

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

r. 61

Die Macht der Verbände und der Staat

von Rüdiger von Voss

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
405 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

1974 legte die Konservative Partei den englischen Wählern die Frage vor: „Wer regiert Großbritannien: die Regierung oder die Gewerkschaften?“ Jeder, der heute nach der Macht der Gewerkschaften, nach dem Einfluß der großen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen, nach ihrem Verhältnis zur Regierung und den politischen Parteien fragt, spricht ein Thema an, das gerade in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat und politische Widerstände hervorruft. Und dies gilt nicht nur für England.

Über viele Jahre hinweg interessierte die Frage „Herrschaft der Verbände“ nur einige wenige Juristen und Sozialwissenschaftler. Gegenstand einer breiteren politischen Diskussion wurde dieses Thema erst in den späten 60er und frühen 70er Jahren – und dies auch nur zögernd.

Staatsführung, Verbandsmacht und innere Souveränität

Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie?¹⁾ Dies könnte möglicherweise die Formel sein, die schlagwortartig den Hintergrund für die zunehmende Aktualität und Brisanz des „Verbändeproblems“ ausmacht. Das politische Großklima fast aller modernen Demokratien wird zunehmend von der Frage bestimmt, ob und wie die freiheitlichen Gesellschaften mit ihren inneren Schwierigkeiten und gesellschaftlichen Konflikten und Verteilungskämpfen fertig werden.

Ein wesentlicher Motor der die Stabilität der modernen Gesellschaft erschütternden Konflikte ist die hohe Inflation, die hohe Arbeitslosigkeit in den Industrienationen. Hinzu kommt die offen zutage getretene Unfähigkeit der Regierungen, die Bürger und gesellschaftlichen Organisationen auf die strukturellen Veränderungen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft rechtzeitig vorzubereiten und klar zu machen, auf was heute schon verzichtet werden muß, um der nachfolgenden Generation eine menschenwürdige Zukunft garantieren, um die freiheitlichen Gesellschaften funktionstüchtig erhalten zu können. In dem Maße, in dem die Regierungen und politischen Parteien sich dieser wesentlichen politischen Führungsaufgabe verweigerten, in dem gleichen Maße suchten die Bürger Zuflucht bei Organisationen und Verbänden, von denen sie sich eine „bessere“ Vertretung ihrer Interessen erhofften. Fast zwangsläufig also drangen die organisierten Interessen in das Vakuum ein, das die Regierungen und Parteien zurückließen. Sie wurden geradezu provoziert, nicht nur verbandsspezifische Interessen zu vertreten, sondern politische Fragen zu stellen, zunehmend auch in den Feldern der Politik, die ursprünglich nicht zu den Kernbereichen der traditionell gewachsenen Interessenvertretung gehörten. Wenn der Gewerkschaftstheoretiker Lehlbach 1972 sagte: „Es gibt keine politikfreien Räume“²⁾, so verdeutlicht dies nur eine Entwicklung, die nicht nur für die Gewerkschaften, sondern auch für andere große gesellschaftliche Organisationen und Verbände gilt. Insbesondere die Gewerkschaften sind es aber, die – wie

der IG-Metall-Vorsitzende E. Loderer – ihre „unmittelbare Beteiligung“ und „Mitsprache“ in allen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen zu einer „demokratischen Pflicht“ erklären.

Die hier beschriebene Entscheidungs- und Handlungsschwäche der Regierungen und politischen Parteien in fast allen modernen Demokratien wird den Druck auf die gesellschaftlichen Organisationen und die Verbände nur erhöhen. Dies zumal deshalb, weil die Regierungen immer mehr dazu übergehen, ihre Unfähigkeit zur Problemlösung und Führung auf die Gesellschaft abzuwälzen. Die ideologische Konfrontation, die zunehmende Uneinigkeit über das Wesen und die Ziele des demokratischen Staates, die Auseinandersetzung über die Rechtfertigung von Macht in Staat und Gesellschaft tragen das ihre dazu bei, daß sich die Verbände-Diskussion zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung um die zukünftige Ordnung der parlamentarischen-repräsentativen Demokratie, um das Machtgleichgewicht zwischen dem demokratischen Staat, den politischen Parteien und den gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden ausweitet.

Ungewisser denn je ist, ob die politischen Parteien ihrem Auftrag des Artikel 21 des Grundgesetzes gerecht werden und die „Machtprobe“ bestehen können, in die sie auch durch die Verbände und organisierten Interessen, durch Staat und Bürokratie gezwungen worden sind. Man erinnere sich hier nur an den Fluglotsenstreik von 1974 oder die Auseinandersetzung zwischen der Gewerkschaft ÖTV mit der Bundesregierung, die schließlich den Rücktritt des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt einleitete. Diese und ähnliche Vorgänge sind nur ein zusätzliches Signal dafür, daß die Verbände und organisierten Interessen in immer stärkerem Maße – bedingt durch die oben beschriebene Entwicklung – an der politischen Führung, an staatlicher Hoheitsgewalt teilhaben und damit in den Kern der „inneren Souveränität“ des Staates als des Ortes, wo letztlich geführt wird, eindringen.

