

# aus politik und zeit geschichte

## beilage zur wochen zeitung das parlament

Ulrich von Alemann

Innerverbandliche Demokratie —  
Privatsache oder Politikum?

Gunther Teubner

Verbandsdemokratie durch Recht?

Edda Müller

Das Unbehagen an den Verbänden

Burckhard Blanke

Verbände in der Parteidiskussion

B 8/77

26. Februar 1977

Ulrich von Alemann, Dr. phil., geb. 1944; seit 1972 Wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

Veröffentlichungen: Parteiensysteme im Parlamentarismus. Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheoremen, Düsseldorf 1973; Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis, Stuttgart 1974 (mit E. Forndran); (Hrsg.) Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung. Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, Opladen 1975.

Gunther Teubner, Dr. jur., M. A. (Rechtssoziologie), geb. 1944; seit 1970 wissenschaftlicher Assistent am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Tübingen; 1977 Habilitation in Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: Standards und Direktiven in Generalklauseln. Möglichkeiten und Grenzen der empirischen Sozialforschung bei der Präzisierung der Gute-Sitten-Klauseln im Privatrecht, Frankfurt 1971; Teamwork in der Juristenausbildung, JuS 1971, 268 (zus. mit Schwarzmann); Ziele und Methoden der verbandsrechtlichen Reformdiskussion, ZGR 1975, 459; Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, Habilitations-Schrift Tübingen 1976.

Edda Müller, Dipl. Pol., geb. 1942; seit 1970 Hilfsreferentin im Bundesministerium des Innern.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit H. Schatz) Die Reorganisation im BML, Ms, Bonn 1974; Aufbau- und Ablauforganisation des Bundesministeriums für Verkehr, in: Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Untersuchung zur Reorganisation des Bundesministeriums für Verkehr, Bd. 1, Bonn, 1975, S. 127 ff.

Burckhard Blanke, Dr. phil., geb. 1943; seit 1973 Dozent für Verfassungs-, Innen- und Kommunalpolitik an der Theodor-Heuss-Akademie der Friedrich-Naumann-Stiftung in Gummersbach.

Veröffentlichungen u. a.: (mit Diether Craemer und Gunther Degreif) Kommunale Neugliederung im politischen Planspiel, in: Materialien zur politischen Bildung, Heft 1/1974; Außenpolitik und Verteidigungspolitik, in: 'liberal', Heft 5/1975; NVA und innere Sicherheit; in: Studiengruppe Militärpolitik, NVA, ein Anti-Weißbuch zum Militär in der DDR, Hamburg 1976; Politische Strukturen und Prozesse, in: Walter Schlangen (Hrsg.), Politische Grundbegriffe, Stuttgart 1976.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:  
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,  
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Innerverbandliche Demokratie — Privatsache oder Politikum?

## I. Verbände im Parteienstaat oder Parteien im Verbändestaat?

Trotz einer eher nachlassenden Beschäftigung der Sozialwissenschaften mit politischen Organisationen — verglichen mit den fünfziger und sechziger Jahren<sup>1)</sup> — ist ziemlich unvermittelt ein aktuelles politisches Interesse an Verbänden festzustellen.

— Die SPD ließ auf ihrem 4. Rechtspolitischen Kongreß im Juni 1975 in Düsseldorf eine Arbeitsgruppe zum Thema „Freiheit gegenüber gesellschaftlicher Macht“ (sprich: Verbänden und Interessengruppen) tagen<sup>2)</sup>;

— die CDU fordert in ihrer „Mannheimer Erklärung“ von 1975 rechtliche Regelungen, die eine Gemeinwohlverpflichtung der Verbände und eine demokratische interne Willensbildung verlangen<sup>3)</sup>;

— die FDP bereitet mit einer Kommission des Bundesvorstandes ein „Verbändepapier“ vor, das ebenfalls auf den Entwurf eines Verbändegesetzes analog dem Parteiengesetz abzielt<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Dieser Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Autor auf der Fachkonferenz „Basis der Verbände-Fiktion oder Realität?“ der Theodor-Heuss-Akademie, Gummersbach, am 27.—29. Juni 1975, hielt.

<sup>2)</sup> Vgl. als Bestandsaufnahme die Bibliographien: Kurt P. und Juliane Tudyka, *Verbände, Geschichte, Theorie, Funktion*. Ein bibliographisch-systematischer Versuch, Frankfurt 1973; Hans-Gerd Schumann, *Die politischen Parteien in Deutschland nach 1945*. Ein bibliographisch-systematischer Versuch, Frankfurt 1967; und neuerdings Klaus Günther und Kurt Th. Schmitz, *SPD, KPD/DKP, DGB in den Westzonen und in der Bundesrepublik Deutschland 1945—1973*. Eine Bibliographie, Bonn 1976.

<sup>3)</sup> „Freiheit in der sozialen Demokratie“. Materialien zum 4. Rechtspolitischen Kongreß der SPD am 6., 7. und 8. Juni 1975 in Düsseldorf, Berlin 1975, Bd. I.

<sup>4)</sup> CDU (Hrsg.), *Unsere Politik für Deutschland — Mannheimer Erklärung*. Erklärung des Bundesvorstandes der CDU, Bonn, November 1975, S. 36 f.

<sup>5)</sup> Vgl. Fachkonferenzen der Theodor-Heuss-Akademie der Friedrich-Naumann-Stiftung in Gummersbach, z. B. „Die Basis der Verbände: Fiktion oder Realität?“, 27.—29. Juni 1975.

Die „Herrschaft der Verbände“<sup>5)</sup>, der „Verbändestaat“ — früher mehr beklagt von konservativen Staatslehrern, die das staatliche Herrschaftsmonopol durch einen politischen Pluralismus bedroht sahen —, diese Macht der Interessengruppen wird neuerdings viel konkreter von den Konkurrenzorganisationen, den Parteien, thematisiert. Die Parteien disku-

### INHALT

#### I. Parteien im Verbändestaat oder Verbände im Parteienstaat

1. Parteien und Verbände — Kinder der bürgerlichen Gesellschaft
2. Funktionale Arbeitsteilung — strukturelle Überlappung
3. Innerorganisatorische Demokratie — Paradox oder Sachzwang

#### II. Die Normen — innerorganisatorische Demokratie als Auftrag

1. Rechtlich begründbar?
2. Demokratietheoretisch begründbar?

#### III. Die Realität — zwei Illustrationen

1. Beispiel Gewerkschaften
2. Beispiel ADAC

#### IV. Fazit

tieren Maßnahmen zur Verbesserung der inneren Demokratie in den Verbänden — eine kuriose Konstellation, wenn man sich erinnert, wieviel schon über den Mangel an innerer Demokratie in den Parteien geklagt wurde<sup>6)</sup>.

<sup>6)</sup> Theodor Eschenburg, *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart 1955.

<sup>7)</sup> Vgl. aus der jüngeren Literatur Hans See, *Volkspartei im Klassenstaat oder Das Dilemma der innerparteilichen Demokratie*, Reinbek 1972 und Joachim Raschke, *Innerparteiliche Opposition. Die Linke in der Berliner SPD*, Hamburg 1974.

Innerparteiliche Demokratie ist ein Politikum — darüber ist man sich einig, seit das Grundgesetz den demokratischen Aufbau der Parteien so eindeutig fordert. Innerverbandliche Demokratie dagegen wird meist noch als Privatsache des Verbandes und seiner Mitgliedschaft angesehen. Wem die Politik des Verbandes nicht paßt, der kann austreten oder einen neuen Verband gründen.

Ein Vergleich der innerverbandlichen und der innerparteilichen Demokratie bietet sich in dieser Situation an. Ist ein solcher Vergleich angesichts der unterschiedlichen Aufgaben zwischen Parteien und Verbänden und mehr noch unter den Verbänden selbst — vom Sportverein über die Gewerkschaft bis zum Ärzteverband oder dem ADAC — überhaupt sinnvoll und statthaft? Zur Klärung dieser Frage sei zunächst ein kurzer historischer Rückblick auf die Entwicklungsgeschichte von Parteien und Verbänden gegeben, gefolgt von einigen Überlegungen zu ihren heutigen Aufgabenstellungen und Funktionen.

### 1. Parteien und Verbände — Kinder der bürgerlichen Gesellschaft

Folgt man der Entwicklung der Diskussion um die Legitimität von Parteien und Verbänden als politische Einflußfaktoren, so fällt eine beträchtliche Zeitverschiebung auf. Die kontroverse Diskussion um die Parteien als legitime ‚Transmissionsriemen‘ des Wählerwillens — noch in der Weimarer Republik heftig geführt — wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik allmählich überwunden und machte nicht nur ihrer Duldung, sondern fast schon ihrer Privilegierung im Grundgesetz und mehr noch in der Verfassungswirklichkeit Platz. In den fünfziger Jahren schien sich derselbe Prozeß von Verfeinerung, Duldung und Anerkennung noch einmal mit den Verbänden abzuspielden, bis die pluralistische Theorie den Verbändestaat heute weitgehend akzeptierte, um aber erneut einer Infragestellung nun von Kritikern eines „asymmetrischen Pluralismus“ ausgesetzt zu sein. Die Verbändestaatsdiskussion überholt die Parteienstaatsdiskussion.

Diese zeitliche Abfolge der Anerkennungsfrage täuscht aber über die tatsächliche historische Entstehung von Parteien und Verbänden hinweg. Denn Verbände, Lobby, pressure groups, Interessengruppen usw. sind keines-

wegs jünger als die Parteien<sup>7)</sup>. Ohne streiten zu wollen, was nun die ersten Verbände waren, ob römische Klientel, mittelalterliche Zunft- und Handelsverbände oder Wirtschaftsverbände in der beginnenden Industrialisierung, bleibt entscheidend, daß die Entstehung des heute relevanten Verbandswesens gleichzeitig mit der Entwicklung der politischen Parteien in das 19. Jahrhundert weist. Der Absolutismus hatte die intermediären Beziehungen zwischen Bürgern und Staat — die Zünfte, Stände, teilweise auch die Kirchen — recht erfolgreich zerschlagen. Die Industrialisierung im Zeichen des bürgerlichen Konkurrenzkapitalismus bedeutete dann ein weiteres Herausreißen aus überkommenen sozialen Bindungen in Stadt und Land. Die anonymen Arbeitsverhältnisse und Handelsbeziehungen über räumliche und personelle Distanz machten formalisierte Kommunikation und *Organisation* notwendig: Gleiche soziale und ökonomische Interessen mußten artikuliert und organisiert werden.

Die frühen bürgerlichen Revolutionen in den USA und Frankreich waren allgemein noch deutlich von Feindseligkeit gegenüber „factions“ geprägt. Das zeigt sich an den „Federalist Papers“ der amerikanischen Verfassungsgeschichte genauso wie bei Rousseau oder den Jakobinern<sup>8)</sup>. Im politischen Klima des bürgerlichen Frühkapitalismus von England und Frankreich und erst recht des spätf feudalen Deutschland in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren es zunächst Handels- und Kapitalinteressen, die sich organisierten. Die britische Anti-Corn-Law-League ist ein bekanntes Beispiel für eine frühe wirtschaftliche pressure group<sup>9)</sup>.

Das Grundrecht auf freie Assoziation erlangte zuerst das Bürgertum für die Vertretung seiner Wirtschaftsinteressen. Die Koalitionsfreiheit der Arbeiter mußte gegen das Bürgertum erst im Laufe des Jahrhunderts in langen Kämpfen errungen werden — in einer Zeit, als sich wirtschaftliche Interessengruppen

<sup>7)</sup> Zur Vorgeschichte vgl. als Überblick die beiden Reader von Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Deutsche Parteien vor 1918*, Köln 1973 und Heinz J. Varain (Hrsg.), *Interessenverbände in Deutschland*, Köln 1973.

<sup>8)</sup> Vgl. zur historischen Parteitheorie in den USA und Frankreich, Ghita Ionescu und Isabel de Madariaga, *Die Opposition. Ihre politische Funktion in Vergangenheit und Gegenwart*, München 1971, S. 62–69, sowie Ulrich von Alemann, *Parteiensysteme im Parlamentarismus*, Düsseldorf 1973.

<sup>9)</sup> Vgl. Ivor Jennings, *Party Politics*, Cambridge 1961, Bd. II, S. 109.

und auch politische Parteien bereits organisiert hatten. Die vermeintlich dem Gemeinwohl zugetane Politik des wilhelmischen Obrigkeitsstaates, die den Begriff der Parteipolitik bis heute nachwirkend als Schimpfwort markierte, schloß sich zu jener Zeit bereitwillig Verbandsinteressen aus Industrie und Landwirtschaft auf und war weit davon entfernt, dem von konservativen Staatslehrern gepflegten Bild des über der Gesellschaft mit ihren Parteien und Interessengruppen schwebenden Staates zu entsprechen.

Parteien und Verbände sind also beide legitime Kinder der bürgerlichen Gesellschaft und ihrer ökonomischen Verfassung. Sie waren in ihrer Anfangszeit oft so eng verschwistert, daß sie noch heute kaum zu trennen sind — so in der Arbeiterbewegung die Gewerkschaften und die Arbeiterparteien (besonders deutlich in England, wo bis heute eine korporative Mitgliedschaft der Gewerkschaften in der Labour Party gilt), so auch im bürgerlichen Mittelstand, wo in der Weimarer Republik unzählige kleine Interessengruppen als Parteien kandidierten, wie z. B. die Aufwertungs-, Grundbesitzer- und Weinbauernparteien, oder wie in den fünfziger Jahren, als der BHE als Flüchtlingspartei kandidierte, und wie heute etwa ein Wirtschaftsrat in der CDU sich als Sachwalter bestimmter Interessen versteht.

