklichen Ruhe um die Verbände, in unverminderter Schärfe weiter. Eine Lobbygesetzgebung als Teillösung konnte bisher nicht erreicht werden, weil sich wohl hierfür keine Lobby⁴ fand. Die vermehrte Abhaltung von öffentlichen Informationssitzungen⁵ („hearings“) mit Heranziehung von Interessenvertretern ist ein Versuch des Bundestages, allen Abgeordneten und einer breiten Öffentlichkeit die Wünsche und Vorstellungen der betroffenen Verbände zu vermitteln. Soweit den Verbänden nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich ein Mitspracherecht bei der Gesetzgebung eingeräumt wurde, blieb dies nahezu völlig unbeachtet. Die Bundesministerien hören bei der Abfassung von Gesetzentwürfen gem. § 23 der Gemeinsamen Geschäftsordnung, Besonderer Teil, die betroffenen Spitzenverbände an. Eine entsprechende Regelung überließ man in der Schweiz nicht einer Geschäftsordnung, sondern änderte hierfür eigens in Art. 32, al. 3 die Schweizerische Bundesverfassung⁶.

In § 58 Beamtenrechtsrahmengesetz und in § 94 Bundesbeamten-gesetz finden sich zwei weitere Vorschriften, die den Spitzenorganisa-tionen der Beamtenverbände besondere Rechte einräumen. Sie lauten folgendermaßen:

§ 58 Beamtenrechtsrahmengesetz: „Bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse durch die obersten Landesbehörden sind die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände zu beteiligen.“

§ 94 Bundesbeamten-gesetz: „Die Spitzenorganisationen der zuständi-gen Gewerkschaften sind bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligen.“

Da die Fassung des Bundesbeamten-gesetzes bezüglich der Tragweite des Beteiligungsanspruches die weitere ist, beschränkt sich die Unter-suchung hierauf. § 94 BBG bietet sich für eine juristische Untersuchung mehr als § 23 GGO II an, weil nur das Bundesbeamten-gesetz einen

⁴ Broder, Lobbyisten kontra Kontrolleure, Der Volkswirt 1968, Nr. 31, S. 20 f.

⁵ § 73 Abs. 2 GeschO BT.

⁶ 1947 wurde der Wirtschaftsartikel Art. 32, al. 3 der Schweizerischen Bundesverfassung eingeführt: „Die zuständigen Organisationen der Wirt-schaft sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze (zu den Wirtschaftsartikeln, d. Verf.) anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.“ Hierzu hat Rubattel für den Bun-desrat einen ziemlich negativen Erfahrungsbericht erstellt (Rubattel, Die Beziehungen zwischen Bund und Verbänden, 1957). Meyer ist sogar der Meinung, daß das Primat der Politik in Frage gestellt und die demokratische Grundordnung der Schweiz verlorengegangen sei (Meyer, Verbände und Demokratie in der Schweiz, 1968, S. 225).

Anspruch verleiht. Anhand dieser konkreten Vorschrift sollen vor dem Hintergrund der Verbandsproblematik die Konsequenzen aufgezeigt werden, die sich daraus ergeben, wenn man Verbände in dieser Form an der Rechtsetzung beteiligt. Da zu erwarten ist, daß andere Verbände versuchen werden, auch solche Rechte zu erhalten, vor allem wenn sie durch ein einfaches Gesetz eingeräumt werden können⁷, werden die damit verbundenen Fragen in Zukunft noch eine große Rolle spielen. Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG die mit der Rechtsetzung befaßten Stellen verpflichtet, die Koalitionen zu beteiligen, wenn die „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ durch Rechtsnormen festgesetzt werden. Sollte diese Frage zu verneinen sein, soll geklärt werden, ob solch ein Recht vielleicht den Beamtenkoalitionen gegenüber ihrem Sozialpartner zusteht und wer im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik dieser Sozialpartner ist. Dann werden die einzelnen möglichen Adressaten eines Beteiligungsrechts aufgeführt und die Zulässigkeit einer solchen Verpflichtung geprüft.

Diese Untersuchung lag dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen im Frühjahr 1971 als Inaugural-Dissertation vor.

Ich danke dem Herrn Bundesminister des Inneren für einen Druckkostenzuschuß.

Zu Dank bin ich auch Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann verpflichtet, der meine Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ aufnahm.

⁷ Vgl. *Beyme*, a.a.O., S. 61, der für das politische Durchsetzungsvermögen die Sonderstellung von einzelnen Verbänden in der Rechtsordnung für entscheidend hält.