Staatsführung, Verbandsmacht und innere Souveränität³), diese drei Punkte beschreiben das Problemfeld, in dem sich entscheiden wird, ob das die liberale Demokratie kennzeichnende System von Macht und Gegenmacht (checks and balances) auch unter veränderten, erschwerten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen aufrechterhalten werden kann. Unabhängig von dem traditionellen Verständnis einer liberalen, pluralistischen, parteienstaatlichen Demokratie werden erneut folgende Fragen gestellt: Hat der demokratische Staat eine eigenständige Legitimation? Ist der Staat nichts anderes mehr als ein Instrument zur Durchsetzung organisierter Interessen? Hat der demokratische Staat einen in Wesen und Zweck unveränderbaren und damit legitimierten Führungs- und Durchsetzungsanspruch? Wie und mit welchen Mitteln kann das „gemeine Wohl“ bestimmt und verwirklicht werden, auch dann, wenn organisierte Interessen zurückgedrängt werden müssen, um z. B. die Entstehung neuer Ungerechtigkeiten zu verhindern? Gibt es noch die Möglichkeit des offenen Dialogs zwischen den politischen Institutionen

und den Gruppen und Verbänden zu einer Klärung der offenbar eingetretenen Machtverschiebungen? Oder befinden wir uns etwa schon in einer Lage, die die Verwirklichung eines dem Parteiengesetz vergleichbaren „Verbändegesetzes“, mit dem die demokratische Kontrolle von Verbandsmacht gesetzlich festgeschrieben und „mehr“ innerverbandliche Demokratie durchgesetzt werden sollten, nahelegt: zum Schutz der überkommenen demokratischen Institutionen und Träger der demokratischen Willens- und Entscheidungsbildung, zum Schutz der demokratischen Freiheiten?

Bevor auf diese Fragen eingegangen wird, soll ein kurzer Blick auf die Geschichte der Verbände geworfen werden.

Von den Gilden und Zünften zu den Verbänden

Hängen auch die mittelalterlichen Gilden und Zünfte, kirchliche und weltliche Berater von Königen und Fürsten, Ständevertretungen und ähnliche Einrichtungen in der Ahnengalerie der Interessengruppen, so sind doch die Verbände und organisierten Interessen unserer Zeit das typische Produkt des 19. Jahrhunderts. Mit dem Sturm auf die Bastille gerieten nicht nur die Königshäuser ins Wanken, sondern auch die Stände, Gilden und Zünfte.

Das Individuum auf der einen Seite, die Nation auf der anderen Seite – das waren die beiden Pole des individualistischen Gesellschaftsmodells der Französischen Revolution. Die Idee des sich selbst bestimmenden, selbstverantwortlichen Bürgers, das Prinzip der Gleichheit aller vor dem Recht verlangte nach der Schaffung eines Freiraumes, nach der Zerstörung der alten politischen Ordnung und wirtschaftlichen Zwänge und Einrichtungen. Freier Wettbewerb war die Parole.

Zutiefst „unfähig“ zur Revolution vollzog sich in Deutschland die unausweichliche Auflösung der ständischen Ordnung „auf legalem Wege“. Mühsam und windungsreich wurde reformiert. Die Phasen dieser Entwicklung sind gekennzeichnet durch das Wechselbad von Aktion und Reaktion. Schleppenden Schrittes weichen die Stände zurück. Eine liberale Wirtschaftsgesellschaft entsteht, orientiert am Konkurrenz- und Marktprinzip. Die frische Luft der neugewonnenen Freiheit schlägt den „zunftlosen Gesellen“ ins Gesicht. Der plötzlich selbständige Geselle findet sich der Konkurrenz und dem Wettbewerb ausgesetzt. Der von der ständischen Herrschafts- und Sozialordnung befreite Bauer muß das graue Kleid des Proletariers anziehen. Beides, der wirtschaftliche Liberalismus und der auf seine Ordnungsfunktionen beschränkte Staat, setzen zwar ungeahnte Energien frei, führen aber zugleich zu neuer Bedrohung und Existenzgefährdung für viele Menschen. Licht und Schatten des Fortschritts werden deutlich. Die Befürworter des freien Marktes, freier Konkurrenz und die Gegner dieser Art von „Liberalität“ stehen sich argwöhnisch gegenüber. Die neuen Armen und die neuen Besitzer, beide

rufen nach dem Eingreifen des Staates. Der Staat greift ein und provoziert zugleich das Entstehen neuer Gruppen und Interessenverbände jeder Art. Die Stände und Zünfte sind zerstört, die Interessenvereinigungen und Verbände beginnen zu leben⁴).

Insbesondere in den wirtschaftlich schwierigen Jahren des 19. Jahrhunderts bilden sich in immer mehr Wirtschafts- und Industriebereichen Vereinigungen zur Wahrnehmung und Durchsetzung der Sonderinteressen. Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Wirtschaftskrise und Gründung von Interessengruppen und ihrer Aktivitäten stellt sich heraus. In der nächsten Phase schließen sich die regionalen Vereinigungen der Wirtschaftsbereiche und Berufsgruppen zu großen Fachorganisationen zusammen mit dem Ziel einer ständigen Vertretung der wirtschaftlichen Interessen zur Beeinflussung der staatlichen Verwaltung, der öffentlichen Meinung ebenso wie der Parteien und Parlamente. Das Wilhelminische Reich erlebt den Kampf der Interessengruppen um die öffentliche Meinung, um die staatliche Anerkennung ihrer Forderungen⁵).

Der Staat hilft und greift ein, neue Verbände werden gegründet. Die Interessengemeinschaften und Verbände lernen sich der parlamentarischen Instrumente zu bedienen⁶).

Schon vor dem ersten Weltkrieg sind Staat und Gesellschaft insoweit neu geordnet. Man weiß sich zu schätzen. Staat und Verbände sind aufeinander angewiesen. Verbandsfunktionäre und Bürokraten kennen einander: Beratung, Einflußnahme, Entscheidung. Das Muster schleift sich ein, ein Muster wirksam bis auf den heutigen Tag.