Eine Isolierung von Parteien- und Verbände-forschung ist deshalb genauso unfruchtbar wie eine Konfrontation von Theorien des Parteienstaates gegen solche des Verbändestaates. Völlig zu Recht kennt die marxistische Forschung keine Trennung dieser Organisationsformen<sup>10)</sup>, aber auch die „bürgerliche“ amerikanische Literatur faßt häufig politische Parteien und Verbände zusammen<sup>11)</sup>. Sie sind gemeinsam Gegenstand der politischen Soziologie<sup>12)</sup>.

## 2. Funktionale Arbeitsteilung — strukturelle Überlappung

Die Funktionen von Parteien und Verbänden stimmen überein, besonders in unserer Gesellschaft eines Pluralismus der politischen Orga-

nisationsformen. Es ist daher nicht sinnvoll, die Funktionen der Parteien von denen der Verbände völlig zu trennen. Dies wird ein-sichtig bei dem, was ich *kommunikative Funktionen* nennen, die man differenzieren kann in:

- a) Interessen-Aggregation,
- b) Interessen-Artikulation und
- c) (politische) Sozialisation.

Alle diese kommunikativen Funktionen werden von Parteien und Verbänden wahrgenommen. Es ist evident, daß ein kleiner Sport- oder Briefmarkensammlerverein ebenso Interessen aggregiert, artikuliert und seine Mitglieder (z. T. auch politisch) sozialisiert wie die Großorganisationen z. B. der Gewerkschaften, der Bauernverbände oder selbstverständlich der politischen Parteien. Es differieren nur die relativen Anteile der einzelnen Funktionen.

Neben diesen kommunikativen Funktionen engagieren sich besonders öffentlich aktive Verbände als politische Organisationen mit *Hoheitsfunktionen*. Diese kann man differenzieren in:

- a) Rekrutierung politischen Personals und
- b) Herrschaftsausübung.

Auch hier besteht keineswegs ein Monopol der Parteien, das zwar von manchen beansprucht, aber selbst von vielen Interpreten des Art. 21 des Grundgesetzes bestritten wird, der, obwohl er die Parteien so weitgehend „verstaatlicht“ und privilegiert, doch nur von *Mit-Wirkung* spricht<sup>13)</sup>. Die Großverbände „sponsern“ und delegieren Personal in die Legislative wie auch in die Exekutive, freilich nicht ohne Zutun der Parteien. Daneben üben Verbände zunehmend selbst Hoheitsfunktionen aus, so daß sie kaum mehr der „privaten“, gesellschaftlichen Sphäre überlassen werden können, wie dies einer altliberalen Theorie entspricht<sup>14)</sup>. Das zeigt sich etwa bei der Rolle der sog. Sozialpartner in der Besetzung von Arbeits- und Sozialgerichten, bei der Rolle der Kammern oder den Aktivitäten der Verbände im schulischen, karitativen und sozialen Bereich. Und schließlich üben die

<sup>10)</sup> Vgl. Dieter Fricke u. a., Die bürgerlichen Parteien in Deutschland. Handbuch der Geschichte der bürgerlichen Parteien und anderer bürgerlicher Interessenorganisationen vom Vormärz bis zum Jahre 1945, 2 Bde., Leipzig 1968—1970.

<sup>11)</sup> Vgl. V. O. Key, Politics, Parties, and Pressure Groups, New York 1858<sup>4</sup>.

<sup>12)</sup> Otto Stammer und Peter Weingart, Politische Soziologie, München 1972.

<sup>13)</sup> Karl-Heinz Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, S. 84 ff.

<sup>14)</sup> Vgl. exemplarisch Joachim Hirsch, Die öffentliche Funktion der Gewerkschaften, Stuttgart 1966, S. 27 ff.

Verbände Herrschaft im wirtschaftlichen Bereich neben oder gegen die politischen Parteien aus. Ökonomisch grundlegende Entscheidungen betreffen einmal den Tarifbereich zusammen mit den Gewerkschaften und zum anderen — und hier ohne die Gewerkschaften — den Bereich der politisch ausschlaggebenden Entscheidungen über Investitionen und Preisbildung.

Neben den Funktionen ähneln sich die *Strukturen* der beiden politisch relevanten Organisationsformen. Hier besteht ein doppeltes Netz der gegenseitigen Durchdringung, das einfache Hypothesen über die Richtung der Abhängigkeit leichtfertig erscheinen läßt:

Bestimmen die Gewerkschaften die SPD oder umgekehrt? In welcher Richtung laufen die Einflußkanäle bei der CDU/CSU gegenüber Bauern- und Flüchtlingsverbänden, katholischer Kirche und christlicher Gewerkschaften, Unternehmerverbänden über den Wirtschaftsrat, Beamtenverbänden und vielleicht auch dem ADAC? Wie verhält es sich bei der FDP mit dem Verband der Leitenden Angestellten?

Die interne Entscheidungsstruktur von Parteien und Verbänden ist gerade unter der Perspektive der Verschachtelung und Überlapung von Zielen, Aufgaben und Strukturen von Großverbänden zu wenig erforscht. Besonders trifft dies zu für die Rolle der Funktionskörper, der Stäbe, Bürokratien, der ganzen mittleren Ebene der Organisationen zwischen Basis und Spitze.

Das Überlappen von Funktionen und Strukturen schließt allerdings wesentliche Unterschiede in Zielen, Aufgaben und Aufbau nicht aus. Bei den Parteien dominieren die Herrschaftsfunktionen, bei den Verbänden eher die Dienstleistungs- und Servicefunktionen für die eigenen Mitglieder. Die Parteien besitzen das Monopol der Aufstellung von Wahllisten und dadurch insgesamt das faktische Monopol der Rekrutierung politischen Personals. Verbände delegieren zwar ebenfalls Personal in politische Positionen, aber nur über und durch die Parteien. Die Arbeit der Parteiorganisationen ist durch die dominierende Rekrutierungsfunktion auf die Parlamente zentriert, sekundär auf die durch sie gestellten Regierungen und erst tertiär auf die Verwaltungen gerichtet — jedenfalls auf Bundes- und Länderebene. Der wichtigste Kanal, durch den politischer Einfluß von den Parteien eingegeben wird, sind zunächst die Parlamente.

Bei den Verbänden ist das anders. Ihr Hauptzweck richtet sich eher auf bestimmte wirtschaftliche, soziale, kulturelle, religiöse, sportliche usw. Bedürfnisse ihrer Mitglieder. Die politische Einflußnahme bleibt sekundär und dient nur der Durchsetzung der primären Ziele, der Servicefunktion. Faktisch kann allerdings bei nicht wenigen Verbänden *pressure* und *lobbying* zur wichtigsten Aufgabe werden, z. B. besonders bei Dachverbänden von Industrie, Handwerk oder Ärzten.

### 3. Innerorganisatorische Demokratie — Paradox oder Sachzwang?

Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie finden ihre gemeinsame Beziehung im organisationssoziologischen Konzept der innerorganisatorischen Demokratie. Sie ist weder eine neue Erfindung der Demokratisierungsdiskussion der letzten Jahre<sup>15)</sup> noch abschließend bereits negativ geklärt, wie Robert Michels in seinem berühmten Werk zur Soziologie der politischen Parteien um die Jahrhundertwende meinte<sup>16)</sup>. Michels formulierte das noch heute einflußreiche „eherne Gesetz der Oligarchie“, nach dem Organisation notwendig Oligarchie ergibt — eine Verkürzung, die Michels' frühe Sympathie für den Anarchismus und sein späteres Umschwenken zum Faschismus erklärt. Die Organisationssoziologie hat dieses Theorem etwas vorsichtiger formuliert, nämlich daß Organisation tendenziell der Entscheidungselite einen Vorsprung an Kommunikation, Information und weiteren Herrschaftsmitteln an die Hand gibt. Von der methodischen Entwicklung und der tatsächlichen Aussagekraft gleicht Michels' eherne Gesetz mehr Parkinsons „Gesetzen“ der Bürokratie als einer sozialwissenschaftlichen Theorie<sup>17)</sup>.

Unter den Versuchen zur Revision von Michels' Gesetz ragt in den letzten Jahren die These von Frieder Naschold heraus, der zu begründen versuchte, daß gerade die Effekti-

<sup>15)</sup> Vgl. Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung*. Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen 1974.

<sup>16)</sup> Robert Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart, 2. Aufl. 1957 (zuerst Leipzig 1911).

<sup>17)</sup> Zur Kritik Michels' s. z. B. Rolf Ebbighausen, *Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensozio-logie*. Eine Studie über Moisei Ostrogorski, Robert Michels und die neuere Entwicklung der Parteienforschung, Berlin 1969.

vität von Organisationen in komplexeren Gesellschaften nach interner Demokratie verlange<sup>18)</sup>. Organisation und Demokratie, Organisationsdemokratie und Effektivität seien nicht widersprüchlich, sondern vereinbar und geradezu aufeinander angewiesen. Eigene Motivation und Partizipation der Organisationsmitglieder, Dezentralisierung und erhöhte Kommunikation behindern nicht, sondern stärken Großorganisationen. Gegen Michels hält Naschold: mehr Effektivität und Demokratie durch mehr Partizipation in Organisationen. Komplexe Gesellschaften produzieren, so könnte man zugespitzt sagen, einen Sachzwang zur Demokratie.

Auch diese Theorie macht es sich zu einfach, weil sie zu optimistisch ist; denn die empirische Organisationswirksamkeit widerspricht ihr. Die sogenannte Teamarbeit in der Wirtschaft, die aus Effektivitätsgründen propagiert wurde, um durch mehr Mitverantwor-

tung mehr Motivation, daher mehr Effektivität und Produktivität zu erzielen, geht ja nicht von einer allgemeinen Partizipation der beteiligten Mitarbeiter als Demokratisierungs- und Selbstverwirklichungsmittel aus, sondern von einer in ganz bestimmten festgelegten Kanälen organisierten und begrenzt zugestandenem Mitwirkung an gewissen Entscheidungen.

Die „Kosten“ von mehr Demokratie sind selten für die einzelne Organisation kurzfristig niedriger als die bequeme Hierarchie. Sie können es erst sein, wenn langfristig und umfassender über einzelne Organisationsziele hinaus gerechnet wird. Deshalb werden im folgenden einige Überlegungen angestellt zu Normen, die innerorganisatorische Demokratie verlangen, und zwar rechtliche wie demokratietheoretische. Danach folgt eine Konfrontation dieser Normen mit der Realität und den dort vorhandenen Hindernissen.

## II. Die Normen — innerorganisatorische Demokratie als Auftrag?

### 1. Rechtlich begründbar?

Unser Interesse gilt der Begründbarkeit innerverbandlicher Demokratie. Dazu werden die Parteien als gesellschaftspolitische Parallelorganisationen herangezogen. Da innerparteiliche Demokratie in der Bundesrepublik an klare verfassungsrechtliche und gesetzliche Aufträge gebunden ist, liegt als erster Schritt eine Überprüfung nahe, ob innerverbandliche Demokratie nicht ebenfalls an rechtliche Anforderungen gebunden werden kann. Eine solche „formale“ rechtliche Betrachtung löst zwar nicht das hier anstehende Problem der grundsätzlichen Begründbarkeit innerorganisatorischer Demokratie, aber gerade in unserer deutschen Tradition kann es die Lage sehr vereinfachen: Erstens sind Verfassungs- und Rechtsfragen auch Machtfragen, die nicht geschichtslos und „formal“ im Raum stehen, zweitens legitimieren sie als ständige Forderung und Auftrag die politische Auseinandersetzung, auch wenn durch rechtliche Normen nicht eine „inhaltliche“ Bestimmung des Gegenstandes erwartet werden darf.

<sup>18)</sup> Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie*. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, Stuttgart 1969; s. a. Karl Otto Hondrich, *Demokratisierung und Leistungsgesellschaft. Macht- und Herrschaftswandel als sozio-ökonomischer Prozeß*, Stuttgart 1972.

### Parteien

Keine vergleichbare Verfassung fordert innerparteiliche Demokratie so klar wie das Grundgesetz in Artikel 21:

„(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abgeben.

(2) (Verbot verfassungswidriger Parteien)

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.“

Nach überwiegender Verfassungsinterpretation ist die innerparteiliche Demokratie damit doppelt gesichert: nicht nur durch den wörtlichen Auftrag zur demokratischen Regelung der inneren Ordnung, sondern auch durch die Garantierung der Mitwirkung der Parteien am Willensbildungsprozeß des „demokratischen und sozialen Bundesstaates“ (Art. 20, 1 GG), der seinerseits demokratische Strukturen erfordere und voraussetze<sup>19)</sup>.

<sup>19)</sup> Vgl. für viele Seifert, a. a. O., S. 189; Helmut Trautmann, *Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat*, Berlin 1975, S. 36 ff.; Rüdiger Wolfrum, *Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz*, Berlin 1974, S. 19 ff.

So bedeutsam der Art. 21 für den Durchbruch der Parteien zu anerkannten Trägern und Vermittlern politischer Willensbildung war, so schwer taten sich die Parteien des Bundestages seit 1949 mit der Einlösung des Verfassungsauftrages, ein Parteiengesetz zu schaffen. Erst 1967 wurde in aller Eile ein Gesetz zusammengestellt, nachdem das Bundesverfassungsgericht ein Jahr vorher die bisherige Finanzierung der Bundestagsparteien aus dem Haushalt als rechtswidrig erklärt hatte. Obwohl das Parteiengesetz deshalb eher „die notgedrungene Erfüllung eines Verfassungsauftrages und ein Unternehmen zur Befriedigung der parteilichen Finanzierungsbedürfnisse“ ist<sup>20)</sup>, enthält es doch materielle Forderungen an innerparteiliche Demokratie, die in allen Parteien zu nicht geringen Statutenänderungen zwangen<sup>21)</sup>.

