

## WIRTSCHAFTSPOLITISCHE MITBESTIMMUNG ZWISCHEN RECHTSSTAAT UND SOZIALSTAAT

Das Sozialsystem der heutigen Industriegesellschaft unterscheidet sich von dem des 19. Jhdts durch zwei Entwicklungen: die zunehmende staatliche Intervention in ehemals «freie» Bereiche und das Einwirken vornehmlich wirtschaftlicher Interessenverbände zur Beeinflussung eben dieser staatlichen Interventionen und Institutionen. Dieses Verhältnis von staatlich-politischer und wirtschaftlicher Macht bzw «die sozialen Gruppierungen sind das ungelöste Problem des 20. Jahrhunderts» (1). Dabei handelt es sich jedoch nicht nur um ein Problem wirtschaftlicher Effizienz, sondern um eine Grundfrage des Rechtsverständnisses überhaupt.

### I. DIE PROBLEMATIK ÜBERBETRIEBLICHER MITBESTIMMUNG

#### 1. *Rechtsstaat, Sozialstaat, Gruppenstaat*

Jedes arbeitsteilige Sozialsystem hat die vielfältigen Aktivitäten zum Wohl aller aufeinander abzustimmen. Es steht vor einem Koordinations- und Subordinationsproblem (2). Dies gilt in besonderem Mass für den heutigen Rechts- und Sozialstaat, dessen Willensbildung entscheidend von den wirtschaftlichen Gruppeninteressen mitbestimmt wird.

Im vergangenen Jahrhundert wurde an den Staat nur die Forderung gestellt, sein eigenes Handeln an Gesetze zu binden, den Bürger gleichzeitig vor Übergriffen der öffentlichen Gewalt zu schützen (Rechtssicherheit) und die individuelle Lebensgestaltung hauptsächlich der freien Koordination mit anderen zu überlassen (Interventionsbeschränkung).

---

(1) WIETHÖLTER, R.: Recht. In: KADELBACH, G. (Hg.): *Wissenschaft und Gesellschaft. Einführung in das Studium von Politikwissenschaft, Neuere Geschichte, Volkswirtschaft, Recht, Soziologie*. Frankfurt, 1967, S.247.

(2) JÖHR, W. A.; SINGER, H. W.: *Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik*. Göttingen, 1964, 2.Aufl S. 146.

Bald aber zeigte sich, dass der Staat sich nicht darauf beschränken konnte nur «Rechtsstaat» zu sein. Es wurden ihm direkte Für- und Vorsorgeaufgaben übertragen, die den einzelnen überforderten. (Interventionsausweitung). Er wurde vom reinen Ordnungsgaranten zum «Leistungsträger» (3) und Integrationsgaranten.

Beide Elemente sind aus der Entwicklung der Verbände nicht wegzudenken: war es der Rechtsstaat der über die Koalitionsfreiheit die Interessenorganisationen überhaupt ermöglichte, so ist es umgekehrt das Ergebnis des Sozialstaats mit seinem System staatlicher Massnahmen, dass die Wirtschaftsverbände sich veranlasst sahen, ein Gegengewicht zu bilden (4) und ihre Organisation zu einem «Bollwerk der Macht» (5) auszubauen. Dies gelang ihnen denn auch so gründlich, dass ihr Machtpotential heute dem des Staates nur wenig nachsteht (6). Durch ihr Fachwissen, ihre ökonomische Potenz und ihr politisches Potential gelang ihnen ein wirtschaftspolitischer Machtgewinn, der ihnen Partizipationsrechte auf regionaler, nationaler und übernationaler Ebene sicherte (7). Es gilt heute als ausgemacht, dass eine staatliche Lenkung zum Scheitern verurteilt wäre, die nicht vorher ein positives «Arrangement» mit den Wirtschaftsverbänden suchte (8).

So machtvoll haben sich die Wirtschaftsverbände zwischen Individuum und Staat geschoben, dass man heute nicht mehr von Demokratie, sondern von «Verbandsdemokratie», nicht mehr vom Staat, sondern vom «pluralistischen Gruppenstaat» (9) zu sprechen geneigt ist.

## 2. *Verbandliche Mitbestimmung zwischen Rechts- und Sozialstaat*

Dieser «Siegeszug» (10) verbandlicher Mitbestimmung ist aber nicht

---

(3) FORSTHOFF, E.: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 1. Bd. München-Berlin, 1950, 31 f.

(4) GRUNER, E.: *Wirtschaftsverbände und Staat*. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 90 (1954) S. 9. Ebenso WERNER, J.: *Die Verbände in Wirtschaft und Politik*. Zürich 1959, S. 32.

(5) WIETHÖLTER, R.: *Op. cit.* S. 249.

(6) v. BEYME, K.: *Interessengruppen in der Demokratie*. München 1969, S. 61.

(7) Vgl. dazu den Artikel «Mitbestimmung» von W. WEDDINGEN. In: HdSW, Bd. 7, 367 ff.

(8) HOPPMANN, E.: *Konzertierte Aktion als Instrument der Globalsteuerung*. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 1 (1972) S. 8.

(9) BRIEFS, G.: *Pluralismus als Gefährdung der Einheit*. In: NUSCHELER STEFANI (Hg.) *Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen*. München 1972, 141 f.

(10) WEBER, W., RUPPE, H. G.: *Probleme einer Wirtschaftsplanung*. In: KAISER, J. H. (Hg.): *Planung III*. Baden-Baden 1968, S. 215 f.

nur einfach Kind, sondern auch Sorgenkind des demokratischen Rechts- und Sozialstaates, dessen Grundlagen in Gefahr geraten, wenn Mitbestimmung zum ungebändigten «Verbandsinterventionismus» entartet.

Ein Problem ergibt sich daraus, dass die Verbände zwar als Träger politischer Funktionen auftreten, ihre Stellung aber nur privatrechtlich voll erfassbar ist, während ihre staatsrechtliche Aufgabe als «private government» ungeklärt (11) bleibt. Wird aber die gesellschaftliche Ordnung rechtlich nicht erfassbaren Makrodektionen überantwortet, so geraten Rechtsschutz und Rechtsstaat in Gefahr (12). Aber auch die sozialstaatlichen Forderungen geraten ins Hintertreffen, wenn die Verbandsintervention «den demokratischen Prozess pragmatisch für autonom von ihr definierte Interessen» engagiert und «kein Prinzip gesellschaftlicher Integration» anerkennt (13). Aus einer machtmässigen Patt-Situation heraus entstandene «funktionslose Verteilungskämpfe» (14) etwa bringen niemandem Erfolg, sondern allen Nachteile in Form verschärfter Instabilität des Geldwerts, der Beschäftigung und der generellen politischen Atmosphäre. Ein 'vergesellschafteter' Gruppenstaat aber, der nur die Resultante politischer Pressionen sozialer Mächte ist, kann hier im Hinblick auf ein sozio-ökonomisch konkret fassbares Gemeinwohl nicht steuernd eingreifen (15). Totaler Gruppenkampf endet denn auch tendentiell in pluralistischer Anarchie und Staatsverlust oder in der Ausschaltung der Gegenmacht und damit im totalen Staat (16).