Die Verbände und organisierten Gruppen nehmen heute vor den Parlamenten an der Gesetzgebungsarbeit der Ministerien teil. In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ist die Mitwirkung der Spitzenverbände an der Vorarbeit zu Gesetzesentwürfen vorgesehen (§ 23 GGO II). Verbandsvertreter sitzen in den Beiräten und Kommissionen der Bundesregierung (§ 62 GGO I). Zwischen Gesellschaft und Staat, zwischen Bürger und Regierung standen 1977 358 Gremien, Beiräte, Ausschüsse, Kommissionen mit insgesamt 5600 Mitgliedern zur Beratung von Verwaltung und Regierung. Die Kosten hierfür beliefen sich im Haushaltsjahr 1977 auf rd. 10 Millionen DM. Nach der Geschäftsordnung des Bundestages kann jeder Ausschuß „Sachverständige, Interessenvertreter und Auskunftspersonen“ zu den öffentlichen Anhörungen einladen (§ 73 Geschäftsordnung des Bundestages). Anhörungen dieser Art sind heute selbstverständlicher Teil der Parlamentsberatung, insbesondere bei wichtigen Vorhaben. Im Deutschen Bundestag und in den Landtagen sitzen immer mehr Abgeordnete, die als Verbands- oder Interessenvertreter zu bezeichnen sind. Seit 1949 steigt dieser Anteil „verbandlicher Repräsentation“ ständig an. Im 8. Deutschen Bundestag sind allein 63% der Abgeordneten Mitglied einer Gewerkschaft. In den jeweiligen Ausschüssen sind die anderen Verbände (Wirtschaftsverbände u. a.) mit einem Anteil von 10–30% direkt über „ihren Abgeordneten“ vertreten. Nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages müssen die

Abgeordneten des 8. Deutschen Bundestages dem Präsidenten ihre vertraglich vereinbarten Tätigkeiten (Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten) für Verbände, Firmen, Organisationen, Einzelpersonen und Personenvereinigungen offenlegen (Geschäftsordnung Anlage 1 – Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages I. 1,3). Darüber hinaus führt der Präsident eine öffentliche Liste, in der alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden (Geschäftsordnung des Bundestages, Anlage 1 a – Registrierung von Verbänden und deren Vertreter). Die „Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertreter“ wird jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht. Diese Regelungen tragen dazu bei, daß sichtbar wird, wer direkt für Verbände und sonstige Interessenzusammenschlüsse tätig wird. Alles dies ändert aber nichts daran, daß sich der Einfluß der Verbände auf die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im politischen Bereich ständig verstärkt.

Verbandsmacht und Demokratie

Heute drängt sich die Frage auf, ob es überhaupt einen tragfähigen Zusammenhang zwischen Verbandsmacht und Demokratie gibt: ein System der „checks and balances“, von Macht und Gegenmacht, sich gegenseitig kontrollierend und ausgleichend zum Nutzen bürgerlicher Freiheit.

Politische und somit wichtigste Voraussetzung für die Herausbildung und Artikulation organisierter Interessen ist „die Freisetzung der Gesellschaft aus staatlicher Bevormundung und überlieferten sozialen und wirtschaftlichen Bindungen“. Wirtschaftliche Voraussetzung ist „die weitgehend ungeplante und ungehinderte Entfaltung der Produktivkräfte“⁷⁾. Gewährleistet die politische Verfassung die freie Bildung von Vereinen und Koalitionen, Privatautonomie und Koalitionsfreiheit wie in Art. 9. Grundgesetz, gewährleistet die Marktverfassung die freie Entfaltung der Produktivkräfte, Konkurrenz und Wettbewerb, schließen sich die Interessen zusammen.

Politische Demokratie und marktwirtschaftliche Ordnung stehen beide an der Wiege der Verbände und organisierten Interessen. Und dennoch ist die Entstehung dieser Instrumente wirtschaftlicher, sozialer und politischer Einflußnahme nicht ausschließlich an die politische Demokratie gebunden. Fühlen sich die Bürger aus gleich welchen Gründen bedroht, suchen sie Zuflucht bei Gleichgesinnten. Greift der Staat in die gesellschaftlichen Abläufe ein, provoziert er die Bildung von Interessengruppen. Beide sind voneinander abhängig und stehen sich dennoch gegenüber. Dieser Sachverhalt erschwert eine genaue Bestimmung und Abgrenzung der jeweiligen Rolle und Aufgabe sowie die klare Einbindung in eine Verfassung – sicherlich ein ganz wesentlicher Preis einer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung.

Der Siegeszug der Organisationen

Der 1974 verstorbene, international renommierte Sozialwissenschaftler Goetz Briefs warnte vor dem ungehemmten „Siegeszug der Organisationen“⁸⁾, in dem er eine der schwerwiegendsten Gefahren für den weiteren Bestand der pluralistischen Demokratie sah. Ist heute politische Führung nach dem klassischen Muster der Demokratie noch möglich im Interesse des „gemeinsamen Wohls“, wenn nötig gegen die Macht von Verbänden und organisierten Interessen? Nicht ohne Grund wird von „neuen sozialen Fragen“ gesprochen, davon, daß immer mehr Interessen an den Rand des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Geschehens geraten, zumal derjenigen, die sich einer verbandsmäßigen Organisation entziehen (alte Menschen, Frauen, Jugendliche, Selbständige, Freie Berufe, Künstler, Intellektuelle usw., neue Minderheiten also)⁹⁾.