Der für unsere Betrachtung wichtigste zweite Abschnitt über die innere Ordnung der Parteien regelt in den §§ 6 bis 16 die Grundsätze eines demokratischen Aufbaus:

1. *Vertikaler Aufbau*: Prinzipiell von unten nach oben, von der Mitgliederbasis zur Führungsspitze mit der Kompetenz der Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlung als jeweils oberstem Organ für alle Grundfragen der Partei wie Programm, Satzung, Auflösung.

2. *Funktionaler Aufbau*: Verantwortlichkeit der regelmäßig zu wählenden Vorstände gegenüber Mitglieder- und Delegiertenversammlungen, Abberufbarkeit, „Gewaltenteilung“ durch von Vorständen unabhängige Schiedsgerichtsbarkeit.

3. *Regionaler Aufbau*: Gebietliche Aufgliederung der Partei mit gewissen Kompetenzen der nachgeordneten Verbände, allerdings starkes Durchgriffsrecht der Spitze gegen dissentierende Teilverbände möglich.

4. *Grundrechte der Mitglieder*: Gleichberechtigung und gleiches Stimmrecht für alle, Freiheit der Meinungsäußerung, Schutz vor willkürlichem Ausschluß und Eintrittsverweigerung.

Diese Regeln betreffen interne Bedingungen der innerparteilichen Demokratie. Auf externe Bedingungen sind zwei weitere, nur zum

Teil im Parteiengesetz geregelte Komplexe gerichtet:

1. *Transparenz* der Partei gegenüber der Öffentlichkeit durch

a) Publizitätspflicht von Satzungen, Programm und Vorstandsbesetzungen, die laut § 6, 3 des Parteiengesetzes von jedermann kostenlos vom Bundeswahlleiter angefordert werden können, und

b) Offenlegung der Parteifinancen im jährlichen Rechenschaftsbericht, der eine generelle Information über die Finanzquellen erlaubt, jedoch den eigentlichen Zweck, nämlich Großspenden namhaft zu verdeutlichen, in der Praxis verfehlt.

2. Die *Kandidatenaufstellung* nach Bundes- und Landeswahlgesetzen verlangt die demokratische Nominierung durch gewählte Wahlkreis- und Landesdelegiertenkonferenzen.

Das, was mit dem Parteiengesetz normiert wurde, ist zwar — gemessen an materiellen Kriterien innerorganisatorischer Demokratie — wenig<sup>22)</sup>, erreicht aber dennoch ein gewisses Plateau von Grunderfordernissen, das sichtbar über dem kleinsten gemeinsamen Nenner der damals beteiligten Parteien lag. Unter den vielen nicht eingelösten Forderungen bleiben jedoch anzumahnen:

— *Stärkere Stellung der Parteitage* durch häufigeres Tagen, klarere Kompetenzen, direkte Wahl der Parteipräsidien und geschäftsführenden Vorstände und die Einrichtung eines demokratisch klarer legitimierten Vertretungsorgans zwischen den Parteitagern als die bestehenden Parteiausschüsse.

— *Stärkere Mitgliederrechte* durch Abschaffung der ex-officio-Mitgliedschaften, Begrenzung der Ämterhäufung und Ämterpermanenz; verstärkte Minderheitsrechte, besonders in der parteiinternen Kommunikation; größere, auch finanzielle Autonomie der Untergliederungen; Vorausratung aller Programm- und Satzungsbeschlüsse in den Unterorganisationen.

*Verbände*

Für die Parteien ist die Rechtslage klar: Sie sind zu innerorganisatorischer Demokratie verpflichtet. Ein Blick in das Grundgesetz

<sup>20)</sup> Seifert, a. a. O., S. 58.

<sup>21)</sup> Vgl. Ulrich von Alemann, Mehr Demokratie per Dekret? Innerparteiliche Auswirkungen des deutschen Parteiengesetzes von 1967, in: Politische Vierteljahresschrift 13 (1972), S. 181—204.

<sup>22)</sup> Vgl. z. B. v. Alemann, Mehr Demokratie, a. a. O., S. 201; Trautmann, a. a. O., S. 290 f.; Seifert, a. a. O., S. 194.

zeigt, daß für die Verbände Vergleichbares nicht existiert. Sie kommen wörtlich nicht einmal vor; immerhin aber als „Vereine“, „Gesellschaften“ und „Vereinigungen“ im Art. 9 des Grundgesetzes, der die Vereinigungsfreiheit garantiert. Dieser Artikel gehört zu den klassischen liberalen Grundrechten, die traditionellerweise die Rechte des einzelnen Bürgers gegenüber dem Staat konstituieren. Den Bürgern wird die Freiheit zum geselligen und gesellschaftlichen Zusammenschluß gewährt; staatlicher Eingriff in die Autonomie dieser gesellschaftlichen Vereinigungen — etwa auch in Richtung auf bestimmte, gar demokratische Organisationsformen — scheint demnach dem Sinn dieses altliberalen Freiheitsrechts geradezu zu widersprechen. Der Bürger mag sich in seiner privaten Sphäre organisieren, wo und wie es ihm behagt.

Nachdem dieses romantische Genre bürgerlicher Geselligkeit von den Massen- und Spitzenverbänden heutiger Gesellschaftsformationen längst abgelöst wurde, sind eine Reihe von Begründungsversuchen für die Notwendigkeit innerverbandlicher Demokratie formuliert worden, ohne daß freilich überall das dualistische Trugbild einer säuberlichen Trennung von Staat und Gesellschaft aufgegeben wurde. Die mittlerweile recht umfangreiche Diskussion kann in drei Argumentationen zusammengefaßt werden<sup>23)</sup>:

— Der Grundrechtsschutz der Mitglieder verlange nach innerverbandlicher Demokratie; die großen und mächtigen Verbände seien aus der privaten gesellschaftlichen Sphäre herausgewachsen; die Grundrechte, besonders der Meinungsfreiheit (Art. 5 GG), seien deshalb als ursprüngliche Freiheitsrechte vom Staat auf mächtige gesellschaftliche Gruppen übertragbar (Drittwirkung der Grundrechte).

— Die Übertragung *öffentlicher Aufgaben*, besonders im Bereich der Tarifregelung durch Gewerkschaften und Unternehmerverbände, aber auch im sozialen und allgemein gesellschaftlich-öffentlichen Bereich, verlange eine Legitimation der Verbandsführung durch ihre Mitglieder, da durchaus existenzielle

Fragen auf dem Spiel stünden; diese Verbände seien damit auch dem Gebot des Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes, der einen „demokratischen und sozialen Bundesstaat“ vorseht, unterworfen.

— Die Wahrnehmung *politischer Aufgaben* der Großverbände bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes erlaube und erfordere eine Parallelität zum Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes, so daß mit den Verbänden die Ergänzung zur „Mit“wirkung der Parteien gegeben sei.

Diese drei Argumentationen können getrennt, aber sicher wirksamer noch gemeinsam verwandt werden. Trotzdem konnten sie jedoch die „herrschende Lehre“ noch nicht von einem allgemeinen Verfassungsgebot auf innerverbandliche Demokratie überzeugen. Dabei wird das erste Argument als das allgemeinste auf den größten Widerstand stoßen, denn es ist auf alle Verbände von einer gewissen Größe und Relevanz anwendbar. Die anderen beiden können nur für jeweils zu begründende, bestimmte Verbände gelten, die nachweislich öffentliche und politische Funktionen ausüben. Hier ist man sich bezüglich der Gewerkschaften ausnahmsweise einig. Aber damit hat auch schon alle Einigkeit ein Ende. Die Abgrenzung erweist sich als eine der schwierigsten Fragen. Weder besteht also für innerverbandliche Demokratie ein klares Verfassungsgebot, noch sind sich Rechtsprechung und Rechtslehre über eine eindeutige Ableitbarkeit aus dem Grundgesetz einig, geschweige denn über Kriterien der Eingrenzung.

Schließlich könnte man neben dem Grundgesetz für die rechtliche Normierung innerverbandlicher Demokratie noch das *Bürgerliche Gesetzbuch* (BGB) heranziehen<sup>24)</sup>. Das BGB enthält im Vereinsrecht, also besonders in den Paragraphen 25 ff., nicht wenige Vorschriften zu Aufbau, Gliederung und Mitgliederrechten von Verbänden. In § 26 wird vorgeschrieben, daß der Verein einen Vorstand hat, der nach § 27 durch Beschluß der Mitgliederversammlung eingesetzt wird; § 32 sieht für die Beschlußfassung die Mehrheit der Mitgliederversammlung vor; Satzungsänderungen verlangen die Zustimmung von einer Dreiviertelmehrheit; zur Änderung des Vereinszwecks müssen alle Mitglieder zustimmen;

<sup>23)</sup> Vgl. grundlegend Gerhard W. Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände. Die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz, Köln 1963; zum aktuellen Diskussionsstand s. Horst Föhr, Anforderungen des Grundgesetzes an den Aufbau von Verbänden, in: Neue Juristische Wochenschrift (1975), H. 14, S. 617—621; und Klaus Popp, Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften und innerverbandliche Willensbildung, Berlin 1975, 2. Teil, S. 48 ff.

<sup>24)</sup> Eine intensive Diskussion bietet Popp, a. a. O., 3. Teil, S. 135 ff.; vgl. auch Frank Müller-Thoma, Der halbstaatliche Verein. Eine Organisationserscheinung der institutionalisierten Durchdringung von Staat und Gesellschaft, Berlin 1974.

§ 37 schützt die Minderheit, da bereits ein Zehntel die Einberufung einer Mitgliederversammlung verlangen kann, usw.

Hier gibt es also einige recht konkrete Anforderungen, die der Mitgliederversammlung, also der „Basis“, wichtige Rechte einräumen: Allerdings fehlen nicht nur Verfahrensregeln für Großverbände mit Mitgliedermillionen und Verbandsbürokratien, sondern die wenigen Regeln werden selbst wieder zur Disposition gestellt. Denn nach § 40 finden gerade die wichtigsten dieser Bestimmungen „insoweit keine Anwendung, als die Satzung ein anderes bestimmt“. So hilft das BGB von 1896 mit seinem Bild der „Geselligkeitsvereine“ bei der Organisierung komplexer innerverbandlicher Willensbildung heute keinen Schritt weiter.

## 2. Demokratietheoretisch begründbar?

Wir haben gesehen, daß juristische Normen für innerparteiliche Demokratie recht viel, für innerverbandliche Demokratie dagegen recht wenig hergeben. Die verschiedenen Argumentationsversuche, innerverbandliche Demokratie doch als Verfassungsauftrag abzuleiten, haben im Grunde gezeigt, daß es sich hier eben nicht um eine einfach verfassungsinterpretatorisch zu entscheidende Frage, sondern um ein demokratisch-theoretisches Problem und damit um eine politische Frage handelt.

### Parteien

Staatslehre, Politikwissenschaft, Politik und Publizistik sind sich selten so einig wie in dem Punkt, daß innerparteiliche Demokratie eine unerläßliche Notwendigkeit zur Komplettierung allgemeiner Demokratie darstellt<sup>25)</sup>. Daß die Meinungen über die eigentliche Ausgestaltung und den Grad innerparteilicher Demokratie weit auseinanderklaffen, z. B. ob sie analog dem streng repräsentativen Staatsaufbau oder auch in direktdemokratischer Form sich realisieren kann und soll, braucht hier kaum betont werden, sondern zeigt sich in den täglichen Konflikten in allen Parteien zwischen Basis, Spitze, Fraktionen, Stäben, Arbeitsgemeinschaften, Regionalverbänden usw. viel besser. Festzuhalten bleibt jedenfalls, daß über das Ziel innerparteilicher Demokratie weitgehende Einigkeit besteht,

<sup>25)</sup> Vgl. zuletzt Raschke, a. a. O.; Wolfrum, a. a. O.; Trautmann, a. a. O.

dank des Parteiengesetzes auch über Grundzüge ihrer Ausgestaltung.

Dissenz besteht über den Begründungszusammenhang und — damit eng zusammenhängend — über den Konkretisierungsgrad. Wird innerparteiliche Demokratie eher gouvernemental abgeleitet aus der Erhebung der Parteien zu Quasi-Verfassungsorganen, so erfordert diese Verstaatlichung die Parallele staatlich-repräsentativer Legitimationsstrukturen innerhalb der Parteien. Wird interne Demokratie aber eher partizipatorisch-emanzipatorisch, nämlich aus der Herrschaftsunterworfenheit des (Partei-)Bürgers, abgeleitet, so folgt hieraus die Forderung nach enger Bindung von Basis und Führung mit möglichst starken direktdemokratischen Elementen, z. B. mit Hilfe des „recall“, der Amterrotation oder des imperativen Mandats.

### Verbände

Die demokratietheoretische Begründbarkeit innerverbandlicher Demokratie hängt von der generellen Legitimierung der Verbände ab. Für einen konservativen Staatsmonismus stellt sich das Problem gar nicht, da die „Herrschaft der Verbände“ als unzulässige Usurpation politischer Funktionen durch gesellschaftliche Kräfte abgelehnt wird<sup>26)</sup>. Auch ein traditioneller liberaler Pluralismus interessiert sich wenig für Verbandsinterna. Der altliberale Pluralismus beachtet nur den ‚Transport‘ von Interessen über Verbände, die Art der Interessenaggregation ist ihm recht gleichgültig. Das freie Spiel der konkurrierenden Interessengruppen garantiert den politischen Einfluß der Gesellschaft auf den Staat, ja, bildet geradezu den Staatswillen aus dem Gleichgewicht der Gruppeninteressen als Resultante im politischen Kräfteparallelogramm (Ernst Fraenkel).

Die Praxis des Pluralismus sieht freilich anders aus. Es herrscht kein symmetrisches Gleichgewicht im Kräfteparallelogramm, sondern der Pluralismus in der politischen Wirklichkeit der Bundesrepublik ist „asymmetrisch“, und zwar in der Verbändeproblematik aus zwei Gründen<sup>27)</sup>:

<sup>26)</sup> Vgl. Eschenburg, a. a. O. und Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Berlin 1970<sup>3</sup>, S. 131 ff.