Wie kann daher —so lautet die Frage— neben der rechtsstaatlich garantierten Freiheit des Gruppenhandelns auch dessen soziale Verantwortung institutionalisiert und öffentlich kontrolliert werden. Eine «Sozialbindung der Verbände» (17) trifft aber nicht nur auf Schwierigkei-

(11) WIETHÖLTER, R.: *Op. cit.* S. 272.

(12) HOPPMANN, E.: *Die Konzertierte Aktion... op. cit.* S. 11.

(13) BRIEFS, G.: *Demokratie und Wirtschaft*. In: RAUSCHER, A. (Hg.): *Mitbestimmung. Referate und Diskussion auf der Tagung katholischer Sozialwissenschaftler 1968 in Mönchengladbach*. Köln 1968. S. 68.

(14) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Jahresgutachten 1967*, Bonn 1967, Ziff. 373.

(15) Gerade die Inflations-Empfindlichkeit der Verbraucher zeigt, dass eine einfache «Addition Übergewichtig durchgesetzter Gruppeninteressen» nicht im Interesse aller liegt. MESSNER, J.: *Das Gemeinwohl im Laissez-faire Pluralismus*. In: *Soziale Verantwortung*. (Festschrift für G. BRIEFS zum 80. Geburtstag). Berlin 1968, S. 15.

(16) BRIEFS, G.: *Pluralismus... op. cit.* 143. Ders.: *Compulsory Unionism*. In: «*Review of Social Economy*». 18 (1960), 67 ff.

(17) BIEDENKOPF, K. H.: *Mitbestimmung. Beiträge zur ordnungspolitischen Diskussion*. Köln 1972, 261.

ten in der konkreten Rechtsgestaltung, sondern vorgängig und ursächlich schon auf ordnungspolitische Hindernisse, die sich daraus ergeben, dass in den Postulaten des Rechts- und Sozialstaats zwei unterschiedliche, ja gegensätzliche Denkansätze aufeinanderprallen.

## II. DIE PHILOSOPHISCHEN GRUNDLAGEN DES RECHTS- UND SOZIALSTAATS

### 1. *Rechtsstaatlicher Individualismus und Mitbestimmung der Verbände*

Der moderne Rechtsstaat ist nicht nur ein historisches Ergebnis der Emanzipation des Bürgertums vom absolutistischen Staat und seiner Gesellschaftsreglementierung. Wer tiefer lotet, muss ihn vor allem als Ausfluss der empiristisch-sensualistischen Erkenntnistheorie J. LOCKE's begreifen.

Danach ist Erkenntnis wesentlich auf Kenntnis subjektbedingter Vorstellungen (ideas) reduziert. Da Wissen immer partikulär bleibt (18), soziale Zielsetzungen apriori also nicht erkennbar sind, ist der Empirist beim Aufbau der Gesellschaft völlig auf das subjektive Bedürfniserleben, das Interesse und die Selbstbestimmung des Individuums angewiesen (Individualismus). Er muss konsequent beim «autonomen Selbstsein» ansetzen, dessen Recht auf freie Entfaltung unantastbar angeboren und vorstaatlich gegeben erscheint.

Diese ursprünglichen subjektiven Rechte und individuellen Ansprüche müssen, da sie keiner innerlichen Bindung unterliegen, nur äusserlich koordiniert und ineinandergefügt werden. Ausdruck dieser Rechts- und Gesellschaftsordnung kann nur der Gesellschaftsvertrag (Locke, Hobbes, Rousseau) sein.

Um der nach subjektivem Gutdünken gestalteten Persönlichkeitsentfaltung willen braucht der Mensch aber nicht nur freie Bewegung (etwa im Sinne der Menschenrechte), gesichertes «Kontraktrecht» (19) und Rechtsschutz, sondern auch die Rechtssicherheit, dass der Staat nicht in der Bereich individueller Freiheiten übergreift, es sei denn auf Grund

(18) LOCKE, J.: *Versuch über den menschlichen Verstand*. Bd. II, 4. Buch, 1. Kap. S. 164 (Philosophische Bibliothek, 76), Leipzig 1911.

(19) Die Unterscheidung zwischen vor-liberalem Statusrecht und liberalem «Kontraktrecht» geht auf M. REHBINDER zurück. Vgl. *Wandlungen der Rechtsstruktur im Sozialstaat*. In: HIRSCH, E. E., REHBINDER, M. (Hg.): *Studien und Materialien zur Rechtssoziologie*. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 11, Köln/Opladen 1967, S. 202 ff.

gesetzlicher Ermächtigungen (Gesetzesvorbehalt) (20). Diese beziehen sich nicht auf direkte soziale Gestaltungsaufgaben, sondern auf den Schutz autonomer Handlungsspielräume vor internen und externen Störungen.

Dieses rechtsstaatliche Denken der strengen «Nichtintervention» (21) gilt ebenfalls für die Wirtschaftspolitik, da sich umfassende Sozialzwecke immer erst ex post aus dem Aufeinanderprall individueller Projekte inhaltlich herausfiltern können (22). Dies dank einer der Wirtschaft inhärenten Koordinationsmechanik, die automatisch zu einem gesellschaftlichen Konsens tendiert. Wer versucht, soziale Sinnbezüge von aussen heranzutragen, wirkt nur als Störfaktor. Folglich ist *der* Staat der beste, der die wirtschaftliche Steuerung weitgehend der anonymen Macht des Wettbewerbs überantwortet und nur interveniert, um dessen Funktionstüchtigkeit zu stärken (Wettbewerbspolitik) bzw. soziale Belange, die im wirtschaftlichen «laissez faire» selbst nicht realisiert wurden, nachträglich korrigierend in Angriff zu nehmen (Sozialpolitik) (23).

Sicherlich war der gruppenmässige Gesellschaftsaufbau dem klassisch-liberalen Rechtsstaat noch fremd; dennoch ist der heutige Gruppenstaat ein Gebilde, das aus dieser Denktradition lebt und erklärbar ist. Setzt man nämlich bei den «vorstaatlichen» Rechten der Individuen und Gruppen an, dann kann die Gesellschaft nur «rechtspluralistisch» aus Eigenrechten verfasst sein, die eine «Rechts-Föderation» bilden (24). Folglich kann der Staat auch nicht oberste souveräne Macht, sondern «nur einer von vielen Verbänden innerhalb der Gesellschaft sein», der sich durch seine Leistung im Gruppenwettbewerb gegen die vielfältigen Interessenverbände behaupten muss (25). Da die Verbände ihre völlig isolierte Rechtsbewandtnis behalten, kommt dem Staat nur soviel Recht zu,

---

(20) Vgl. dazu MENGER, C.-F.: Artikel «Rechtsstaat». In: HdSW, Bd. 8, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, S. 768 ff. Ebenso BENDER, B.: *Rechtsstaat und Sozialstaat. Zur Dialektik des heutigen Verfassungstaats*. In: BRIEFS, G. (Hg.): *Laissez-faire-Pluralismus.. Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters*. Berlin 1966, S. 319 ff, hier 325 ff.