Der „Siegeszug der Organisationen“ hält an. Hunderte von Verbänden und organisierten Gruppen konkurrieren miteinander um die Sicherung ihrer Besitzstände und die bestmögliche Durchsetzung ihrer Interessen und Forderungen. Der früher verdächtige „Lobbyist“ hat sich längst zu einem Fachmann mit zum Teil hohem Sachverstand, zu einem „Insider“ des politischen Systems und der bestmöglichen Anwendung der sich anbietenden Instrumente zur Beeinflussung der politischen Willens- und Entscheidungsbildung, zur Beratung der Bürokratie und Handhabung der Gesetzgebungsmaschinerie und des Verwaltungshandelns gewandelt. Die Verbände und organisierten Gruppen sind nicht nur zu Beratern von Regierung und Verwaltung, sondern sogar zu Partnern geworden, mit denen allzu häufig im vorparlamentarischen Raum bereits abschließend ausgehandelt wird, was politisch geht oder nicht geht, was „mehrheitsfähig“ sein wird. Schon der in den Verbänden und organisierten Gruppen vorhandene Sachverstand läßt Abstimmung und Koordination nicht nur „angeraten“ sein lassen, sondern macht das rechtzeitige Zusammenspiel sogar notwendig. Regierung und Verwaltung werden beraten und beeinflußt. (Die Wissenschaft setzt sich in immer stärkerem Maße dem Verdacht aus, brauchbar und dienstwillig zu sein.) Immer schwerer zu durchschauen sind die Querverbindungen zwischen politischer Verantwortung und sachlicher Notwendigkeit. Alles dies und mehr deutet darauf hin, daß die Verbände und organisierten Gruppen sich mehr und mehr zur „Vierten Gewalt“ mausern.

Ohne Zweifel ist es eine wichtige Aufgabe der Verbände und organisierten Gruppen, nicht nur den Willen der von ihnen zusammengeschlossenen „Verbandsbürger“ zu erfragen, die jeweiligen Interessen zu artikulieren und rechtzeitig in den Prozeß der politischen Willensbildung einzubringen. Hinzu kommt die besonders wichtige Aufgabe, den Sachverstand zu bündeln und anzubieten, Dienste und Leistungen zu erbringen, die man „auf dem Markt“ nicht kaufen oder sonstwie erhalten kann.

Sollte die Macht dieser „Vierten Gewalt“ weiter anwachsen, so wird eine Gewährleistung und heute schon notwendige Restabilisierung des hart

erkämpften, traditionellen demokratischen Regierungssystems kaum möglich sein. Insbesondere dann, wenn diese „Vierte Gewalt“ eine für den Bürger nachvollziehbare, durchschaubare Kontrolle von Regierung und Verwaltung unmöglich machen sollte. In den Bürgerinitiativen kündigt sich bereits ein Protest an, der über kurz oder lang auch die Verbände und organisierten Gruppen erreichen könnte.

Die offene Ordnung des Grundgesetzes

Will man eine Entwicklung verhindern, die zu einer neuen Krise des Parlamentarismus, zum Scheitern der parteienstaatlichen Demokratie führt, muß man sowohl die Verfassung als auch die politische Theorie erneut daraufhin befragen, wie die hier beschriebene negative Entwicklung aufgefangen werden kann.

Verkürzt läßt sich sagen, daß die Interessenverbände vom Verfassungsgeber als gesellschaftliche Institutionen gesehen wurden, die in ihrer Stellung und Aufgabe gegenüber dem Staat zu schützen sind. Die sog. Magna Charta der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit findet sich in Art. 9 des Grundgesetzes und räumt den Verbänden und Vereinigungen die volle Autonomie zur Gestaltung ihrer Angelegenheiten ein und geht dabei davon aus, daß allgemeine Gesetze (Bürgerliches Recht, Vereinsrecht, Strafgesetz usw.) beachtet werden.

Ausgehend von diesem Freiheitsverständnis könnte man die Rolle und Aufgabe der Verbände wie folgt umreißen:

- Mit der Verwirklichung der freiheitlichen und demokratischen Ordnung in unserem Lande ist die Bedeutung der großen gesellschaftlichen Gruppen und Verbände ständig gewachsen.
- Sie gehören heute zu den unverzichtbaren, verfassungsrechtlich gesicherten Bestandteilen unserer offenen und pluralistischen Gesellschaft.
- Sie nehmen bestimmte Interessen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen wahr. Sie bilden wirksame Gegengewichte gegen andere organisierte Interessen: Gegen die konzentrierte wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht und gegenüber dem Staat.
- In den Gruppen und Verbänden vollziehen sich wesentliche Meinungs- und Willensbildungsprozesse, die für die Funktion einer arbeitsteiligen Wirtschaft und Gesellschaft wesentlich sind. D. h. die Gruppen und Verbände strukturieren die gesellschaftliche Willensbildung, sie vermitteln zugleich zwischen dem Bürger, der Gesellschaft und den staatlichen Institutionen. Die Verbände sind insoweit „Artikulationsinstrumente“ für die in der Gesellschaft existierenden Interessen. Sie kanalisieren die Interessen und bringen sie zugleich in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ein.

Dies zeigt schon: Die Antwort auf die Spannung Verbandsmacht – staatliche Macht ist nicht ausdrücklich in der Verfassung vorgegeben. Die

klassischen Dokumente der Verfassung zeigen, in welchem – heute noch erstaunlichem – Ausmaß die mit politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Macht verbundenen Risiken bejaht wurden – bejaht im Interesse der Freiheit der Gesellschaft. Die Verfassung ist insoweit offen, sie bejaht Pluralismus und Wettbewerb und vertraut auf Machtkontrolle und Machtausgleich (System der checks and balances).

Die Verfassung der Bundesrepublik liefert also keine geschlossene Sozialverfassung, sondern nur Teilantworten, aufzusuchen in den verschiedenen Regelungsbereichen: Autonomie gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handelns, Eigentumsverfassung, Koalitions- und Vereinigungsfreiheit, Tarifautonomie, Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, System der „checks and balances“.