<sup>27)</sup> Zur Pluralismuskonzeption vgl. Franz Nuscheler und Winfried Steffani (Hrsg.), Pluralismus, Konzeptionen und Kontroversen, München 1972; und Rainer Eisfeld, Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus, Stuttgart 1972.

1. Es herrscht kein *Machtgleichgewicht*, denn

— die Konkurrenz der bestehenden Verbände ist nicht gleich, da sie mit unterschiedlichen Ressourcen und Privilegien gegeneinander antreten, wie Unternehmer, Gewerkschaften, Ärzte, Bauern und Verbraucher;

— wichtige Interessen bedürfen zur Durchsetzung gar keiner ausdrücklichen Großverbände, wie in erster Linie die wirtschaftlichen Interessen starker, besonders multinationaler Konzerne.

2. Es herrscht keine *Chancengleichheit*, denn

— nicht alle Interessen sind gleich organisationsfähig; viele durch ihre Allgemeinheit wenig konfliktfähige Interessen entziehen sich der Organisation, wie die der Konsumenten, Kinder, Alten, Gastarbeiter usw.;

— der freie Zugang zu den Verbänden ist in der Praxis eingeschränkt; Neugründungen von Gegenverbänden bei abweichender Meinung sind in Wirklichkeit praktisch aussichtslos; die bestehenden Großverbände monopolisieren die Vertretung von Interessensegmenten.

In dieser Situation kommt innerverbandlicher Demokratie eine außerordentlich wichtige Rolle zu, wenn auch nicht die tragende. Denn innerverbandliche Demokratie kann nicht als Allheilmittel gegen alle Schwächen des Verbandspluralismus verordnet werden. Das fehlende Machtgleichgewicht zwischen Verbänden, die Durchsetzung von Interessen am Verbandesystem vorbei und die Organisationsunfähigkeit zahlreicher Interessen können durch innerverbandliche Demokratie nicht geheilt werden. Diese Einschränkung der Erwartungshaltung tut not, um die Euphorie zu dämpfen, die oft mit der Binnendemokratisierung verbunden wird.

Die Anerkennung der öffentlichen Funktionen und des politischen Einflusses der Großverbände sowie ihre teilweise Monopolisierung von Interessensegmenten der Gesellschaft führten zu der in Politik und Wissenschaft überwiegenden Überzeugung, daß sie zur Ausfüllung dieser Position einer demokratischen Binnenstruktur bedürfen<sup>29)</sup>. Diese Ei-

nigkeit erstreckt sich allerdings eben nur auf „öffentliche“ Großverbände und auf demokratische Minimalforderungen. Ellwein faßt diese „herrschende Lehre“ in das Fazit<sup>29)</sup>: „Wo immer politischer Einfluß stattfindet, muß er den demokratischen Normen des politischen Systems entsprechen, also in der Hauptsache auf einem in verbandsinterner, freier Willensbildung zustande gekommenen Mandat beruhen und öffentlich erfolgen — trotz der Schwierigkeiten, die dem entgegenstehen.“

Die innerverbandliche Demokratie ist somit grundsätzlich und ziemlich übereinstimmend demokratiethoretisch legitimiert. Die eigentlichen Probleme beginnen bei der Umsetzung dieser Forderung; hier existieren zwei Problemkreise: Erstens, *welche* Verbände kommen in Betracht? zweitens, *wie* soll die Binnendemokratisierung aussehen?

Zunächst einige Überlegungen zur *Abgrenzung*, danach zur *Konkretisierung*. Die Diskussion um die Abgrenzung der durch die interne Demokratisierungsforderung betroffenen Verbände faßt Horst Föhr in vier Kriterien zusammen<sup>30)</sup>:

1. *Vertretung existenzieller Interessen*: Nur wenn berufliche, wirtschaftliche, soziale und sonstige allgemeinpolitische Interessen integriert und artikuliert würden, sei innerverbandliche Demokratie zur adäquaten Repräsentanz des Mitgliederwillens erforderlich.

2. *Zwangsmitgliedschaft* bei Kammern usw. mache innerverbandliche Demokratie in jedem Fall notwendig.

3. Die *Mächtigkeit* des Verbandes — unabhängig von seiner Mitgliederzahl — sei ein wichtiges Kriterium für die Erfordernis einer Binnendemokratisierung.

4. Die *öffentliche Funktion* von Verbänden erfordere eine Ausdehnung staatlicher Legitimationsprinzipien auf die interne Verbandswillensbildung.

Zunächst ist die „Mächtigkeit“ sicher unter der öffentlichen Funktion subsumierbar. Läßt man dann das Kriterium der Zwangsmitgliedschaft außer acht (da solche Verbände bereits regelmäßig Gesetzen unterliegen, die die Mitgliedermitwirkung regeln), so bleiben im Grunde nur zwei Kriterien: das der öffentlichen Funktion und der Vertretung existen-

<sup>29)</sup> Anderer Ansicht sind konservative Staatslehrer, die Verbände noch ganz dem autonomen gesellschaftlichen Raum zuordnen, vgl. z. B. Ernst Forsthoff, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart 1959, S. 20.

<sup>29)</sup> Thomas Ellwein, *Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48/73, S. 38.

<sup>30)</sup> Föhr, *Anforderungen*, a. a. O., S. 619 f.

zieller Interessen. Beide sind so weit wie vage. Ausdrücklich werden Vereinigungen, die nur Freizeitinteressen organisieren, ausgenommen<sup>31)</sup>. Also unterliegen Sportclubs keinem Demokratiegebot, der Deutsche Sportbund aber sehr wohl? Und wie steht es mit dem entsprechenden Landesverband? Die Vagheit der Begriffe öffentliche ‚Funktion‘ und ‚Vertretung existentieller Interessen‘ läßt sie kaum als klares Kriterium einer Abgrenzung geeignet erscheinen.

Ein schärferer Differenzierungsversuch geht auf Ulrich K. Preuß zurück, der im Anschluß an Wolfgang Abendroth zwischen Real- und Willensverbänden unterscheidet<sup>32)</sup>. Willensverbände beruhen auf Selbsthilfe und Selbstorganisationen verfügungsunterworfenen Mitglieder, wie in erster Linie die Gewerkschaften; Realverbände dagegen seien organisatorischer Ausdruck ökonomischer Besitztitel, und die politische Macht dieser Verbände nur die Summe der ökonomischen Macht ihrer Mitglieder, wie besonders die Unternehmerverbände. Nur die Willensverbände seien auf „die demokratisch-solidarische Organisation“ angewiesen, für Realverbände sei innerverbandliche Demokratie ebenso entbehrlich wie uninteressant<sup>33)</sup>. Sicher ist es richtig, daß sich die Interessenorganisationen als Selbsthilfe von Unterprivilegierten ernsthafter an ihrem eigenen Anspruch auf Emanzipation, Mitwirkung und Gleichheit messen lassen müssen als Vertreter etablierter Interessen. Trotzdem bringt auch diese Unterscheidung keine klare Abgrenzung. Sie scheidet an der Unmöglichkeit der Feststellung, „wann ein Verband allein durch Organisation der Willen seiner Mitglieder an den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen teilnimmt und wann dies (auch) durch den Einsatz ihrer (sozioökonomischen Macht geschieht)“<sup>34)</sup>.

Das Abgrenzungsproblem ist so gravierend und schwer lösbar, daß mir ein umgekehrtes

Vorgehen sinnvoller scheint: eine grundsätzliche Vermutung für die Notwendigkeit innerverbandlicher Demokratie bei *allen* Verbänden und Vereinigungen, ob mehr oder weniger öffentlich wirkend, mehr oder weniger existenzielle Interessen berührend. Dafür spricht nicht etwa nur die Not der Tugend, um dem Abgrenzungsdilemma zu entgehen, sondern auch die oben ausgeführte erste der drei rechtlichen Ableitungen innerverbandlicher Demokratie aus dem Grundrechtsschutz der Mitglieder. Meinungsfreiheit und Mitwirkungsrecht muß dem Mitglied in jedem Verband, sei er noch so privat oder peripher, gewährleistet sein. Ein weiteres kommt hinzu: Die Sozialisationsfunktion von demokratischer Teilhabe, die praktische demokratische politische Bildung durch Beteiligung am gesellschaftlich-politischen Prozeß scheint mir ein Aspekt zu sein, der noch zu wenig beachtet wird. Gerade vermeintlich unpolitische und nichtöffentliche Vereine und Verbände haben eine wichtige Funktion im „vopolitischen“ Raum zu erfüllen.

Innerverbandliche Demokratie ist damit grundsätzlich nicht nur für öffentlich relevante, sondern für alle Verbände zu fordern. Allerdings kann und muß eine Differenzierung erfolgen. Falsch wäre freilich eine Differenzierung von mehr oder weniger Demokratie je nach Größe und öffentlicher Relevanz des Verbandes. Sie muß vielmehr für unterschiedliche Funktionen von Verbänden unterschiedliche Formen von Binnendemokratie vorsehen. Grundrechte der Meinungsfreiheit, der Willensbildung von unten nach oben und des freien Zugangs müssen überall garantiert sein. Für die großen Massenverbände kann darüber hinaus nur eine formalisierte, in Delegationsstufen differenzierte Willensbildung die innerverbandliche Demokratie angemessen realisieren; im überschaubaren Bereich der Grundorganisationen von Großverbänden und in den kleinen privatperipheren Vereinigungen können und müssen dagegen eher direktdemokratische Beteiligungsformen ihren Platz haben. Nichts zwingt irgendeinen Verband, seine Willensbildung streng nach staatlich-repräsentativen Vorbildern oder genau parallel den Parteien oder gar analog dem Parteiengesetz auszurichten. Direkt-demokratische Formen, wie z. B. Urabstimmungen der Mitglieder über grundsätzliche und materiell-existenziell bedeutsame Fragen, sind vielmehr ein entscheidendes Mittel, um das Mitgliederinteresse im Verbandswillen klar zu repräsentieren. Eine

<sup>31)</sup> Ebd., S. 619.

<sup>32)</sup> Ulrich K. Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, Stuttgart 1969, S. 170 ff.; eine noch zugespitztere Unterscheidung sieht Ehrlich: „zwei grundlegende Kategorien der Einflußgruppen ...: kapitalistische Interessenvertreter und Gruppen organisierter Arbeiterinteressen“; Stanislaw Ehrlich, Die Macht der Minderheit. Die Einflußgruppen in der politischen Struktur des Kapitalismus, Zürich 1966, S. 272.

<sup>33)</sup> Preuß, a. a. O., S. 170.

<sup>34)</sup> Erhard Denninger, Staatsrecht. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, S. 75.

Diskussion um freies oder imperatives Mandat muß deshalb in Verbänden anders verlaufen als im politischen Raum.

Damit hat sich gezeigt, daß die Abgrenzung von innerverbandlicher Demokratie auf Ver-

bandstypen nicht von der Konkretisierung der Form innerverbandlicher Demokratie zu trennen ist und umgekehrt. Beide sind nach den spezifischen Funktionen der Verbände zu differenzieren. Der Diskussionsstand dazu ist freilich bisher recht vage.

### III. Die Realität — zwei Illustrationen

In diesem Aufsatz kann keine umfassende Analyse der Realität innerverbandlicher Demokratie geboten werden. Statt dessen sollen zwei Beispiele typischen Verbandsaufbaus und grundsätzlicher Strukturprobleme die Situation illustrieren. Der enge Vergleich mit den Parteien, der den Artikel bisher geleitet hat, wird dabei nicht mehr ständig gesucht werden. Die trotz formaler Garantien innerparteilicher Demokratie überall deutlichen Hürden vor wirklicher Transparenz, offener Kommunikation und durchgehender Mitwirkung von unten nach oben sind in der bei uns besonders umfangreichen einschlägigen Literatur oft genug beklagt<sup>35)</sup>. Die Klagen lassen sich vielleicht etwas relativieren, wenn stärker vergleichend analysiert würde. Im internationalen und im historischen Vergleich der Parteien und in der aktuellen Gegenüberstellung von Parteien und Verbänden wird die Situation der innerparteilichen Demokratie bei uns in der Bundesrepublik, ohne damit beschönigen zu wollen, sicher etwas weniger pessimistisch zu beurteilen sein.

Für diesen Artikel habe ich zur Illustration zwei Verbandstypen ausgewählt, die beide zu den „freiwilligen“ Vereinigungen gehören. Die besonderen Probleme von Verbänden mit Zwangsmitgliedschaft oder die „halbstaatlichen Vereine“ sollen hier ausgeklammert werden. Das erste Beispiel der Gewerkschaften repräsentiert aus dem beruflich-wirtschaftlich-sozialen Bereich den für die Masse der Bevölkerung quantitativ und qualitativ bedeutendsten Verband überhaupt. Das zweite Beispiel des ADAC gehört zu dem wichtigen Typ von Großverbänden, die eine Mischung von Servicefunktionen, politischem *pressure* und *lobbying* in sich vereinen.

#### 1. Beispiel: Gewerkschaften

Unter allen Verbänden ist die innere Struktur der Gewerkschaften am besten dokumen-

tiert und am stärksten diskutiert, obwohl hier formale Satzungsanalysen und inhaltliche politisch-strategische Aussagen gegenüber intensiven empirischen Untersuchungen der Organisationswirklichkeit leider überwiegen<sup>36)</sup>.