(21) MESSNER, J.: *Die soziale Frage*. Innsbruck/Wien/München 1964, 7. erw. Aufl., S. 143.

(22) HAYEK, F. A.: Artikel «Politischer Liberalismus». In: HdSW, Bd. 6, S. 591 ff. Göttingen 1959.

(23) In dieser Frage ist der Neo-oder Ordo-Liberalismus um EUCKEN, RÜSTOW, RÖPKE, HAYEK u.a. entscheidend über den klassischen Liberalismus hinausgegangen

(24) UTZ, A. F.: *Rechtsphilosophie. Sozialethik*, II. Teil: Heidelberg/Löwen 1963, S. 172 f.

(25) LASKI, H.: *Die Souveränität des Staates* (1951). Wiederabgedr. in NUSCHELER, F., STEFANI, W. (Hg.): *op. cit.* 70 ff. und 81. Er stützt sich dabei offensichtlich auf die Vorarbeiten A. F. BENTLEY's.

als die autonomen Gruppen ihm abzutreten bereit sind (pluralistischer Gruppenstaat).

Dieser Verzicht auf eine übergeordnete staatliche Sozialgestaltung im «Laissez-faire-Pluralismus» ist es denn auch, der die verbandliche Mitbestimmung heute zum Problem werden lässt (26). Wird nämlich der Staat ganz von einer individualistisch verstandenen Gruppenautonomie her aufgebaut, dann gilt es als erstes, diese unantastbaren Rechte gegen staatliche Übergriffe abzusichern. Andererseits bleibt die klassische Harmonievorstellung insoweit erhalten, als man sich von dem kontinuierlichen Gruppenkonflikt nicht nur eine Machtstabilisierung, sondern sogar ein sozial verantwortbares Ergebnis erwartet. Die weltweite Misere der Geldwertstabilität vermag jedoch schlagend zu beweisen, dass dem uneingeschränkten Gruppenkampf keinesfalls die unterstellte Integrationskraft innewohnt, ja dass es eine prinzipiell uneinschränkbare Sozialautonomie nicht geben kann, wenn dafür den Gesellschaftsgliedern nicht «überhöhte soziale Kosten» aufgebürdet werden sollen.

## 2. *Das universalistische Denken des Sozialstaats*

In der Erkenntnis, dass mit einer «Übersteigerung des Prinzips der Vertragsfreiheit» (27) an den Grundtatbestand der Sozialbindung im Grunde nicht heranzukommen ist, sucht der Sozialstaat eine völlig andere gedankliche Verankerung. Wohl mag es scheinen, als sei dies erst eine, historische Folge liberal-rechtstaatlicher Korrekturbedürftigkeit, doch beweist die lange Tradition staatsrechtlichen Denkens seit der Antike das Gegenteil (28).

Fasst man den Sozialstaat als «the institutional outcome of the assumption by a society of legal und therefore formal and explicit responsibility of the basic well-being of all its members» (29), so zeigt das schon, dass dieses Staatsverständnis sich nicht auf Wertagnostizismus

---

(26) LASKI ist sich der individualistischen Verwurzelung seiner Theorie wohl bewusst, denn «keine pluralistische Einstellung kann das vermeiden». (a.a.O.S.75) Allerdings ist dies ein Liberalismus 2. Grades, wie BRIEFS richtig hervorhebt. Vgl. *Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus*. Bern 1952, S. 58.

(27) REHBINDER, M.: *Op. cit.* S. 205.

(28) Vgl. dazu O. SPAINN: Artikel «Soziologie». In: *Handwörterbuch d. Staatswissenschaften* 4, Aufl. Bd. VII, Jena 1926, S. 657.

(29) GRIVETZ, H. K.: Artikel «Welfare State». In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 16, S. 514. Dort spricht er auch von einem «new age of humanitarianism».

und Erkenntnispessimismus abstützt, sondern von vorgegebenen Werten ausgeht, die in der menschlichen Natur verankert sind.

Ansatzpunkt ist die gesamte menschliche Persönlichkeit, die als Einheit aus individuellen und sozialen Strebungen ihre Erfüllung sucht. Da der Mensch nicht nur Individuum ist, sondern vielfältigen sozialen Bindungen und Prozessen unterliegt, die Persönlichkeit aber eine Einheit darstellt, kann die menschliche Entfaltung nur gelingen, wenn diese vielfältigen Bindungen in einer umfassenden Einheit integriert sind, nämlich in der Gesellschaft.

Um dem Menschen also gerecht zu werden, kann es vorderhand nicht darum gehen, um jeden Preis subjektive Freiheitsrechte zu garantieren (30), sondern darum, umfassende menschliche Werte zu realisieren; vor allem dann nicht, wenn der Einzelne von den Selbstbestimmungschancen nicht den rechten Gebrauch machen kann, sei es, weil es ihm unmöglich ist, «seine wirklichen Bedürfnisse zu erkennen und seine wirklichen Fähigkeiten zu erfassen, oder weil es ihm die Verhältnisse unmöglich machen, sie wirklich zu befriedigen und zu entfalten.» (31) Erstes Ziel ist die menschliche Perfektion, und da diese nur durch Kooperation und Unterstützung aller zugunsten des Einzelnen zu bewerkstelligen ist (Ausbildung, Gesundheit, Lebensqualität, etc.), muss die Sozialgestaltung zuallererst von der gesellschaftlichen Ganzheit ausgehen (Universalismus).

Darin gründet auch eine «voluntaristisch»—sozialplanerische Sicht der staatlichen Rechtssetzung. Da nämlich keine vorgesellschaftlich—autonomen Rechtseinheiten existieren, sondern alle der Idee nach im Ganzheitsgerfüge verankert sind bzw in ihrer Aktion der gesellschaftlichen Zielordnung unterstehen, ist ein Masstab für die *Freiheiten* wie für die Staatsgewalt mitgegeben. Es geht nicht mehr um die Freiheit vor Staatsgewalt an sich, sondern nur um Freiheit vor «ungerechtfertigter» Staatsgewalt (32). Der Staat ist grundsätzlich nicht mehr nur Ordnungs—und Gesetzes—staat, sondern Leistungsstaat (social service state) (33), der zur direkten Gesellschaftsgestaltung im Dienst der Fürsorge und Vorsorge aller aufgerufen ist. Allein die mit diesen Eingriffen verbundene Erwei-

---

(30) K. MARX hat zu Recht kritisiert, dass bürgerlich-formale Freiheitsrechte notwendigerweise «Ungleiches gleich» behandeln müssten. Vgl. Kritik des Gothaer Programms. In: BORKENAU, F. (Hg.): *Karl Marx*. Frankfurt 1956, S. 204.