Einem klassischen Abwehrrecht vergleichbar stehen auf der einen Seite der Schutz der privatautonomen Gestaltung der Lebensverhältnisse, das Subsidiaritätsprinzip, dem Staat bei dem Versuch entgegen, sich „nun endlich“ planend und gestaltend des Lebens in allen Bereichen der Gesellschaft „total“ zu bemächtigen. Auf der anderen Seite hängt die Freiheit der gesellschaftlichen Organisationen und Verbände in entscheidendem Maße davon ab, daß sie selbst diesen Ordnungsrahmen beachten und einhalten.

Antworten der politischen Theorie

Einige theoretische Ansätze sollen dargestellt werden, die sich um eine Antwort auf die beschriebene Problematik bemühen¹⁰⁾.

Theorie der „öffentlichen Aufgaben“: Mit dem streng juristischen Begriff „öffentliche Aufgaben“ wird das Handeln in den Bereichen Parlament, Regierung, Verwaltung, Rechtsprechung gekennzeichnet. Die Entwicklung der modernen Gesellschaft und ihrer Strukturen zeigt, daß sich in den letzten 20 Jahren eine selbständige Kategorie des „Öffentlichen“ in dem Feld zwischen staatlichem und gesellschaftlichem, privatem Handeln entwickelt hat. In den fortgeschrittenen Gesellschaften gibt es heute eine Fülle von Aufgaben, die weder allein vom Staat, noch allein von Privatpersonen, privaten Vereinigungen getragen und erfüllt werden, z. B. wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge, Sozialfürsorge, Krankenversorgung, Informationssektor (Rundfunk/Fernsehen) usw.

Als rechtliche Konsequenz kommt danach in Betracht: Entweder eine stärkere Inpflichtnahme privater Träger solcher öffentlicher/quasi-öffentlicher Aufgaben, eine Verstärkung der staatlichen Aufsicht und hieraus folgender Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten oder eine verstärkte Öffnung des Zugangs zu öffentlichen Aufgaben, d. h. keine ausschließliche Kompetenz des Staates in diesem Aufgabenbereich. Die offensichtliche Schwäche dieser Theorie liegt schon in dem Begriff „öffentliche Aufgaben“, der einer ständigen Veränderung der gesellschaftlichen Anschauungen und der sich stetig verändernden Definition der Staatsaufgaben ausgesetzt ist.

Theorie vom Subsidiaritätsprinzip: Der Kern dieser Theorie ist darin zu sehen, daß in der Reihe: Einzelner, Familie, Gruppe, Verband, Staat die jeweilige Einheit die ihr zukommenden Aufgaben wahrnehmen und tatsächlich eigenständig ausführen kann – eine Eigenständigkeit, die zu schützen ist. Beispiele hierfür sind z. B. das Erziehungsrecht der Eltern, Aufgaben im gesamten Sozialbereich, Gestaltung des Lebens in der Gemeinde, Einrichtungen der Selbstverwaltung, föderalistische Gestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern (Bundesstaat/Föderalstaat) usw.

Grunderfordernis für das Funktionieren dieses Prinzips ist, daß die die Aufgaben wahrnehmende Einheit sachgerechtes Handeln gewährleisten kann. Für die rechtliche Gestaltung heißt dies, daß die kleinere Einheit (Verband) grundsätzlich einen Kompetenzvorsprung vor dem Staat für sich in Anspruch nehmen kann. Die Schwäche dieser Theorie liegt auch hier in dem Begriffselement der „Garantie einer sachgerechten Aufgabenerfüllung“, in der Frage, wer entscheiden soll, ob die Aufgaben sachgerecht erfüllt worden sind oder in Zukunft erfüllt werden können.

Theorie vom Neutralitätsprinzip: Diese Theorie läuft darauf hinaus, dem Staat jegliche Einmischung und Parteinahme in gesellschaftliche Konflikte zu verbieten. Offensichtlich ist, daß angesichts der vielfältigen Kompetenzüberschneidungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Aufgaben dieses Prinzip nur für Bereiche in Frage käme, die eine – zumindest relativ – klare Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung zulassen (z. B. im Verhältnis Staat – Kirche, Arbeitgeber – Arbeitnehmer, Koalitionsfreiheit – Tarifautonomie u. ä.). erinnert man sich an die Wahlkämpfe der letzten 10 Jahre in den modernen Demokratien, so fällt auf, welche politische Bedeutung dem sog. „Gebot der parteipolitischen Unabhängigkeit“ in der Auseinandersetzung zwischen den großen (politisch ins Gewicht fallenden) gesellschaftlichen Vereinigungen (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Großunternehmen, Banken u. ä.) und den politischen Parteien zukommt. In dem Maße, in dem die großen gesellschaftlichen Vereinigungen ein allgemeinpolitisches Mandat anstreben, in dem Maße könnte das Bedürfnis nach einer abschließenden Normierung des „Gebots der parteipolitischen Unabhängigkeit“ wachgerufen werden. Sehr fraglich erscheint, ob dies ohne eine Katalogisierung und Festschreibung der jeweiligen Verbandsaufgaben und der dazugehörigen Handlungsmöglichkeiten abginge; mit der Folge, daß eine ganze Reihe von großen gesellschaftlichen Vereinigungen von der Artikulation allgemeinpolitischer Meinungen und Forderungen „ausgesperrt“ werden müßten.

Theorie von der Sozialpflichtigkeit. Dieser insbesondere von K. H. Biedenkopf vertretene und wiederholt begründete Ansatz zur Lösung des Verbändeproblems geht von der Überlegung aus, daß mit der Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips in Art. 20 des Grundgesetzes das in Art.