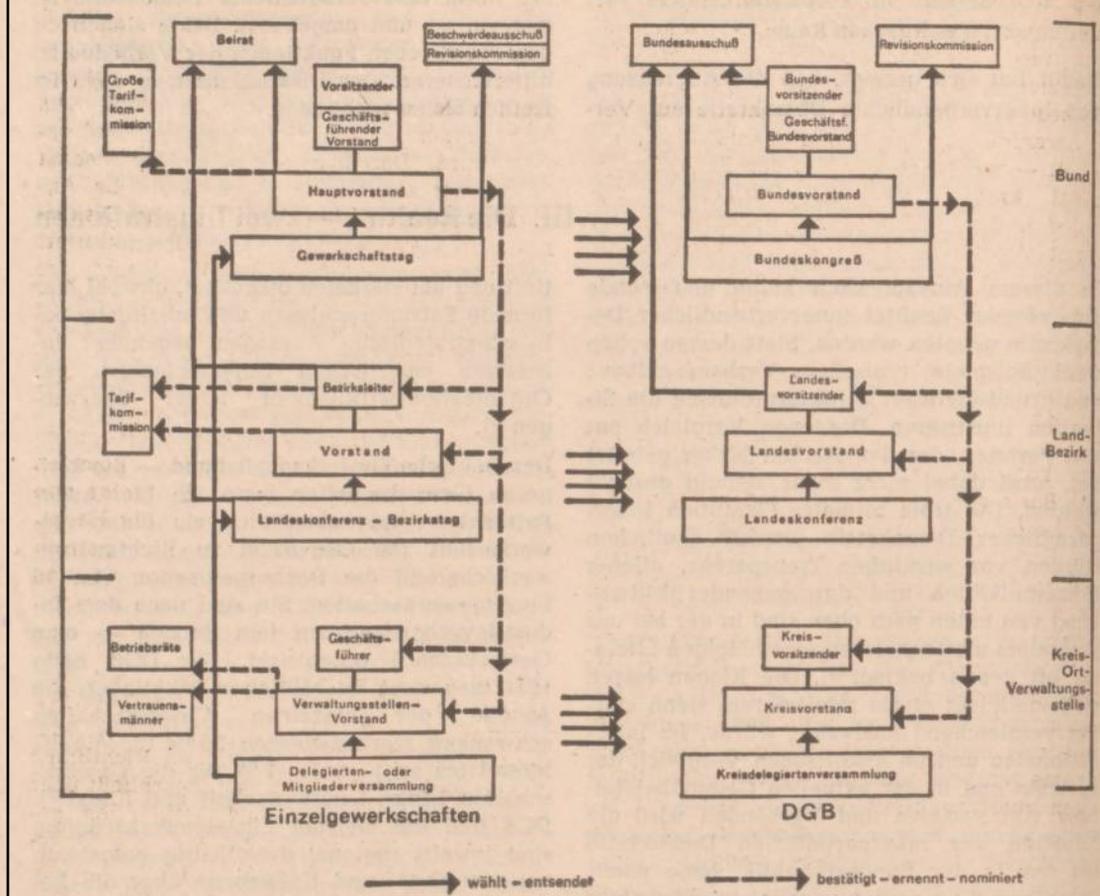
Der Deutsche Gewerkschaftsbund — die kleineren Gewerkschaften lasse ich hier außer Betracht — ist bekanntlich als Einheitsgewerkschaft (im Gegensatz zu Richtungsgewerkschaften) die Dachorganisation von 16 Einzelgewerkschaften. Sie sind nach dem Industrieverbandsprinzip (ein Betrieb — eine Gewerkschaft) organisiert. Der DGB hatte 1974 insgesamt 7,4 Millionen Mitglieder; die Anteile der einzelnen Gewerkschaften schwanken stark zwischen 35 % für die IG Metall bis zu je unter 1 % für die Gewerkschaften Leder, Landwirtschaft und Kunst<sup>37)</sup>. DGB und die meisten Einzelgewerkschaften sind jeweils regional dreigliedrig aufgebaut, von der Orts- und Kreisebene über die Bezirks- und Landesebene zum Bund. Neben der regionalen Gliederung existieren noch Fachgruppen, z. B. für Jugend, Frauen, Angestellte usw. Die Satzungen aller Gewerkschaften differieren zwar in nicht unwesentlichen Punk-

<sup>36)</sup> Zu den rechtlichen Analysen s. bes. Hans Föhr, Willensbildung in den Gewerkschaften und Grundgesetz, Berlin 1974; Popp, a. a. O.; H. Stindt, Verfassungsgebot und Wirklichkeit demokratischer Organisation der Gewerkschaften, Berlin 1973. An politisch-kritischen Analysen s. Eberhard Schmidt, Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften, Frankfurt 1971; Joachim Bergmann, Otto Jacobi, Walther Müller-Jentsch, Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen, Frankfurt-Köln 1975; sowie Otto Jacobi u. a. (Hrsg.), Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritische Jahrbücher, Frankfurt 1972 ff.; an empirischen Analysen s. Schellhoss, Hartmut, Apathie und Legitimität. Das Problem der neuen Gewerkschaft, München 1967, und Peter Rölke, Die Beteiligung von Gewerkschaftsmitgliedern der unteren Organisationsebene an der innergewerkschaftlichen Willensbildung, Köln 1973.

<sup>37)</sup> Jacobi u. a., a. a. O., Jg. 1975, S. 271.

<sup>35)</sup> Vgl. Raschke, a. a. O.; Trautmann, a. a. O.

Schaubild 1: Aufbau der deutschen Gewerkschaften



ten. Ich werde jedoch versuchen, im folgenden nur die Grundzüge darzustellen, um danach die Hauptprobleme innergewerkschaftlicher Demokratie aufzeigen zu können<sup>38)</sup>.

Auf der *untersten Ebene* bildet eine Mitglieder- oder heute meistens Delegiertenversammlung die Basis der Organisationspyramide (vgl. Schaubild 1). Sie wählt den Orts- oder Verwaltungsstellenvorstand und z. T. den hauptamtlich angestellten örtlichen Geschäftsführer, der aber wie der Vorstand mindestens der Bestätigung durch den Bezirks- oder Bundesvorstand bedarf, nicht selten auch von dort eingesetzt wird. Im Betrieb, der eigentlichen Basis der Gewerkschaften, bilden die ehrenamtlichen Vertrauensleute die Urzelle demokratischer Willens-

bildung. Ihre Wahl und innergewerkschaftliche Position ist allerdings selten klar statuarisch abgesteckt. Ebenso ist es mit den gewerkschaftlichen Kandidaten zu den Betriebsratswahlen. Auch hier existiert kein der Kandidatenaufstellung der Parteien vergleichbares Prinzip der Nominierung durch Delegiertenversammlungen, sondern die Kandidatenlisten werden meist durch die örtlichen Führungsgremien zusammengestellt.

Parallel zu den Einzelgewerkschaften ist die unterste Ebene des DGB die Kreisorganisation, die proportional zur Mitgliederstärke die Vertreter aller im Kreis arbeitenden Einzelgewerkschaften in der Kreisdelegiertenversammlung vereint. Diese wählt den Kreisvorstand, in dem wieder alle Einzelgewerkschaften angemessen vertreten sein sollen, und den Kreisvorsitzenden — auch diese benötigen die Bestätigung durch den Landesbezirksvorstand.

<sup>38)</sup> Die folgende Darstellung orientiert sich bes. an Föhr, Willensbildung, a. a. O.; und auch Popp, a. a. O. und Bergmann u. a., a. a. O.

Die *mittlere Ebene* der Gewerkschaftsorganisation mit den Bezirks- bzw. Landesverbänden ist mehr als einfaches Zwischenglied, da hier meist die wichtigsten Tarifentscheidungen und -auseinandersetzungen fallen. Die Delegierten des Bezirkstages oder der Landesbezirkskonferenz der Einzelgewerkschaften werden von den Grundorganisationen gewählt — zusätzlich sind auf den Bezirkstagen meist kraft Amtes die Bezirksvorstände selbst und die Beirats- und Fachgruppenvertreter stimmberechtigt. Der Bezirkstag wählt Bezirksvorstand und Bezirksleiter — häufig allerdings gerade für die zentrale Position der Bezirksleiter mit einem erheblichen Mitbestimmungsrecht der Hauptvorstände. Denn die Bezirksleiter sind Hauptpersonen bei Tarifaufeinandersetzungen, da sie einen wesentlichen Einfluß auf die Zusammensetzung der Tarifkommissionen nehmen, die nicht von der Basis gewählt werden, und meistens die Verhandlungskommissionen selbst führen. Die Bewerber um die Position des Bezirksleiters müssen wegen dieser zentralen Funktion auch mit die längste Mindestdauer ihrer Gewerkschaftsmitgliedschaft nachweisen — oft fünf und bis zu zehn Jahren, wie bei der IG Bau, Steine, Erden. Im übrigen wird in fast allen Satzungen eine Mindestdauer der Mitgliedschaft als Voraussetzung an die Übernahme von ehrenamtlichen und hauptamtlichen Funktionen geknüpft, die selbst für örtliche Vorstände und Delegierte zum Bezirkstag bis zu fünf Jahre betragen kann.

Die neun DGB-Landesbezirke spielen keine so wichtige Rolle wie die Bezirke der Einzelgewerkschaften. Die Landesbezirkskonferenzen setzen sich aus Vertretern der Einzelgewerkschaften zusammen und tagen nur alle drei Jahre vor dem Bundeskongreß. Sie wählen den Landesbezirksvorsitzenden und den Vorstand, der allerdings zum größten Teil weniger aus gewählten als aus entsandten Vertretern der Bezirke der Einzelgewerkschaften und Fachgruppen besteht.

Auf *Bundesebene* bildet der Gewerkschaftstag das oberste Vertretungsorgan der Mitgliedschaft in den Einzelgewerkschaften. Die Delegierten werden von Mitgliederversammlungen der Verwaltungsstellen oder von den Bezirkstagen nominiert. Stimmberechtigt im „Parlament“ der Gewerkschaft ist neben den gewählten Delegierten meist ein Großteil der „Exekutive“, die gewählt und kontrolliert werden soll, nämlich die Mitglieder des Hauptvorstandes, die Bezirksleiter und Vertreter von Abteilungen — insgesamt ein An-

teil von Mitgliedern kraft Amtes (ex officio) am Gewerkschaftstag von bis zu 20 %<sup>39)</sup>. Der Gewerkschaftstag, der nur alle drei bis vier Jahre für wenige Tage zusammentritt, wählt den Vorsitzenden und den geschäftsführenden Vorstand. Der weitere Hauptvorstand wird meist nur bestätigt, da er von Fachgruppen und Bezirken nominiert und besetzt wird. Der bisherige Vorstand besitzt fast immer ein Vorschlagsrecht für die Antragskommission, die die inhaltliche Diskussion des Gewerkschaftstages vorstrukturiert und stark beeinflußt sowie für Nachfolger ausscheidender Vorstandsmitglieder, die in der Regel auch gewählt werden. Als höchstes Gremium zur Kontrolle der Vorstände zwischen den Gewerkschaftstagen fungiert der Beirat. Er setzt sich zusammen aus den Delegierten der Bezirkstage und den Hauptvorstandsmitgliedern; kraft Amtes kommen meist hinzu die Bezirksleiter, Vertreter von Fachgruppen und Abteilungsleiter der Hauptverwaltung. Daneben existieren als Kontrollorgane noch Beschwerdeausschüsse als eine Art Schiedskommission und Revisionskommissionen für die finanzielle Kontrolle.

Die *Bundesebene des DGB* besteht aus dem „Parlament der Arbeit“, dem DGB-Bundeskongreß, der alle drei Jahre tagt. Der Bundeskongreß legt die allgemeinen Richtlinien der Gewerkschaftspolitik fest, beschließt über Satzung und Anträge und wählt den geschäftsführenden Bundesvorstand. Ein Strukturproblem des DGB wird auf dem Bundeskongreß besonders deutlich: das unterschiedliche Gewicht der großen und kleinen Gewerkschaften. IG Metall, ÖTV und IG Bergbau und Energie halten zusammen die absolute Mehrheit, da sich die Delegiertenzahl nach der Mitgliederstärke richtet. Versuche einer Organisationsreform Anfang der siebziger Jahre, die diese Disparität beheben und die Autonomie der Einzelgewerkschaften zugunsten der Kompetenzen der Dachorganisation in allen Grundsatzfragen verlagern sollte, brachten 1971 zwar eine neue Bundessatzung, aber keine wirkliche Reform in dieser Richtung. Dies verhinderten die großen Gewerkschaften, die ihr Gewicht und ihre Autonomie nicht verlieren wollten<sup>40)</sup>.

Zwischen den Bundeskongressen nimmt der Bundesausschuß die Vorstandskontrolle wahr. In diesem Gremium erhielten die klei-

<sup>39)</sup> Vgl. Föhr, Willensbildung, a. a. O., S. 31.

<sup>40)</sup> Vgl. Dieter Schuster, Die deutschen Gewerkschaften seit 1945, Stuttgart 1974, S. 93 ff.

neren Gewerkschaften durch die Satzungsreform ein relativ stärkeres Gewicht neben den ebenfalls darin kraft Amtes vertretenen Bundesvorständen und Landesbezirksvorsitzenden. Die Kompetenzen des Bundesausschusses sind deutlich größer als bei den Einzelgewerkschaften, da er nicht nur den Haushalt beschließt, sondern auch Ergänzungs- und Abwahlen von Bundesvorstandsmitgliedern vornehmen kann, ferner die Landesvorstände bestätigt sowie über Aufnahme oder Ausschluß von Gewerkschaften aus dem DGB beschließen kann und einiges mehr. Dem Bundesvorstand selbst gehören neben dem Vorsitzenden zwei Stellvertreter und sechs weitere Mitglieder an, die den geschäftsführenden Bundesvorstand bilden. Hinzu kommen noch die Vorsitzenden der 16 Einzelgewerkschaften. Der Bundesvorstand besitzt zwar mit der Hauptverwaltung einen starken Stab hinter sich, aber in die Autonomie der Einzelgewerkschaften, wo die eigentliche Lohn- und Tarifpolitik gemacht wird, kann er formell nicht eingreifen. Obwohl sich die Satzungskommission dafür ausgesprochen hatte, verweigerte der Satzungskongreß von 1971 die angestrebte beratende Teilnahme an Kongressen und Vorstandssitzungen der Einzelgewerkschaften.