(31) MAIHOFER, W.: *Rechtsstaat und Sozialstaat*. In: WEYER, W. (Hg.): *Rechtsstaat-Sozialstaat*. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972, S. 27.

(32) UTZ, A. F.: *Op. cit.* S. 163.

(33) GRIVETZ, H. K.: *Op. cit.* S. 514.

terung des Rechtsstoffs und die Ausbildung völlig neuer Rechtsbereiche (z. B. Umweltschutz-Gesetzgebung) (34), hat schon zur Folge, dass der Bereich der Privatautonomie immer mehr an Bedeutung verlieren muss (35).

Damit ist auch die Behandlung der Mitbestimmung der Verbände eine ganz andere als im liberalen Rechtsstaat. Da von einer gesamtgesellschaftlich verpflichtenden Bedürfnisordnung aus kein Freiheitsrecht, auch das der Interessengruppen nicht, als absolut begriffen werden kann (36), muss sich die Verbandsherrschaft «aus sozialstaatlichen Erwägungen erhebliche rechtliche Einschränkungen und Überprüfungen gefallen lassen» (37). Das soll nun nicht heißen, es gäbe keinen anderen Sozialstaat als den der totalitären Wohlfahrtsplanung.

Sicherlich gibt es die Vertreter des dirigistischen Sozialstaats, für die der Sozialzweck inhaltlich so klar und vollständig erfassbar ist, dass der konkrete Staat sich voll damit identifiziert. Für LENIN geht diese Zielverhaftung sogar so weit, dass für ihn die nach-revolutionäre Staatsgewalt «an keine Gesetze gebunden» ist (38). Der Wunsch nach Selbstbestimmung der Gruppen kann nur als vernünftige, «wissende» Freiheit sein Recht finden. Entfernt sie sich von der vorgegebenen Zielordnung, dann kann es sich nur um Unvernunft und Unrecht handeln. Die Schaltstelle, die darüber zu befinden hat und den Individuen oder Interessengruppen direkt «die Geschäfte zuweisen» kann (39), ist die Wissenselite der Philosophen (PLATO) und Gelehrten (SAINT-SIMON) oder sonst ein Führungs-Corps (Partei). In allen Fällen erlangen subjektive Freiheitsrechte entweder überhaupt keine Bedeutung oder erts nach Abschluss

---

(34) Schon dies zeigt, dass der Unterschied zwischen Rechts- und Sozialstaat nicht etwa darin zu suchen ist, dass der Sozialstaat dem Individuum etwa keine Rechte garantiert. Im Gegenteil ist H. ACHINGER beizupflichten, der schreibt: «Was an unserer gesellschaftlichen Ordnung sozial ist, wird heute überwiegend durch Gesetze beschrieben und durch Behörden verwirklicht.» Der soziale Rechtsstaat und die sich wandelnde Gesellschaft. In: Sozialer Rechtsstaat. Weg oder Irrweg? Bad Godesberg 1963, S. 73.

(35) REHBINDER, M.: *Op. cit.* S. 206.

(36) BRIEFS, G.: *Die Grenzen der Tarifautonomie*. In: Gewerkschaftsprobleme in unserer Zeit. Beiträge zur Standortbestimmung. Frankfurt 1968, S. 171. «Tarifautonomie hat ihren guten Sinn..., sie kann (aber) nicht verteidigt werden als ein Quasi-Naturrecht...».

(37) REHBINDER, M.: a.a.O.S.207.

(38) LENIN, W. I.: *Die proletarische Revolution und der Renegat Kautsky*. In: Ausgewählte Werke. Bd. III. Berlin-Ost 1970, S. 80.

(39) HEGEL, G. W. F.: *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Frankfurt 1970, S. 262.

eines Erziehungsprozesses. Denn Freiheit (und freie Interessenartikulation der Gruppen) ist und bleibt «Einsicht in die Notwendigkeit» (40). Autonomes Handeln aber muss systemfremd erscheinen. So handelt denn LENIN auch konsequent, wenn er z. B. Gewerkschaften unmittelbar zu Staatsorganen deklariert, die in ihrer Arbeit von der Partei angeleitet werden (41).

Diese Entwicklung lässt sich jedoch vermeiden, wenn man die Idealordnung nicht mit der konkreten Handlungsordnung gleichsetzt. Geht man nämlich davon aus, dass die soziale Sinnggebung nicht so durchgängig ausgebreitet vorliegt, als dass sie nicht von staatlichen Machträgern zum Schaden der freien Persönlichkeitsentfaltung umgeben werden könnte, so ergibt sich der Ansatz für den freiheitlichen Sozialstaat.

Da das Individuum der Unterdrückungsgefahr eher ausgesetzt ist als das Kollektiv, muss man in der praktischen Staatsorganisation eine Regulierung suchen, die das Individuum vor Übergriffen des Staates und der Mimenchen schützt. Das ist rechtspolitisch die Formulierung von Freiheitsrechten. Im Gegensatz zum liberalen Rechtsstaat ist dieses Freiheitsverständnis niemals absolut, sondern immer instrumental und einschränkbar, wo —wie HEGEL es ausdrücken würde— «die Wirklichkeit der sittlichen Idee» nicht erfüllt wird (42). Dies hat nichts mit Interessensdirigismus zu tun, wohl aber bleibt der letzte Masstab erhalten, von dem aus der freie Interessenkonflikt einer Kontrolle unterworfen werden kann.

### III. VERBANDLICHE MITBESTIMMUNGSKONZEPTE AUF DER SUCHE NACH EINER SYNTHESE ZWISCHEN RECHTSSTAAT UND SOZIALSTAAT

#### 1. *Der Mittelweg auf der Basis des liberalen Rechtsstaats*

Die westlichen Industriestaaten waren allerdings viel zu sehr der liberalen Wirtschaftstradition verhafter, um diesen universalistischen Denksatz nachzuvollziehen. Ihnen schien es sinnvoller von der Freiheits-

(40) ENGEL, F.: *Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft*. Zürich o.J., S. 135. Im Anschluss an HEGEL bezeichnet er Freiheit als einsichtige «Herrschaft über uns selbst und über die äussere Natur». Sie ist erst dann gegeben, wenn es «keine Sorgen um die individuellen Existenzmittel mehr gibt.» (137).

(41) LENIN, W. I.: Über die Rolle und die Aufgaben der Gewerkschaften unter den Verhältnissen der Neuen Ökonomischen Politik. *Op. cit.* S. 749.