14 und 15 des Grundgesetzes formulierte Prinzip der „Sozialpflichtigkeit von Eigentum“ auf alle Formen gesellschaftlicher Machtpositionen sich erstrecke¹¹⁾. Das Prinzip der Sozialpflichtigkeit müsse angesehen werden als eine allgemeine Form der Bindung von Autonomien (hier der Verbände und gesellschaftlichen Organisationen, Interessenzusammenschlüsse) zugunsten der Allgemeinwohl-Verwirklichung. Zutreffend weist Biedenkopf in diesem Zusammenhang auf eine ähnliche Diskussion um die Aufgabe und Rolle der elektronischen Medien (Rundfunk, Fernsehen) hin, die in einer auf Kommunikation ausgerichteten und auf sie angewiesenen Gesellschaft eine besondere Verantwortung trifft.

Bei grundsätzlicher Bejahung der in Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes verbürgten Tarifautonomie, – auch dort, wo die Tarifpartner „tief in die Geschicke des ganzen Volkes eingreifen“¹²⁾ – gäbe es in einem demokratischen Gemeinwesen kein Recht ohne Pflichten und keine Freiheit ohne Verantwortung weder für den einzelnen Bürger noch für Gruppen. Aus dem Prinzip der „Sozialpflichtigkeit der Verbände“ leitet K. H. Biedenkopf eine Reihe von Anforderungen ab, insbesondere hinsichtlich des Verhaltens und der Berücksichtigung allgemeinwohl-bestimmter Interessen. Diese Position darf nicht als ein Votum zugunsten eines Verbändegesetzes verstanden werden. K. H. Biedenkopf hält ein allgemeines „Verbändegesetz“, d. h. den Versuch einer generellen Kodifikation des Verbandslebens für „nicht zweckmäßig“¹³⁾. Es wird eine differenzierte Position vertreten, die in der These zusammengefaßt ist, daß sich die mit dem Wirken und der Funktion der Verbände verbundenen Probleme nicht ohne Hilfe des Gesetzgebers lösen ließen. Als Problembereiche werden insoweit genannt die Publizität, insbesondere die Publizität der Verbandsvermögen, die demokratische Gestaltung der Verbandsverfassung, die Wahlordnung, die innere Organisation, der Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft in Verbänden, die Gefahr „faktischer Zwangsmitgliedschaft“¹⁴⁾, die Schiedsgerichtsbarkeit der Verbände (bzw. der Vereine und ähnlicher Organisationen) in ihrem Verhältnis zur ordentlichen Gerichtsbarkeit u. ä.

Diese und ähnliche Fragen und Probleme können heute schon von dem Gesetzgeber geregelt werden. Der Gesetzgeber hat auf dem Gebiet des Tarif- und Arbeitskampfrechts, des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechts sowie auf dem Gebiet des Unternehmensrechts seit 1949 eine große Zahl von Rechtsbestimmungen erlassen bzw. die entsprechenden Gesetze verfassungskonform novelliert. Ebenso wie in den hier genannten Bereichen kann der Gesetzgeber die berufsverbandsrechtliche Stellung der Koalitionen und der sie tragenden Verbände und Vereinigungen durch eine organisationsrechtliche Ausführungsgesetzgebung konkretisieren, die allerdings auch dem von der Verfassung vorgegebenen Rahmen entsprechen muß¹⁵⁾.

Dies ist auch die rechtlich-realisierbare Zielrichtung der hier zusammengefaßten Überlegungen und nicht ein allumfassendes Verbändegesetz, das sehr wahrscheinlich schon an der Frage scheitern müßte, wie ein

relevanter Verband von einem nicht-relevanten Verband begrifflich abzugrenzen ist. Ganz zu schweigen von der Vermutung, daß es bis auf weitere Zukunft keine politische Mehrheit für ein Gesetzesvorhaben unter dem Schlagwort „Verbändegesetz“ geben wird, da heute schon sichtbar ist, daß dies die Autonomie der Verbände, der organisierten Interessen und ihrer Zusammenschlüsse, der Gewerkschaften auf unnötige Weise schmälern würde, ohne dem beabsichtigten Ziel einer „Sozialpflichtigkeit der Verbände“ einen Schritt näher gekommen zu sein. Dies zeigte sich bereits an dem von einer FDP-Partei-Kommission erarbeiteten Entwurf eines Verbändegesetzes aus dem Jahre 1976, der aus rechtlichen und politischen Gründen die Hürde des FDP-Bundesvorstandes nicht passieren konnte¹⁶).

Wer auch immer sich auf den Weg machen sollte, die heute schon geltenden Gesetze und Rechtsvorschriften in übersichtlicher Weise wie z. B. in einem Gesetz für die Berufsverbände oder Koalitionen zusammenzufassen, müßte verfassungskonforme, rechtlich funktionierende, politisch durchsetzbare Antworten auf folgende Probleme finden¹⁷):

1. Begriff der Koalition im Sinne von Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz
2. Ziele und Mittel der Koalitionen
3. Organisatorischer Aufbau und innere Willensbildung (sog. demokratische Infrastruktur)
4. Sicherung politisch-institutioneller Unabhängigkeit
5. Geschäftsführungs- und Vertretungsbefugnisse der „Vereinsorgane“
6. Grundlage und Ausmaß der Haftung für das Handeln des Verbandes
7. Bestimmungen zur Gründung einer Koalition, zu Beitritt, Austritt, Ausschluß
8. Beitragswesen, Verwaltung des Vermögens
9. Bestimmungen zum Beitritt und zur Aufnahme in übergeordnete Verbände (Verhältnis Einzelverband zu Spitzen-, Dachverband)
10. Verhältnis zu anderen Verbänden wie z. B. lautere und unlautere Werbemaßnahmen
11. Stellung von Vertrauensleuten, Funktionären der Verbände in anderen Bereichen (wie z. B. in Betrieben usw.)
12. Mögliche Unverträglichkeit der Ämter im Verband und in anderen Bereichen (wie z. B. Unverträglichkeiten von Verbandsamt und politischem Mandat u. ä.)
13. Partei- und Prozeßfähigkeit der Koalition, des Verbandes.