Mit diesem Überblick sind die zwei Säulen der deutschen Gewerkschaften grob skizziert: die Organisationen des DGB und die der Einzelgewerkschaften, deren Verhältnis zueinander nicht frei von Konflikten ist — mehr Autonomie den Mitgliedsgewerkschaften oder mehr Autorität der Dachorganisation?

Die dritte Säule neben den Gewerkschaftsorganisationen selbst trägt den betrieblichen Bereich. Direkte gewerkschaftliche Interessenvertretung wird hier von den Vertrauensleuten betrieben. Sie sollen als ehrenamtliche Funktionäre den engen Kontakt zu den Mitgliedern im Betrieb halten, ihnen die Politik der Gewerkschaften vermitteln und neue Mitglieder werben, zum anderen aber auch die gewerkschaftlich nominierten Betriebsräte unterstützen und kontrollieren. Vertrauensleutekörper sind in den letzten Jahren zunehmend weiter ausgebaut worden, gerade um die Basisnähe zu verbessern und durch aktive Mitglieder, die unabhängig von den manchen Zwängen unterworfenen Betriebsräten sind, der Betriebsferne der Organisation entgegenzuwirken. Die Stellung der Vertrauensleute ist allerdings von einem Dilemma gekennzeichnet, das nicht selten in jüngerer Zeit Konflikte provoziert hat — besonders

bei „wilden Streiks“; denn einerseits sollen sie die aktivierende Rolle für die Mitgliedschaft und Belegschaft spielen, andererseits verfügen sie in der Organisation nicht über so gesicherte Einflußkanäle, um diese Aktivierung auch in die gewerkschaftliche Willensbildung zu tragen<sup>41)</sup>.

Obwohl die Betriebsräte noch weniger ein Organ der Gewerkschaften sind, bestehen für sie sehr enge Verflechtungen zur Organisation, die ihnen neben den hauptamtlichen Funktionären eine Schlüsselrolle gibt. Denn durch die rechtliche Absicherung ihrer betrieblichen Arbeit können sie Gewicht und Einfluß der Gewerkschaften im Betrieb maßgeblich bestimmen. In der Regel bilden deshalb die Betriebsräte sowohl in den lokalen Vorständen, als auch in den Delegiertenversammlungen, Tarifkommissionen und Vorständen der Bezirke und auch auf den Bundesgewerkschaftstagen die relative oder sogar die absolute Mehrheit<sup>42)</sup>.

Das Verhältnis von Einzelgewerkschaft und DGB einerseits und mehr noch das von aktiver Mitgliederbasis und Vertrauensleutekörper, gewerkschaftlichen Betriebsräten und Gewerkschaftsorganisation andererseits bezeichnet die wichtigen Konfliktfelder der innerverbandlichen Willensbildung. Dabei wurde die breite Mitgliedschaft bewußt nicht erwähnt. Sie und die Arbeitnehmerschaft insgesamt sieht zwar in ihrer übergroßen Mehrheit in den Gewerkschaften ihre unbedingt notwendige Interessenvertretung; aber im aktiven Kontakt zur Organisation stehen kaum mehr als 10 % der Mitglieder<sup>43)</sup>. Für die übrigen 90 % legitimiert sich gewerkschaftliche Politik von ihrem materiellen Ergebnis her — nicht vom demokratischen Willensbildungsprozeß. Die seltenen Fälle von Urabstimmungen in Arbeitskämpfen, die die gesamte Mitgliedschaft aktivieren und meist mit hoher Wahlbeteiligung verbunden sind, widersprechen dem generellen Apathiebefund genauso wenig wie hohe Wahlbeteiligung bei politischen Wahlen. Da eine Urabstimmung zudem nur von Spitzengremien angesetzt und ihr Ergebnis in den Verhandlungen frei gewürdigt werden kann, bleiben sie mehr ein Instrument der Führung als der Mitgliedschaft.

<sup>41)</sup> Bergmann u. a., a. a. O., S. 304 ff.

<sup>42)</sup> Ebd., S. 302 f.

<sup>43)</sup> Vgl. Schellhoss, a. a. O., S. 133 ff.; zur Interpretation des empirischen Befundes, vgl. Bergmann u. a., a. a. O., S. 311 ff.

Die verbreitete Apathie, die von anderen politischen Organisationen einschließlich der Parteien nur zu bekannt ist, kann nicht auf Funktionärswillkür und Abschließen des Apparates reduziert werden, obwohl mangelnde Beteiligungschancen rückwirkend sicher die Apathie der Mitglieder verstärken. Die Apathie drückt mehr das generelle Dilemma der Gewerkschaften im „partnerschaftlichen“ Klima unserer privatwirtschaftlichen, sozialgesetzlich vermittelten Wirtschaftsordnung aus: Zum einen muß eine offene und direkte Interessendurchsetzung der Mitglieder zugunsten von Kompromißformeln abgeschirmt werden, die zwischen den Spitzen der Tarifparteien ausgehandelt werden; zum anderen muß dies aber unter aktiver Mitwirkung und ohne offene Repression der Mitgliedschaft geschehen, damit die Gewerkschaften ihre Legitimationsfunktion nicht einbüßen.

Abschließend seien die Probleme und Defizite innerverbandlicher Demokratie in den Gewerkschaften in einigen Thesen zusammengefaßt:

1. Die Rechte der Mitglieder müssen klar garantiert sein:

— freie Aufnahme ohne Diskriminierung, Appellationsrecht und schriftliche Begründungspflicht bei Aufnahmeverweigerung oder Ausschluß;

— Meinungsfreiheit der Mitglieder und Minderheiten, besonders auch in der gewerkschaftlichen Presse;

— gleiche Mitwirkungsrechte für alle — gegen Kandidatenzeit durch Vorschriften über Mindestmitgliedschaft für aktives und passives Wahlrecht;

— Urabstimmungen als Recht der Mitgliedschaft und Initiativrecht durch Minderheiten statt durch Vorstände.

2. Der demokratische Organisationsaufbau muß durchgängig von unten nach oben erfolgen:

— auf der untersten Ebene regelmäßige Mitgliederversammlungen statt nur Delegiertengremien;

— Bestimmung der Delegiertengremien höherer Stufen von unteren Delegiertenkörpern und nicht von Vorständen;

— Zuständigkeit der Vertretungsorgane auf allen Stufen für alle Grundsatzentscheidungen, wie Satzung, Programm, Gliederung der Gebietsverbände, Auflösung usw.;

— regelmäßigeres und häufigeres Tagen der Vertretungsorgane als alle drei bis vier Jahre;

— klare Wahl und Legitimation von Beiräten, die zwischen den Tagungen Kontrollrechte ausüben;

— Beschränkung der ex-officio-Mitgliedschaft von Vorständen und weiteren Positionen in gewählten Vertretungsorganen, um die Kontroll- und Legitimationsfunktion nicht zu beeinträchtigen;

— Einschränkung der Möglichkeiten zur zentralen „Kongreßregie“ durch von Vorständen eingesetzte Antragskommissionen, Vorbestimmungen der Tagesordnung, Vorschlagsrecht der Vorstände für ihre eigene Nachfolge;

— Ausschluß von Kooptationsrechten der Vorstände und Bestätigungs- oder sogar Einsetzungsrecht von verantwortlichen Geschäftsführern oder Bezirksleitern auf unteren Ebenen.

3. Die externen Gewerkschaftsfunktionen müssen sich demokratisch legitimieren:

— klares Mandat der Mitglieder im Betrieb für die gewerkschaftlichen Vertrauensleute und klarer definierte Stellung in der Organisation;

— Wahl und Rechenschaftspflicht der Tarifkommissionen durch Vertretungsorgane;

— Nominierung der gewerkschaftlichen Betriebsratskandidaten durch demokratisch legitimierte Gremien;

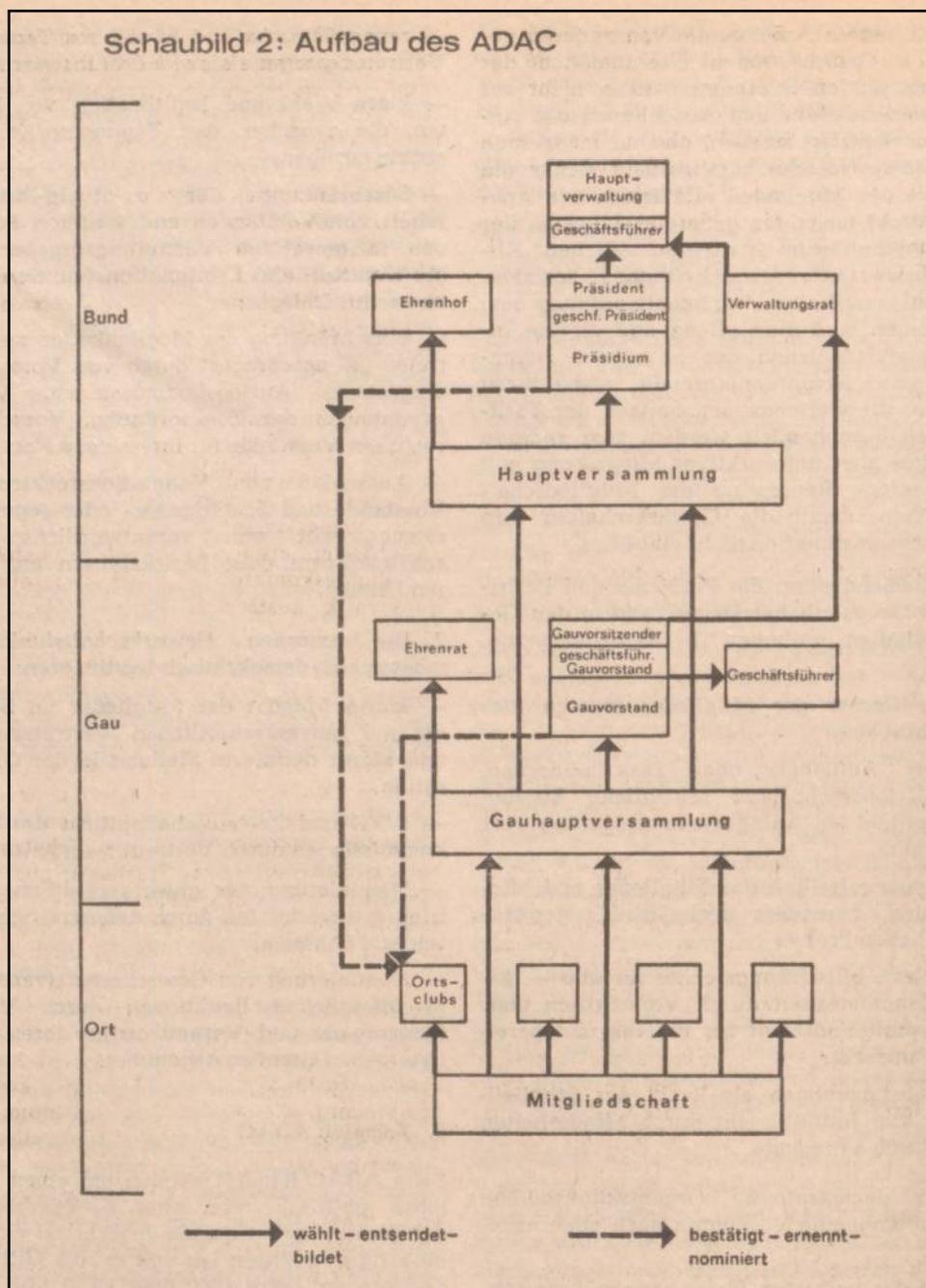
— Nominierung von Gewerkschaftsvertretern in öffentlichen Funktionen durch Vertretungsorgane und Verantwortung ihres Mandats diesen Gremien gegenüber.

## 2. Beispiel: ADAC

Beim ADAC handelt es sich um einen zweifellos politisch relevanten Großverband<sup>44)</sup>, der gerade in den letzten Jahren fast explosionsartig gewachsen ist: von ca. 0,5 Mill. Mitgliedern im Jahre 1960 über ca. 2 Mill. 1970 bis zu heute über 4 Mill. — genauso viel, wie

<sup>44)</sup> An wissenschaftlicher Verbandsliteratur zum ADAC existiert nur ein Kapitel in Thomas Krämer-Badoni, Herbert Grymer, Marianne Rodenstein, Zur sozio-ökonomischen Bedeutung des Automobils, Frankfurt 1971, sowie aus vereinsrechtlicher Sicht Hans Jürgen Drumm, Organisationsformen und Probleme der Zielbildung in mehrstufigen Vereinen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 40 (1970), H. 12, S. 817—832.

Schaubild 2: Aufbau des ADAC



die drei größten Einzelgewerkschaften IG Metall, ÖTV und IG Chemie zusammen, die damit 58 % der DGB-Mitglieder vereinen<sup>46)</sup>. Der „Allgemeine Deutsche Automobilclub e. V. (ADAC)“ verbindet eine für die großen internationalen Motorclubs typische Mi-

<sup>46)</sup> Für die ADAC-Daten vgl. Krämer-Badoni u. a., a. a. O., S. 129; für die DGB-Daten Jacobi u. a., a. a. O., Jg. 1975, S. 271.

schung von unterschiedlichen Verbandsfunktionen, die vom historischen Ursprung des Motor(rad)sportclubs über den Serviceverband mit Versicherungsleistungen („Schutzbrief“) und Reiseangeboten bis zur pressure group und zur Verbrauchervereinigung reichen, die schließlich noch nicht nur auf die Mitglieder beschränkte Sozialdienste (Straßenwacht, Rettungsdienst) anbietet.