(42) HEGEL, G. F. W.: a.a.O.S. 257.



konzeption des Rechtsstaats her anzusetzen und dann «die Bindung durch das Sozialstaatsprinzip» zu sichern (43). Das ist es, was der «soziale Rechtsstaat» oder —ökonomisch ausgedrückt— die «soziale Marktwirtschaft» zu versprechen scheinen. Ähnliches klingt auch durch, wenn TOURAINE die postindustriellen «Vertragsgesellschaften» durch einen grundsätzlich freien Konfliktaustrag kennzeichnet, der aber dennoch in irgendeiner Form institutionalisiert werden soll (44).

Mit einer begrifflichen Assoziation von Rechtsstaat und Sozialstaat allein ist einer tragfähigen Lösung aber kaum näherzukommen. Hält man sich nämlich einmal die Verschiedenartigkeit der Denkansätze vor Augen, so muss auffallen, dass es sich vom Ansatz her um zwei direkt konträre Sozialentwürfe handelt, die wegen ihres gegensätzlichen Sozialverständnisses nicht einfachhin zu einem neuartigen «Mittleren» zusammengeschweisst werden können. Denkerisch gibt es nur den einen oder den anderen Weg. Dies hat F. KLEIN gut erkannt, wenn er hervorhebt, dass bei prinzipiell unbegrenzten Freiheitsrechten und prinzipiell begrenzten Staatsinterventionen vom sozialen Rechtsstaat letztlich nur der liberale Rechtsstaat übrigbleiben kann (45). Ebensowenig kann man von prinzipiell ungebundenen Gruppenkonflikten die Brücke zu einem Recht auf straffe Konfliktbegrenzung durch Staatsmacht schlagen. So kann es nicht verwundern, wenn GREWE den sozialen Rechtsstaat als «substanzlosen Blankettbegriff» abqualifiziert und FORSTHOFF von einer unmöglichen «adjektivistischen Etikettierung» spricht (46).

Dennoch scheinen die modernen Industriestaaten meist davon auszugehen, dass es nur einer «sozialen Aufladung von Freiheitsrechten» bedürfte (47), um die Balance zwischen den beiden gegensätzlichen Ordnungskonzeptionen durchhalten zu können. An zwei Beispielen lässt sich verdeutlichen, dass dies nicht der Fall ist.

---

(43) So etwa schreibt E. FECHNER, die Freiheit werde durch das Rechtsstaatsprinzip, die Bindung durch die Sozialstaatlichkeit erreicht. Vgl. Artikel «Rechtsphilosophie». In: HdSW, Bd.8, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1964, S. 755.

(44) TOURAINE, A.: *Die postindustrielle Gesellschaft*. Frankfurt 1972, S. 191.

(45) KLEIN, F.: *Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat*. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 106 (1950) 3, S. 402.

(46) FORSTHOFF, E.: *Begriff und Wesen des Rechtsstaates*. In: VVDStRL 12 (1954) S. 8 ff.

(47) SCHMIDT, R.: *Der soziale Auftrag des Grundgesetzes*. In: WEYER, W. (Hg.): *Rechtsstaat-Sozialstaat*, op. cit. S. 45. Das deutsche Grundgesetz spricht im Artikel 20 ausdrücklich vom «sozialen Rechtsstaat».

## 2. *Planismus und Partizipation: Frankreichs Mitbestimmungsmodell*

Frankreichs Lösung des Problems der verbandlichen Mitbestimmung ist die Idee des Planungsstaats (*planisme*) (48). Entsprechend der soziologischen Gruppentheorie ist der Staat nicht mehr Hoheitsgewalt, sondern Akteur unter Akteuren, «*Etat societal*» (49), der sich —um gesellschaftliche Ziele zu realisieren— mit den intermediären Gruppierungen und den Fachexperten in Form eines «*oeuvre collective*» (50) zu einem «permanenten Dialog» (51) zusammenfindet (Modernisierungskommissionen). Damit wird gesellschaftliche Planung zu einem institutionalisierten Integrationsprozess der sozialen Mächte, in dessen Verlauf gruppenindividualistische Rechtsansprüche durch dauernden Zwang zur Selbstkorrektur ohne Zwangsgewalt mit dem öffentlichen Interesse zu einem Totum verschmelzen (52). Endergebnis dieses sich selbst steuernden «Konzerts aller Kräfte der Nation» (53) ist ein von allen mitentworfen und daher verpflichtendes «soziales Projekt» (7), der Plan. Er erhält Gesetzescharakter.

Der Staat begreift sich dabei nur als «Entwicklungsagent» (55) eines «rechtzeitigen Kartells (56). Er organisiert nur ein Diskussionsforum (57), verzichtet aber auf direkte Steuerungsaufgaben. Er ist nur eine von mehreren Kontraktparteien. Diese Selbstbeschränkung ruht auf der Hoffnung, dass die Interessenverbände durch dauerndes Informationsaustausch» in ihrem Freiheitsstreben klug geworden» (58) —sich freiwillig zur «Sozialfreundschaft» bereitfinden. Wenn der gemeinsame Zukunftsentwurf eine allseits befriedigende Chancenverteilung vorsieht, dann besitzt er eine solche Integrationskraft, dass «*planification indicative*» ohne weitere rechtlich—imperative Staatsinterventionen möglich ist.

---

(48) TOUCHARD/SOLE verstehen darunter eine planerische Gesellschaftphilosophie des modernen Industriestaats. Vgl. *Planification et technocratie*. In: *La planification comme processus de décision*. Paris 1965, S. 23 f.

(49) TOURAINE, A.: *Sociologie de l'action*. Paris 1965, S. 305.

(50) Statt anderer PERROUX, F.: *Le IVe Plan francais*. Paris 1962, S. 15 f.

(51) BLOCH-LAINÉ, A *la recherche d'une économie concertée*. Paris, 1964, S. 7.

(52) Nach PERROUX führt dies zur «*publication du privé et... privatisation du public*.» *Industrie et creation collective*. Paris 1964, 142.

(53) MASSÉ, P.: *Le Plan ou l'anti-hasard*. Paris 1965, 152.

(54) PERROUX, F.: *Op. cit.*, 140 ff.

(55) VOLK, H.: *Rationalität und Herrschaft*. Berlin 1970, S. 38.

(56) ebenda, S. 135.

(57) In dieser «*table ronde*» sieht E. FAURE das Kernstück des Planismus überhaupt. Vgl. *Le nouveau contrat social*. In: *La Nef* 20 (1963) 15, S. 123 ff.

(58) VOLK, H.: *Op. cit.*, 39.