So zutreffend der Hinweis von K. H. Biedenkopf ist, daß der Staat, ausgehend von der demokratischen Verfassungsordnung, verpflichtet ist, die nicht organisierten Interessen gegenüber der organisierten „Macht“ der Verbände und Interessenzusammenschlüsse zu schützen, so deutlich ist dennoch, daß der „Begriff der Sozialpflichtigkeit“ schon in seiner Begrifflichkeit sehr schwer zu fassen bzw. klar zu definieren ist.

Mit dem Ruf nach „mehr Staat“ kann die Problematik sicher nicht gelöst werden¹⁸⁾.

Die vorstehende Problemauflistung zeigt zum anderen, daß die hier zu behandelnden Fragen allein mit rechtlichen Überlegungen und Lösungsvorschlägen auch kaum ausreichend beantwortet werden können. Der enge Zusammenhang zwischen dem politischen Zustand eines Landes und den gesellschaftlichen Reaktionen auf politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen wird insbesondere in der Verbändefrage deutlich. Hinzu kommt die beschriebene, sich ständig erneut verändernde Spannungslage im Verhältnis staatliche Macht – Verbandsmacht sowie die einer weitgehend offenen Wertung überlassene Frage, in welchem Verhältnis sich die Vorzüge verbandsmäßiger Interessenvertretung und die mögliche Gefahr des zu großen Eingriffs in die Freiheitsrechte, in die demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse gegenüberstehen. Hier ergeben sich also Fragen, die insbesondere Gegenstand verstärkter sozialwissenschaftlicher Forschungen sein könnten, die Fakten zutage fördern müßten, die über das hinausgehen, was die Verbände von sich aus mitzuteilen bereit sind. Auch gibt es eine ganze Reihe von Fragen, die nicht ausreichend beantwortet worden sind, wie z. B. eine differenzierende Untersuchung über die Typologie der Verbände, um nur eine wesentliche Frage zu nennen¹⁹⁾.

Die „Sozialpflichtigkeit der Verbände“ ist weniger ein „rechtsdogmatisches“ Prinzip, sondern vielmehr eine auf die freiheitliche Ordnung einer Demokratie ausgerichtete Verhaltensmaxime. Hierin liegt auch ihre eigentliche politische Bedeutung.

Entscheidung zugunsten der Freiheit

Die Macht der Verbände und der Staat – dies ist letztlich nichts anderes als die Herausforderung an die politischen gesellschaftlichen Kräfte in der Bundesrepublik, sich ihrer jeweiligen Verantwortung neu zu stellen. Die „innere Souveränität“ als der Ort, wo letztlich geführt wird, kann nur dann gewährleistet werden, wenn die jeweilige Regierung ihre Führungsaufgabe wahrnimmt, auch dann, wenn es darauf ankommt, Gruppeninteressen im Interesse des Allgemeinwohls oder aber zum Schutz von Minderheiten zurückzudrängen. In dem Maße, in dem gerade eine Regierung den Bürgern und ihren Organisationen und Vereinigungen die anstehenden, alle betreffenden Probleme und auch die Grenzen des Machbaren benennt, in dem Maße wird es den Gruppen möglich, nach einem Kompromiß zu suchen, verantwortlichen Gebrauch von ihrer Autonomie zu machen. Ausgehend von unserer offenen, die Freiheit und Autonomie behahenden Verfassung bieten sich insoweit folgende ordnungspolitische Grundsätze an:

1. In einer freiheitlich-demokratischen Ordnung gehören die Verbände zu den unverzichtbaren, verfassungsrechtlich gesicherten Bestandtei-

len einer offenen, pluralistischen Gesellschaft. Hieraus folgt zumindest:

- Gewährleistung der Typenvielfalt und Differenziertheit
 - keine abschließende Festschreibung des „Status quo“ der heute existierenden Verbände und Vereinigungen
 - Sicherung des Freiheitsraumes durch den Staat **und** Bekämpfung freiheitseinschränkender Machtzusammenballungen
 - Sicherung der Chancengleichheit
 - Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips, bezogen auf die „Verfassung“ der Verbände (z. B. Aufnahme, Ausschluß von Mitgliedern, Wahlverfahren, Ämtervergabe, Verbandsführung, Finanzgebaren, Zugang zur Gerichtsbarkeit u. ä.)
 - Gewährleistung des Gewaltenteilungsprinzips, d. h. Erhaltung des Gleichgewichts zwischen gesetzgebender, vollziehender, rechtsprechender Gewalt.
2. Legt man das Sozialstaatsprinzip der Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes (Bundesrepublik als „sozialer“ Bundesstaat) der Betrachtung der Verbändewirklichkeit zugrunde, so folgt hieraus:
- Die Verbände müssen bei der Gestaltung ihrer „Verfassung“ und Organisation sowie bei ihrem praktischen Handeln darauf achten, daß Minderheiten zu Worte kommen können und nicht erdrückt werden. Eine der größten Versuchungen der modernen Verbändeentwicklung ist die Konzentration der Macht. Eine auch von den Verbänden bewußt betriebene Strategie der Dekonzentration von Macht dient langfristig gesehen in jedem Fall der Sicherung der Freiheit und sozialen Wirksamkeit der Verbände.
 - Anerkennt man heute die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, bietet sich insoweit die Frage an, welche Wirkung die Grundrechte im einzelnen im Bereich der Verbände entfalten bzw. wo freiheitseinschränkende Hindernisse festzustellen sind.
3. Betrachtet man das Spannungsverhältnis zwischen Verbandsmacht – parteienstaatlicher Demokratie – parlamentarischer Repräsentation, ist festzustellen:
- Die Kontrollfunktion und der Gesetzesbeschluß des Parlaments darf nicht eingeschränkt werden. Das Parlament darf nicht zum bloßen Ratifikationsinstrument gesellschaftlicher Vereinbarungen degradiert werden. Dies bedingt eine entscheidende Bekämpfung von „Sozialpakten“ zwischen der Regierung und gesellschaftlichen Großorganisationen und Verbänden. Nicht zuletzt auch aus diesem Grunde hat die Verfassungsenquête-Kommission der gewerkschaftlichen Forderung nach Einführung von Wirtschafts- und Sozialräten in Bund und Ländern, die gleichberechtigt neben den Parlamenten stehen sollen, seine Zustimmung versagt.
 - Ein „Sozialpakt“ zwischen Staat, Wirtschaft und Verbänden ist nicht dazu geeignet, den berechtigten Interessen der Schwachen in