Seiner eigenen Bundessatzung<sup>46)</sup> nach ist der „Zweck des Clubs die Wahrnehmung und Förderung der Interessen des Kraftfahrwesens und des Motorsports... Er wird auf die Verkehrspolitik Einfluß nehmen, im übrigen sich aber jeder parteipolitischen Betätigung enthalten“. Diese recht allgemeinen und verallgemeinerungsfähigen Interessen und Zielrichtungen werden in der Satzung des ADAC-Gaues Nordrhein sehr viel klarer spezifiziert:

- a) Einwirkung auf Behörden, Presse und Öffentlichkeit zur Verbesserung und Neuschaffung von Gesetzen, Verordnungen und Verfügungen, ... ferner Aufklärung und Belehrung der Mitglieder über Rechtsfragen durch Presse, Rundfunk, Vorträge und dergleichen.
- b) Förderung von Maßnahmen zur Verbilligung der Kraftfahrzeughaltung ...
- c) Pflege und Förderung des Motorsports ...
- d) Touristische, technische und juristische Beratung ...
- e) Beratung der Mitglieder bei Kauf, Verkauf, Tausch und Pflege der Kraftfahrzeuge ...
- f) Ausgabe von Triptiks ... und sonstiger Grenzdokumente.
- g) Pflege des geselligen Verkehrs der Mitglieder untereinander.

Die Willensbildung im ADAC ist in drei Stufen gegliedert: die breite Mitgliedschaft und Ortsclubs, die „Gau“ und die Bundesorganisation (vgl. Schaubild 2). Die ca. 1 500 Ortsclubs auf der untersten Ebene sind in der Regel Motorsportvereine, denen Mustersatzungen vorgegeben werden, die durch Gauvorstand und Präsidium anerkannt und bestätigt werden müssen und denen bei Verstoß gegen „die Interessen des Gesamtklubs“ die Bezeichnung „ADAC-Club“ entzogen werden kann. Auf der mittleren Ebene der „Gau“ sind die Ortsclubs formell nicht repräsentiert. Sie werden in der Praxis jedoch die Mitglieder der „Gauhauptversammlung“ stellen, obwohl hier keine Delegationsstufe besteht und jedes Mitglied teilnahmeberechtigt ist, was freilich bei über 600 000 Mitgliedern des größten Gaues Nordrhein ziemlich illusorisch ist. Diese Gauhauptversammlung tagt jährlich und wählt den Gauvorstand, der sich aus

Vorsitzendem, Stellvertretern, Referenten für Fahrzeugsparten als geschäftsführendem Vorstand und weiteren Beisitzern zusammensetzt. Der Vorstand amtiert vier Jahre, jeweils die Hälfte wird allerdings alle zwei Jahre neu gewählt. Er ernennt einen Geschäftsführer für die verantwortliche Durchführung der Verwaltung. Die Versammlung wählt ebenfalls den „Ehrenrat“, der Schiedsfunktionen wahrnimmt. Schließlich wählt die Versammlung noch die Delegierten zur Hauptversammlung des Bundesclubs.

Wie die Gewerkschaften gern vom „Parlament der Arbeit“ sprechen, wird die ADAC-Hauptversammlung in der Vereinssprache als „Parlament der Kraftfahrt“ tituiert. Tagt das Parlament der Arbeit nur einmal in seiner dreijährigen Legislaturperiode, so tritt das Kraftfahrparlament immerhin jährlich zusammen. Anders als bei den Gewerkschaften, wo die Bundeskonferenz für die generelle Programmatik zuständig ist, hat die ADAC-Hauptversammlung laut Satzung nicht diese legislative Kompetenz, außer in der Möglichkeit, Anträge zu beschließen. Wie bei den Gewerkschaften wiederum sind auch hier die Exekutivorgane, Präsidium und Verwaltungsrat, in der Versammlung ex officio stimmberechtigt. Die wichtigste Kompetenz besteht in der Wahl des Präsidiums, das sich aus Vorsitzendem, Stellvertretern und Schatzmeister als geschäftsführendem Präsidium und weiteren Beisitzern zusammensetzt. Der Verwaltungsrat besteht aus dem Präsidium, den Gauvorsitzenden und den Referenten der Kraftfahrzeugsparten. Es ist als föderatives Organ zwischen den Tagungen der Hauptversammlung für alle grundsätzlichen, satzungsmäßigen, organisatorischen und finanziellen Fragen zuständig. Der „Ehrenhof“ aus drei Mitgliedern, die weder dem Präsidium noch Verwaltungsrat angehören dürfen, dient als Schiedskommission für Streitigkeiten in und zwischen Präsidium und Verwaltungsrat. Dem Präsidium „obliegt die Gesamtleitung des Clubs“ (Satzung § 13,5). Auf seinen Vorschlag bestellt der Verwaltungsrat den Generalsekretär, der die Hauptverwaltung führt.

Nach der formalen Hierarchie der Satzung ist also aufbauend auf der föderalen Basis der Gau die Hauptversammlung oberstes Organ auf Bundesebene, dann folgen der Verwaltungsrat, das Präsidium, das geschäftsführende Präsidium und die Hauptverwaltung mit dem Generalsekretär und seinen Hauptabteilungsleitern: „... dieser demokratische Aufbau entspricht dem demokratischen

<sup>46)</sup> Satzung des Allgemeinen Deutschen Automobilclubs e. V. (ADAC), Stand Dezember 1973; vgl. auch Satzung des Allgemeinen Deutschen Automobilclub (ADAC) Gau Nordrhein e. V., Stand Juni 1973.

Aufbau der Bundesrepublik" 47). Wie nicht nur in der parlamentarischen Praxis, sondern mehr noch in den Verbänden zu beobachten, entspricht der formale Aufbau keineswegs der materiellen Kompetenz. Im Falle des ADAC läßt sich dies über die bekannte These hinaus an einigen Besonderheiten illustrieren. Einerseits ist anzuerkennen, daß alle Wahlämter von Delegierten, Präsidiums- und Verwaltungsratsmitgliedern Ehrenämter sein müssen, so daß im Gegensatz z. B. zu den Gewerkschaften keine Loyalitätskonflikte von Delegation und weisungsgebundenem Angestelltenverhältnis auftreten können. Andererseits senkt die Vorschrift natürlich Kompetenz und Informationsgrad der ehrenamtlichen Gremien gegenüber dem hauptamtlichen Apparat, und dies wirkt sich auch schon für die regionalen Delegierten zur Hauptversammlung gegenüber den Organen der Münchener Zentrale aus. Selbst nach der Satzung kann in dringenden Fällen der Verwaltungsrat Beschlüsse fassen, die sonst der Hauptversammlung vorbehalten sind, die dann nur nachträglich genehmigt werden müssen.

Das jährliche „Parlament der Krafftahrt“ soll nicht sachverständig *debatieren* und kontrollieren, sondern den Gesamtwillen des Clubs machtvoll *demonstrieren*. Dem dient auch eine satzungsmäßig abgesicherte demokratische Kuriosität: die nichtöffentliche Vorbesprechung am Vortage der Hauptversammlung für alle Delegierten zur beschlußfertigen Vorbereitung aller Punkte der ordentlichen Hauptversammlung. Das Parlament des Clubs fungiert als konfliktfreier Ort der Demonstration des harmonisierten Gesamtwillens: das entspricht wohl kaum dem „demokratischen Aufbau der Bundesrepublik“.

Der Verwaltungsrat als zweithöchstes Organ und Vertretung der Gaeue übernimmt satzungsmäßig wichtige Funktionen der Integration und Kontrolle gegenüber der Zentrale. Wie erfolgreich dies in der Praxis sein mag, kann die Satzungsanalyse nicht zeigen; die Analyse von Anträgen der Gaeue und ihrer Behandlung läßt Skepsis zu. Das eigentliche Führungsorgan, das Präsidium, besteht ebenfalls aus ehrenamtlichen Mitgliedern, die nur alle paar Wochen oder Monate in München tagen 48). Es besitzt zwar nicht nur Weisungsbefugnis gegenüber dem Generalsekretär, sondern auch gegenüber den Hauptabtei-

lungsleitern der Zentralverwaltung. Jedoch wird von Krämer-Badoni u. a. mit organisationssoziologischen Überlegungen die These plausibel begründet, daß Professionalität, Kommunikations- und Informationsvorsprünge den Inhabern der Schlüsselpositionen in der Hauptverwaltung mehr Einfluß auf die Auswahl und Vorstrukturierung der Entscheidungsalternativen einräumen als dem gewählten Präsidium mit „Amateurstatus“. Als Schlüsselposition innerhalb der Hauptverwaltung wird nicht der Generalsekretär, sondern die Spitze der Hauptabteilung Öffentlichkeit identifiziert, die in allen informellen Studien-Kommissionen vertreten ist, zu allen Präsidiumssitzungen Zugang hat und dazu die Chefredaktion der Mitgliederzeitschrift „Motorwelt“ stellt, die den Club für jedes Mitglied sichtbar repräsentiert 49).

Nach einer in der Öffentlichkeit stark umstrittenen Aktion des ADAC im Frühjahr 1974 gegen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf der Autobahn, die in dem polemischen und unverhüllt ideologisch geprägten Slogan „Freie Bürger fordern freie Fahrt!“ als Autokaufkleber gipfelte 50), wurde die Legitimation des ADAC erstmals öffentlich erörtert. Denn die Ziele des ADAC deckten sich in dieser Kampagne zu deutlich mit denen der Kraftfahrzeugindustrie und großen Teilen der CDU/CSU, freilich auch bestimmten Gruppen der FDP. Angestoßen wohl von dieser Legitimationsdiskussion antwortete die ADAC-Führung in ihrem Werbematerial mit einer Argumentationskarte, betitelt „Worauf stützt das ADAC-Präsidium seine Entscheidungen?“, die fünf Punkte aufzählt:

1. auf den demokratischen Aufbau des Clubs (regionale und funktionale Gliederung laut Satzung),
2. auf den engen Kontakt mit den Mitgliedern (über 1 500 Ortsclubs, 3 800 Briefe und 15 500 Telefonanrufe täglich),
3. auf die Diskussion in der ADAC-Motorwelt (Leserforum in der Clubzeitschrift),
4. auf wissenschaftliche Meinungsumfragen (kontinuierliche Demoskopie bei Mitgliedern, Autofahrern allgemein und Öffentlichkeit), und
5. auf die Arbeit der ADAC-Experten (ständige Suche nach neuen Erkenntnissen für entsprechende Maßnahmen).

47) ADAC-Werbekarte „Worauf stützt das ADAC-Präsidium seine Entscheidungen?“, o. J., o. O. (ausgegeben 1975).

48) Krämer-Badoni u. a., a. a. O., S. 167.

49) Ebd., S. 176.

50) Vgl. DER SPIEGEL Nr. 10 (1974) vom 4. März 1974, S. 21 f.

Die demokratische Willensbildung laut Satzung scheint der ADAC-Führung nicht überzeugend genug, um die Entscheidungen zu legitimieren. Weitere Kommunikationsmittel scheinen notwendig, der bisherige „demokratische Aufbau“: aus Richtung der ADAC-Zentrale zu den Mitgliedern in Form der Zeitschrift, als „Rückmeldung“ der Mitglieder das kontinuierliche Plebiszit der Briefe, Telefonate und Leserdiskussion nicht zureichend; zusätzliche Absicherung geschieht durch wissenschaftliche Demoskopie und Expertenwissen, um die Informationsaufnahme in die allgemeine Öffentlichkeit zu erweitern und zu objektivieren. Alle diese zusätzlichen Kommunikationsmittel sind freilich für die Organisationsführung disponibel. Sie kanalisiert die Auswertung von Briefen, Telefonaten und Leserzuschriften. Die Kommunikationsstruktur ist einseitig ausgerichtet. Sie dient primär der flexiblen, elastischen Adaption an die Stimmung der Mitgliedermehrheit sowie darüber hinaus und vielleicht noch wichtiger der Öffentlichkeit. Dabei lassen die eingesetzten Mittel einen großen Spielraum der Rückbeeinflussung beider Gruppen zu. Die Kommunikationsstruktur reicht bewußt mit mehreren Eingangskanälen über die eigene Mitgliedschaft hinaus, um die angestrebte Allgemeinheit der Interessen zu gewährleisten. Als größter deutscher Automobilklub versteht sich der ADAC als Interessenvertretung *aller* Kraftfahrer, und er greift noch weit darüber hinaus: „Unsere Interessen sind gewiß keine Sonderinteressen mehr, sie sind wichtigster Bestandteil des Gesamtinteresses unserer Gesellschaft!“<sup>61)</sup>

Ein grundsätzlicheres Strukturproblem des ADAC als die generelle Form der innerverbandlichen Willensbildung, die in den mei-

sten Verbänden nicht weniger problematisch ist als hier, kann durch die erwähnte Aktion zur Geschwindigkeitsbegrenzung illustriert werden: der Dualismus von speziellem Motorsport- und automobilistischem Verbraucherinteresse. Basis der aktiven Mitgliedschaft sind die Motorclubs; die Delegierten zur Hauptversammlung und die Gauvorstände erhalten von diesen ihr Mandat. Die Mitglieder der ehrenamtlichen Spitzengremien, Präsidium und Ehrenrat, sind sicher ebenfalls eher motorsportlich im Verein engagiert. Dieses Dilemma zwischen den Interessen der ehrenamtlich aktiven Minderheit an motorsportlich begründeten Entscheidungen und der Masse der Mitglieder an einer Vertretung der Verbraucherinteressen der Kraftfahrer trennt nicht nur die aktive Minderheit von der Masse der vier Millionen Mitglieder, sondern kann auch zwischen dem angestellten Stab der Verwaltung einerseits — die den Servicefunktionen und verkehrspolitischen Aufgaben dient — und der ehrenamtlichen Klubführung andererseits Konflikte bringen<sup>62)</sup>.