In der französischen Planungspraxis ist man von diesem Vertrauen in eine neue «Planungsmentalität» allerdings weniger beseelt. Aus Furcht, dass der liberale Gruppenstaat den Konflikten doch nicht Herr werden könnte, überwiegt hier deshalb das universalistisch-voluntaristische Element. Nunmehr erscheint der Staat als genuiner und oberster Vertreter eines objektiv vorgegebenen Gemeinwohls (59), dessen Führungsanspruch «legitim, demokratisch und sozial» ist (60) und der sich die «Kohärenz» seiner Planung nicht stören lassen will (61). Er ist nicht mehr gleichberechtigter Diskussionspartner der Verbände, sondern betrachtet diese als seine «Geschöpfe» denen gegenüber er Leistungskriterien festsetzt und einen Erfüllungsanspruch besitzt (62).

Um aber nicht in totalitäre Sozialstaatlichkeit abzugleiten wird der Planungsbürokratie eine Sonderrolle zugeteilt. Als Kontraktpartei und Machtgruppe hat sie sich in den Interessenkampf zu begeben und die Entwicklungsziele der Nation durch Absprachen, Aufklärung, vertragliche Fixierungen und ständig wechselnde Koalitionen mit den Dialogpartnern abzusichern (63). Zwar kommt den Planungsexperten keine direkte imperative Interventionsbefugnis zu, doch halten sie «strategische Punkte auf dem Regierungsschachbrett» (64) besetzt. Durch diesen beachtlichen Machtvorsprung ist es ihnen möglich, den Mitbestimmungsprozess nach Kräften in die gewünschte Richtung zu dirigieren.

Sicherlich spielt dabei die Konsensbildung durch Information eine Rolle, wichtiger und im Ergebnis sicherer erscheint den Planern aber die Konsensbildung durch Koalition:

- zwischen Industrie und Staatsverwaltung mit Hilfe gleicher Indoktrinierung(zentralisiertes Ausbildungssystem).
- zwischen Planungsexperten und entfernten Verwaltungstellen, die nicht konforme Interessen (gruppen) durch «Amtshilfe» sukzessive «einkreisen».
- zwischen Planungsbürokratie und plankonformen Interessen

---

(59) JOUVENEL, B. DE: *Über Souveränität, Auf der Suche nach dem Gemeinwohl*. Neuwied/Berlin 1963, S. 132 ff.

(60) TOURAINÉ, A.: *Op. cit.*, 308.

(61) BAUCHET, P.: *Aspects et Méthodes de la Planification Française. Le Rôle de l'Exécutif*. In: KAISER, J. H. (Hg.): *Planung III*. Baden-Baden 1968, 256.

(62) JOUVENEL, B. DE: *Op. cit.*, 41.

(63) MASSE, P.: *Op. cit.*, 104: «La voie ouverte par le Plan est celle du dialogue, prolongé par le contrat.»

(64) a.a.O. 154.

(gruppen) mit Hilfe von «Quasi-Kontrakten» (65), in denen als Gegenleistung für «richtiges Verhalten» Verbesserungen einzelner Machtpositionen ausgehandelt und staatlich garantiert werden. Dadurch werden «Rechtskreise mit ungleichem Recht geschaffen» (66) die auf Dauer den Widerstand der Konfliktgruppen brechen sollen.

Damit aber gleitet die «économie contractuelle» von der Theorie pluralistisch liberaler Abstimmungsprozesse vollends in die «économie de tutelle» rechtlicher Erzwingung vorgegebener Sozialzwecke hinüber (67). Aus Angst vor einer Verfehlung wichtiger gesellschaftliche Ziele erhalten die Freiheitsrechte und die gruppenmässige Mitbestimmung im Grunde keine Bewährungschance. Aus Unbehagen an der dem Liberalismus verhafteten sozialen Rechtstaatlichkeit findet plötzlich ein Umschlag in das universalische Denken des Sozialstaats statt, aber nicht in einer Weise, die die Selbstbestimmung zuerst auf ihre Wirkungsmöglichkeiten hin überprüfen würde. Statt dessen werden die Gruppenrechte zwar nicht durch direkte Planungsbefehle, wohl aber durch «Einkreisung» einer rigurosen Disziplinierung unterworfen (68), Damit aber werden wichtige Prinzipien der Rechtsstaats zugunsten der Sozialstaatlichkeit aufgeweicht.

### 3. Die Konzertierte Aktion: Verbandliche Mitbestimmung in Deutschland

Eine andere Form moderner «Vertragsgesellschaft» stellt Deutschlands «Konzertierte Aktion» dar. Obwohl Frankreichs «planisme» rein terminologisch vielfach nachgebildet, liegt hier doch ein anderer Versuch vor, die Gruppenmacht mit den Forderungen des Rechts —und Sozialstaats zu vereinen.

Auch hier versucht der Staat einen «sozialen Dialog» mit den Wirtschaftsverbänden, um seine eigenen Entscheidungen rationeller zu treffen und die Interessensstandpunkte ex ante zu einer Verhaltensskoordination

(65) FOURASTIÉ, J., COURTHÉOUX, J.: *La planification économique en France*. Paris 1968 2e ed., 170. Sie sprechen auch von einer «économie des conventions».

(66) HUBER, H.: *Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaates*. In: *Demokratie und Rechtsstaat*. Zürich 1953, 78.

(67) BLOCH-LAINÉ, F.: *Pour une réforme de l'entreprise*. Paris 1963, S. 64.

(68) Zur Frage der Situierung der französischen Planifikation als Mittelweg vgl. meine Arbeit: *Die Wirtschaft zwischen Zwang und Freiheit. Wirtschaftsplanung und Weltanschauung*. Heidelberg/Löwen 1971.

zu bewegen, die sich am Gesamtwohl ausrichtet. Um ein solches «gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten» (69) zu erzielen, stellt der Staat zwar keinen Plan, wohl aber «Orientierungsdaten» zur Verfügung, aus denen sich die gesamtgesellschaftlichen Belange ablesen lassen sollen (z. B. über die Einkommenspolitik).

Ansatzpunkt dieser Überlegung ist, wie in Frankreich, die Verbesserung der Aufklärung und des Informationsniveaus aller Beteiligten. Ebenso wie dort erwartet man sich auch hier nicht nur ein unverbindliches Lohngespräch, sondern ein Stück Gesellschaftspolitik. Rationale Kommunikation soll einen gesellschaftlichen Integrationsprozes auslösen, indem sie Konfliktfelder eingrenzt und langsam zu einem auf das Gesamtwohl gerichteten Konsens zwischen den autonomen Gruppen und dem Staat führt (70). Dies umso eher als die organisierten Interessen über die «Konzertierte Aktion» an der Vorformung wirtschaftspolitischer Entschiede konsultativ mitwirken.

Zwar erzeugt die Partizipation an diesem multilateralen Herrschafts- und «Stabilitätspakt» zwischen Staat und Verbänden und die Zustimmung zu dort getroffenen Makrodektionen eine Beschränkung künftiger Handlungsspielräume, doch erreicht die Konzertierte Aktion dies nur durch Zureden, nicht durch Methoden der staatlichen Zwangsgewalt. Niemand ist gezwungen, sich der «moral suasion» vorgelegter «leitlinien» zu fügen (71). Die Tarifautonomie wird dadurch nicht eingeschränkt.