unserer Gesellschaft Rechnung tragen zu können. Insbesondere an diesem Punkt muß sich die Verantwortung und Kompromißbereitschaft der großen Gruppen und organisierten Interessen bewähren. Der Schutz der Minderheiten ist insoweit unverzichtbarer Bestandteil sozialverpflichteter Autonomie.

- Das Parteienprivileg des Artikel 21 des Grundgesetzes gibt den politischen Parteien einen gesamtpolitischen Artikulationsauftrag.
- Die Verbände und organisierten Interessen müssen auf die Vertretung partikularer Interessen verwiesen bleiben. Keinem Verband, keinem organisierten Interesse steht ein gesamtpolitisches Mandat zu, der originäre Zugang zum Kern politischer Führung muß versperert bleiben.
- Nicht ein „Verbändegesetz“ ist vonnöten, sondern Selbstkontrolle bei der Ausübung tatsächlich möglicher Macht und Einflußnahme, „Sozialpflichtigkeit“ als politisch-ethischer Maßstab.

Zum Schluß sei gewarnt vor einer polemischen Diskussion um ein „Verbändegesetz“. Dies würde der Freiheit der Verbände und Gruppen nur schaden. Überlegt werden sollte vielmehr, ob es nicht ein lohnendes Unterfangen wäre, wenn sich das Parlament in einem „Verbände-Hearing“ mit den heute vorliegenden Erkenntnissen beschäftigen würde.

Anmerkungen

- ¹⁾ Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie (Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände), Hrsg. W. Dettling, München–Wien 1976.
- ²⁾ J. Lehlbach, Staat, Parteien und Gewerkschaften, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 23/1972, 265 ff.
- ³⁾ K. H. Biedenkopf, R. v. Voss, Staatsführung, Verbandsmacht und innere Souveränität (Von der Rolle der Verbände, Gewerkschaften und Bürgerinitiativen in der Politik), Stuttgart 1977.
- ⁴⁾ Vgl. J. Weber, Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, München 1976, 57 ff., 61.
- ⁵⁾ Vgl. J. Weber, aaO, 62.
- ⁶⁾ Vgl. J. Weber, aaO, 65.
- ⁷⁾ Vgl. J. Weber, aaO, 66 f.
- ⁸⁾ Zitiert bei Ph. Herder-Dorneich, Zur Verbandsökonomik, Berlin 1973, 5.
- ⁹⁾ Vgl. hierzu „Unsere Politik für Deutschland – Mannheimer Erklärung“, Erklärung des Bundesvorstandes der CDU vom 12. November 1975, Hrsg. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1975, Kapitel 2.3. Rolle der gesellschaftlichen Gruppen, 18 f.
- ¹⁰⁾ Vgl. K. M. Meessen, Erlaß eines Verbändegesetzes als rechtspolitische Aufgabe, Recht und Staat, Heft 459, Tübingen 1976, 8 ff.
- ¹¹⁾ K. H. Biedenkopf, Solidarität und Subsidiarität in einer freien Gesellschaft, Hrsg. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1974, ders. Der Bürger zwischen Gruppeninteresse und Staatsbürokratie, Herder-Korrespondenz Heft 1/1976, 13 ff.
- ¹²⁾ Vgl. hierzu Handelsblatt-Gespräch zum CDU-Grundsatzprogramm mit K. H. Biedenkopf, R. Nahrendorf, Handelsblatt v. 15. 9. 1978.
- ¹³⁾ Vgl. K. H. Biedenkopf, R. v. Voss, aaO, 12, 16.
- ¹⁴⁾ Vgl. die von K. H. Biedenkopf genannten Fälle in K. H. Biedenkopf, R. v. Voss, aaO, 15.
- ¹⁵⁾ Vgl. hierzu F. J. Säcker, Tarifhoheit, Koalitionsfreiheit und Verbände, in K. H. Biedenkopf, R. v. Voss, aaO, 93 ff., 101.
- ¹⁶⁾ Entwurf eines Verbändegesetzes, Kommission des Bundesvorstandes der FDP „Gesellschaftliche Großorganisationen“, Kommissionspapier lfd. Nr. VIII/3.
- ¹⁷⁾ F. J. Säcker, aaO, 101 ff.
- ¹⁸⁾ K. M. Meessen, aaO, 32.
- ¹⁹⁾ Vgl. K. M. Meessen, aaO, 32.

Zur Person des Verfassers

Rechtsanwalt Rüdiger von Voss, Bonn; Vorsitzender der Forschungsgemeinschaft 20. Juli e. V., Berlin.