Wie in Frankreich wird der Erfolg sich dann einstellen, wenn die Orientierungsdaten sich mit den Vorstellungen der Sozialpartner decken. Zeichnet sich aber eine Überforderung des Sozialprodukts ab und werden die Verbände zu einer freiwilligen Selbstbegrenzung ihrer Ansprüche angehalten, dann streben die sozialen Kräfte wie bisher auseinander. Immer dann, wenn die Vorteile des Informationsflusses die Nachteile eines eingeschränkten Aktionsfeldes nicht mehr überwogen, haben die Interessengruppen sich daher immer auf ihre Tarifautonomie zurückgezogen (72). Dies kann auch nicht anders sein, da der Erfolg des «Dialogs»

(69) Vgl. § 3 des Stabilitätsgesetzes vom 8.6.1967.

(70) Das Jahresgutachten 1969 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage spricht von einem «Friedensschluss vor einem möglichen Verteilungskampf».

(71) Vgl. dazu E. TUCHTFELDT: *Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik*. In: HOPPMANN, E. (Hg.): *Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment*. Frankfurt 1971, S. 21 ff. Er weist darauf hin, dass die Konzertierte Aktion deswegen über die Politik des guten Zuredens und der Masshalte-Appelle, wenn auch in quantifizierter Form, nicht hinausgelangt. (22).

(72) WERNER, J.: *Funktionswandel der Verbände*. In: HOPPMANN, E. (Hg.):

völlig auf der Freiwilligkeit der Partizipanten ruht. Tatsächlich kann die Beteiligung der organisierten Gruppen, schon wegen ihres «Erfolgszwangs» gegenüber den Mitgliedern, bei uneingeschränkter privatrechtlicher Entscheidungsfreiheit nicht über das von den Verbänden selbst gesteckte Interessensfeld hinausgehen (13). Die Verankerung im liberalen Rechtsstaat kann das Dilemma zwischen Handlungsfreiheit und institutioneller Bindung der wirtschaftspolitischen Entscheide nicht lösen. Ein Funktionswandel der Verbände, wie er sich aus der Übernahme erweiterter Verantwortung aufdrängt, kann auf diese Weise nicht eintreten. Da der Staat weiterhin ganz auf die Einwilligung der Gruppen angewiesen bleibt und ihm keine weitergehenden Interventionsrechte zugestanden werden, stellt die «Konzertierte Aktion» nur eine andere Form des liberalen Gruppenkonflikts dar. Zwar wird der Staat vorher angehört, doch wurden ihm keine weiteren Möglichkeiten der Verhaltenskoordination zugestanden. Übrig bleibt allenfalls «eine Art institutionalisiertes Hearing» mit der «sozialtherapeutischen Funktionen», den Interessenstreit zu entkrampfen (74).

Sicherlich ist deutsche Staat nicht so schwach, dass er nicht eine Reihe wichtiger Sozialaufgaben erfüllen könnte. Eine Grundbedingung dafür aber, die Garantie eines stabilen Geldwerts, kann durch Zureden allein nicht gesichert werden. Da der individualistische Ansatz des «sozialen Rechtsstaats» prinzipiell keine Handhabe gegen den Gruppenegoismus ermöglicht, bleibt der Staat hier zu schwach, um seinen Sozialauftrag erfüllen zu können. Zugleich gerät durch die Konzertierte Aktion auch der Rechtsstaat in Gefahr, da

- die Verbände keine verfassungsmässige Legitimation zu direktem «Mitregiment» (75) besitzen,
- die Partizipationsrechte der rechtsstaatlichen Kontrolle entzogen sind (76).

---

*Op. cit.* 192 ff. «Tatsache ist, dass sich die Sozialpartner gerade nicht auf die ihnen über die Konzertierte Aktion gegebenen Empfehlungen geeinigt haben».

(73) BIEDENKOPF, K. H.: *Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik*. In: Jahrbuch f. Sozialwissenschaft, 19 (1968), 308 ff. C. WATRIN frag sich daher, ob es dazu einer «Konzertierten Aktion» bedarf. Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen. In: HOPPMANN, E. (Hg.): *Op. cit.* S. 218 ff.

(74) WATRIN, C.: a.a.O. S. 210.

(75) RUPP, H. H.: *Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie*. In: HOPPMANN, E. (Hg.): *Op. cit.* S. 13 Gemeint ist das Demokratiegebot nach Artikel 21, Abs. 1 des Grundgesetzes.

(76) Für BIEDENKOPF ist die Konzertierte Aktion ein «closed shop», der kein

— die Beschlüsse sich der rechtlichen Fassbarkeit und damit auch der Klagbarkeit entziehen (77).

Somit ist auch der deutsche Versuch, die verbandliche Mitbestimmung zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat auszubalancieren, fehlgeschlagen. Der unklare Denkansatz liess jedoch diesmal, im Gegensatz zu Frankreich, das Pendel klar zur individualistischen Seite zurückschlagen.

#### IV. ANSÄTZE ZUR LÖSUNG DES MITBESTIMMUNGSPROBLEMS

Die Suche nach dem «sozialen Dialog» zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden hat deutlich werden lassen, dass rechtsstaatlich-marktliberales Denken, das seinen Gesellschaftsentwurf einzig bei gemeinsamen Regeln des Konfliktaustrags ansetzt (78), die Brücke zur sozialen Bindung des Handelns eigentlich nicht zu schlagen vermag. Daran ändert auch der Ruf nach Verstärkung marktwirtschaftlicher Regelmechanismen wenig. Das heisst jedoch nichts anderes, als dass die Lösung nur auf dem Weg über das sozialstaatlich-universalistische Denken gesucht werden kann (79).

Tatsächlich kann der Mensch nicht als willkürlich handelndes Individuum begriffen werden, das sich seine Entfaltung gegen den konstanten Widerstand seiner Artgenossen erkämpfen könnte (80). Eine volle Persönlichkeitsentwicklung kann nur durch Kooperation mit den Mitmenschen gelingen. Hier muss der Ordnungsentwurf ansetzen. Daher ist der Staat wesentlich Sozialstaat.

Der Gefahr totalitärer «Sozial-Verplanung» kann man sich dadurch entziehen, dass man den Sozialzweck als analoge Sinnfülle, als vielfältige

---

zuverlässiges Spiegelbild der pluralistischen Gesellschaft darstellt. Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, a.a.O. S. 322.

(77) RUPP, H. H.: *Op. cit.* S. 15. Er macht darauf aufmerksam, dass die Vereinbarungen weder Gesetze, noch Satzungen, Verordnungen oder zivilrechtliche Willenserklärungen sind. Diese mangelnde Fassbarkeit komme einem «permanenten Abbau des... garantierten Rechtsschutzes» gleich.

(78) WATRIN, C.: *Op. cit.* S. 214.

(79) R. POPPER würde dies einen «holistischen» Gesellschaftsentwurf nennen. Vgl. *Das Elend des Historizismus*. Tübingen 1965. Es kommt dem LOEWENSTEIN'schen Verständnis von «Sozialismus» gleich. *Vision und Wirklichkeit Marx contra Marxismus*. Tübingen 1970, S. 19. Vgl. auch WATRIN, C.: *Op. cit.* 215.

(80) HEGEL geisselt diese Auffassung als etwas, das «in den Köpfen und der Wirklichkeit Erscheinungen hervorgebracht hat, deren Fürchterlichkeit nur an der Seichtigkeit der Gedanken... eine Parallele hat.» a.a.O. S. 81 (§ 29).

Einheit, begreift. Dies ermöglicht den intermediären Gruppen einen selbständigen Existenzbereich.

Zudem kann kein *konkreter* Staat vorgeben, dem Sozialweck so unverbrüchlich verhaftet zu sein, das er die Entfaltung der einzelnen Persönlichkeit voll erfüllen könnte. Damit erhalten die Verbände aus praktischen Gründen sogar die Handlungspriorität. In der Kausalordnung sind damit die subjektiven Rechte dem konkreten Staat zwar vorgeordnet, aber prinzipiell sind sie nicht etwas Ausser-Gesellschaftliches. Ihre Autonomie ist keine liberal-unantastbares, sondern «immer eine integrierte». (81). So steht auch die gruppenmässige Interessenaueinandersetzung trotz aller «Umwege» immer unter dem Grundsatz des «Sozialvorbehalts».

So bleibt die Bindung der Freiheit erhalten und wird Sozialstaat erst möglich. Da in der wirtschaftspolitischen Praxis jedoch zunächst die Autonomie der sozialen Gruppierungen zum Zug kommen muss, um das rechtsstaatlichen Anliegen des Freiheits —und Rechtsschutzes seine volle Bedeutung.

Verbandliche Interessenartikulation ist im Bereich der Kausalordnung zunächst zu schützen, zu stützen und zu koordinieren. Erst wenn ein Versagen der «selbsttügen» Regelmechanismen droht, weil trotz aller Unterstützungsinterventionen die Leistungsfähigkeit der freien Sozialsteuerung überfordert ist, darf der Staat zur eigenmächtigen Erfüllung der Sozialzwecke schreiten. Zuvor aber hat er den Beweis zu erbringen, dass die Mittel der Stützung freiheitlichen Handelns wie Orientierungsdaten, etc., nicht zum Ziel geführt haben (Beweislastverteilung). Dann aber sind härtere Korrekturen möglich, die sukzessive von der Verstärkung des öffentlichen Drucks (82) bis hin zur Beschränkung der Gruppenmacht durch staatliche Eigentätigkeit (83) gehen können.

Keinesfalls darf die Ventil- und Steuerungsfunktion der sozialen Konflikte (84) apriori ausgeschaltet werden (totalitärer Sozialstaat). Kei-

---

(81) Utz, A. F.: *Op. cit.*, 174.

(82) Hierin sieht J. MESSNER die Chance, Wirkungsmöglichkeiten der Sozialkonflikte zu erhöhen. Vgl. Das Gemeinwohl im Laissez-Faire-Pluralismus. *Op. cit.* 15.

(83) WATRIN bemerkt, dass der Schutz von Missbrauch ökonomischer Macht auch dem Liberalismus nicht fremd ist und immer schon als Argument für «systemverändernde Interventionen» galt. *Op. cit.*, 207. Staaten wie die Niederlande, Grossbritannien, USA, Schweden und Frankreich sind schon seit längerem gezurungen, die Gruppenmacht durch Preis- und Lohnkontrollen «zu disziplinieren».

(84) Dass soziale Konflikte nicht nur dysfunktional wirken müssen, sondern

nesfalls kann auch der Staatsauftrag prinzipiell darauf beschränkt werden, einen «neutralen Ort der Begegnung» (85) zu organisieren (liberaler Rechtsstaat). Jeder Staat ist auf Grund seiner umfassenden Gemeinwohlverpflichtung immer Sozialstaat. Allerdings bleibt seine Freiheitlichkeit nur erhalten, wenn auch die rechtsstaatlichen Postulate volle Berücksichtigung finden.

Aber nicht nur die Staatstätigkeit kann aus dem verfassungsrechtlichen Bindungssystem nicht entlassen werden. Sobald den Wirtschaftsverbänden öffentliche Funktionen übertragen werden, müssen auch sie dem demokratischen Kontroll und Legitimationssystem unterstehen. Dies zu regeln wäre Aufgabe eines «Verbändegesetzes» (86). Dies hätte den Vorteil, dass das Herrschaftssystem des «Sozialen Dialogs» rechtlich erfassbar, zugleich aber die Tendenz zur Verwischung der Kompetenzen und der Abbau von Legitimität verhindert wird.

Der Ansatz zur Lösung des Problems der wirtschaftspolitischen Mitbestimmung kann also nicht darin zu suchen sein, den Rechtsstaat «sozial aufzubessern» (87). Die darin einfließenden unterschiedlichen Denktraditionen müssen einen solchen Versuch der concordantia discordantium zum Scheitern bringen. Erst von einem universalistischen Gesellschaftsverständnis aus, das Freiheit nicht als individuelle, uneinschränkbare Eigenmächtigkeit, sondern als sozial verantwortete Selbstbestimmung versteht, bilden Sozialstaat und Rechtsstaat kein Gegensatzpaar mehr. Dieses Neuverständnis des «sozialen Rechtsstaats» ermöglicht eine Gestaltung der verbandlichen Mitbestimmung ohne die Rechts- und Sozialstaatsprinzipien nach der einen oder anderen Seite überzustrapazieren.

DR. ROBERT HETTLAGE

---

aus «Integrationsqualität» besitzen, hat L. COSER nachgewiesen. Er schreibt» (Social) Conflict acts as a stimulus for establishing new rules, norms, and institutions, thus serving as an agent of socialization for both contending parties. Furthermore, conflict reaffirms dormant norms and thus intensifies participation in social life.» Vgl. *The Functions of Social Conflict*. New York/London 1968, 4th ed., 128.

(85) MASSE, P.: *The Guiding Ideas Behind French Planning*. In: *Planning* XXVII, No. 454 (1961), 212.

(86) So der Vorschlag R. WIETHÖLTER's, *op. cit.* S. 272 f.

(87) Dies käme dem Vorschlag FORSTHOFFS gleich, der den Sozialstaat unterhalb der rechtsstaatlichen Verfassung ansiedeln will. Vgl. HENNING, R.: *Mitbestimmung und Sozialstaatlichkeit*. In: RAUSCHER, A. (Hg.): *Mitbestimmung*, a.a.O. S. 204.