Innerverbandliche Demokratie am Beispiel des ADAC müßte nicht nur eine klare Legitimation und gleichgewichtiger Kommunikation erfordern — möglicherweise durch Urabstimmungen, Briefwahl, offenere Gestaltung der Mitgliederpresse für Minderheitsmeinungen etc. —, sondern auch das strukturelle Dilemma der zwei unterschiedlichen Interessen besser lösen, möglicherweise durch klarere organisatorische Trennung von Motorsportbereich, verkehrspolitischem und Servicebereich. Dieses Dilemma scheint mir wichtiger als der Vorwurf der Unterstützung von Interessen der Automobilindustrie.

#### IV. Fazit

Alle Argumente, die gegen eine Demokratisierung der innerverbandlichen Willensbildung vorgebracht werden, wie Schwächung der Schlagkraft, Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit, Desinteresse der Masse der Mitgliedschaft an aktiver Mitwirkung usw., — all dies ist jahrzehntelang genauso als Untergang effektiver Parteiorganisationen beschworen worden. Wenn auch das Ziel inner-

parteilicher Demokratie nirgends befriedigend erreicht wurde, so erscheint sie doch in allen deutschen Parteien deutlicher als in den Verbänden üblich. Die innerorganisatorische Kommunikationsdichte, die Diskussionsmöglichkeit für Gruppen und Arbeitsgemein-

<sup>61)</sup> Leitartikel des Präsidenten Hans Bretz in der „Motorwelt“ H. 3 (1967), S. 19.

<sup>62)</sup> Daß die im Frühjahr 1974 anstehenden Gaudelegiertenwahlen die verspätete und überhastete Aktion „Freie Fahrt“ beeinflusst haben können, wurde mir aus dem hauptamtlichen Stab des ADAC bestätigt.

schaften, die „Grundrechte“ der Mitglieder sind in den Parteien klarer definiert und in der Praxis deutlicher profiliert als beispielsweise in unseren beiden Illustrationen innerverbandlicher Willensbildung, den Gewerkschaften und dem ADAC.

Innerorganisatorische Demokratie steht zwischen dem Dilemma der Erzeugung politischer Verhandlungsfähigkeit der Organisation und der Erzeugung von Legitimation und Motivation bei der Mitgliedschaft. Die Verhandlungsfähigkeit erfordert eine Generalisierung der Verbandszwecke, um Kompromißfähigkeit herzustellen. Diese Generalisierung ist bei den Gewerkschaften als Vertretern der Mehrheit der Arbeitnehmer leicht plausibel zu machen. Sie wird aber auch von einem freiwilligen Verein wie dem ADAC bis zur Identifizierung mit dem „wichtigsten Bestandteil des Gesamtinteresses unserer Gesellschaft“ getrieben. Das Argument der Handlungsfähigkeit der Verbandsspitze kann sich freilich als Bumerang gegen den eigenen Apparat wenden, wenn dadurch eine Abkapselung von den Mitgliederinteressen entsteht, die sich in spontanen Aktionen der Basis außerhalb und gegen den Verband selbst entladen kann, wie sie etwa für die Gewerkschaftsführungen in den Septemberstreiks 1969 bedrohlich sichtbar geworden sind.

Aber nicht die Effektivität der Handlungsfähigkeit allein spricht für mehr Durchlässigkeit der internen Kommunikationsstruktur. Hier kann sich die Verbandsführung auch mit einseitiger Rückmeldung der Basis durch Briefe, Telefonate und Meinungsumfragen recht erfolgreich behelfen, wie der ADAC zeigt. Denn trotz einiger Unruhe über die umstrittene Aktion „Freie Fahrt“ im Frühjahr 1974 gab es zwar in diesem Jahr ein deutliches Abschwächen des Mitgliederzuwachses. Er stieg 1975 aber schon wieder auf die neue Rekordhöhe von ca. 0,5 Mill.<sup>53</sup>. Trotzdem bedeuten in einem Jahr ein Verlust von ca. 100 000 Neuzugängen ein deutliches Warnsignal an die Verbandsführung, das durch seine finanziellen Folgen sicher ernster genommen wird als kritische Leserbriefe. Die Möglichkeit einer „Abstimmung mit den Füßen“ löst aber nicht das Demokratietheorieproblem bei freiwilligen Vereinen, wie von manchen empfohlen. Am wenigsten in dem Fall, wo der betreffende Verband eine faktische Monopol-

<sup>53</sup>) Der Mitgliederzuwachs des ADAC betrug 1972 ca. 400 000, 1973 ca. 480 000, 1974 ca. 350 000, 1975 ca. 500 000; laut mündlicher Information aus der Verwaltung.

stellung erreicht hat, wie eben die Gewerkschaften, der ADAC und auch der Bauernverband oder der Deutsche Sportbund.

Innerverbandliche Demokratie kann deshalb keine Privatsache bleiben, die sich im autonomen, gesellschaftlichen Freiraum abspielt und niemand etwas angeht. Innerverbandliche Demokratie ist ein Politikum, das mit zunehmender Monopolisierung und Politisierung immer wichtiger wird.

Die öffentlichen und politischen Aufgaben der Verbände, der Grundrechtsschutz ihrer Mitglieder und nicht zuletzt die Sozialisationsfunktion organisierter Gruppen verlangen eine durchsichtige, kommunikative, Minderheiten und Meinungsfreiheit schützende und für Mitwirkung offene Verbandsstruktur. Ob und wie ein Verbändegesetz dies wirksam unterstützen könnte, wird hier nicht mehr beantwortet werden können. Es müßte Meinungsfreiheit und Minderheitenschutz bieten, und die Struktur von Großverbänden übersichtlicher und durchsichtiger für Mitglieder und Öffentlichkeit gestalten. Im übrigen müßte Raum für unterschiedliche Funktionen durch unterschiedliche Strukturen gewährleistet bleiben. Ein Verbändegesetz, das etwa weniger auf innere Demokratisierung als auf äußere Domestizierung der Verbände durch ihre Verpflichtung auf ein diffuses Allgemeinwohl abzielt und das darüber hinaus in Wahrheit nur die Gewerkschaften meint<sup>54</sup>), wäre jedenfalls ein Rückschritt aus der pluralistischen politischen Auseinandersetzung in Richtung formierte Gesellschaft. Das Parteiengesetz kann nur sehr eingeschränkt Vorbild eines Verbändegesetzes sein. Es hatte klare Aufträge des Grundgesetzes zu verwirklichen und das an einem viel homogeneren Gegenstand. Das Parteiengesetz hat zwar keine innerparteiliche Demokratie per Dekret verordnen können. Es hat manche Mitgliederrechte gestärkt, aber in anderer Hinsicht, z. B. der Offenlegung der Parteifinanzien, versagt. Für die unendlich komplexere Materie der Verbände kann das kaum ermutigen.

<sup>54</sup>) Vgl. dazu z. B. den Vorschlag einer Grundsatzkommission der schleswig-holsteinischen CDU, den Art. 9 des Grundgesetzes zu ergänzen durch den Absatz 4: „Soweit Verbände ... bei ihrer Tätigkeit in den Bereich wesentlicher öffentlicher Interessen hineinwirken, sind sie verpflichtet, zugleich das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“, zit. nach Frankfurter Rundschau vom 28. 10. 1975, S. 12; s. a. in der Tendenz die „Mannheimer Erklärung“ der CDU, in: Argumente-Dokumente-Materialien, hrsg. v. der CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn, Nov. 1975, S. 36 f.

# Verbandsdemokratie durch Recht?

## Die Diskussion um ein Verbände-gesetz in demokratietheoretischer Sicht

### I. Die Reformdiskussion im Verbandsrecht

Die Forderung nach einem umfassenden Verbände-gesetz ist der vorläufige Endpunkt einer rechtspolitischen Diskussion, die seit einiger Zeit um das Recht der Berufs- und Wirtschaftsverbände, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände, der Interessenverbände, der halbstaatlichen Verbände und der „public interest groups“ geführt wird. In dieser Diskussion ist deutlich geworden, daß eine Diskrepanz zwischen der politischen Bedeutung von Verbänden und ihrer inneren Verfassung besteht.

„Öffentliche Funktionen“ von Verbänden sind weitgehend als legitim anerkannt und häufig über Rechtsnormen institutionalisiert<sup>1)</sup>. Die rechtlich legitimierten Einflußmöglichkeiten der Verbände, vor allem in Hearings vor parlamentarischen Gremien, in Anhörungsmöglichkeiten vor Verwaltung und Rechtsprechung, in Konsultationen der Spitzenverbände mit den Ministerien, in Beiräten der Ministerien und in der Konzertierte Aktion stellen nur einen Aspekt verbandlicher Aktivitäten dar, der besonders im Rampenlicht der Öffentlichkeit steht. Hinzu kommt der weite Bereich verbandsautonomer Rechtssetzung auf zahlreichen Gebieten sozialer Selbstverwaltung und die Rolle der Verbände als „relevante gesell-

schaftliche Kräfte“ in öffentlichen und halb-öffentlichen Institutionen.

Die inneren Verbandsstrukturen aber, die im wesentlichen vom Vereinsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches geregelt werden, erscheinen mit diesen öffentlichen Funktionen nicht

#### INHALT

##### I. Die Reformdiskussion im Verbandsrecht

1. Zielvorstellungen und rechtspolitische Entwürfe
2. Kritik der Reformvorschläge

##### II. Demokratietheoretische Perspektiven

1. Normativer Begriff der Verbandsdemokratie
2. Funktionen demokratischer Binnenstrukturen
3. Bedingungen innerorganisatorischer Demokratie

##### III. Verbandsrechtliche Konsequenzen

1. Chancen und Grenzen rechtlicher Regelungen
2. Ineffektivität klassisch-demokratischer Rechtsnormen
3. Neue Regelungsansätze aus normativ komplexen Demokratietheorien

Erweiterte und überarbeitete Fassung eines Aufsatzes: Ziele und Methoden der verbandsrechtlichen Reformdiskussion, erschienen in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, herausgegeben von Carl Hans Barz, Robert Fischer, Marcus Lutter, Herbert Wiedemann, Jg. 4/4, 1975, S. 459—476.

<sup>1)</sup> Nachweise über Rechtsgrundlagen dieser Institutionalisierung bei Dagobert Voelkel, Rechtlicher Einfluß von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung, Berlin 1972. Über öffentliche Funktionen von Gewerkschaften vgl. Joachim Hirsch, Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, Stuttgart 1966, S. 155 ff.; Karl-Heinz Gießen, Die Gewerkschaften im Prozeß der Volks- und Staatswillensbildung, Berlin 1976, S. 20 ff.

mehr vereinbar. Sie sind auf den soziologischen Typ des „freien Vereins“ zugeschnitten, der mit dem heute vorherrschenden Typ der „freiwilligen Organisation“ nicht mehr viel gemein hat<sup>2)</sup>. In dem enormen Zuwachs an politischen Funktionen der Verbände

<sup>2)</sup> Genauer zu diesem Entsprechungsverhältnis von Verbandstypen und Rechtsstrukturen Gunther Teubner, Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände, MS Tübingen 1976, S. 44—90.

„wird die Problematik eines Verbandsrechts evident, das die über die Mitgliederbeziehungen hinausweisenden Funktionen und Tätigkeiten der Verbände im Außenverhältnis aus seiner Betrachtung seit langem ausschließt“<sup>3)</sup>. Diese Diskrepanz von Außenfunktionen und Binnenstrukturen stellt das Verbandsrecht vor die Aufgabe, interne Legitimations- und Kontrollkriterien neu zu definieren.

In der verfassungsrechtlichen und arbeitsrechtlichen Literatur wird diese Diskussion schon seit mehreren Jahren geführt<sup>4)</sup>. Gerade in jüngster Zeit sind einige Veröffentlichungen erschienen, welche die Anforderungen des Grundgesetzes an die innere Ordnung von Verbänden näher zu bestimmen suchen<sup>5)</sup>. Auch von vereinsrechtlicher Seite kamen neuerdings wichtige Beiträge zum Problem der inneren Ordnung von Großverbänden<sup>6)</sup>. Die Diskussion beschränkt sich aber

<sup>3)</sup> Ernst-Joachim Mestmäcker, Durch Mitbestimmung zum neuen Laissez-faire, liberal 16 (1974), S. 606, 612 ff., 614 (Zitat).

<sup>4)</sup> Im Verfassungsrecht zum Beispiel: Theodor Maunz, in: Maunz, Dürig, Herzog, Grundgesetz, Kommentar, 1970, Art. 9, 56 f.; Ingo von Münch, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 9, 149; Falk Roscher, Vertragsfreiheit als Verfassungsproblem, Berlin 1974, S. 85 ff.; Ekkehart Stein, Lehrbuch des Staatsrechts, Tübingen 1975<sup>2</sup>, S. 77, 154; Rudolf Steinberg, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, Politische Vierteljahresschrift 14 (1973), S. 27 ff., 49 ff.; Alfred Rinke, Innere Demokratie in den Verbänden, in: D. Posser, R. Wassermann (Hrsg.), Freiheit in der sozialen Demokratie, Karlsruhe 1975, S. 127 ff. Im Arbeitsrecht: Alfred Hueck, Hans-Carl Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Berlin 1967<sup>7</sup>, Bd. II/1, S. 101; Peter Hanau, Klaus Adomeit, Arbeitsrecht, Frankfurt 1974<sup>3</sup>, S. 51 ff.; Bernd Rütters, Arbeitsrecht und politisches System, Frankfurt 1973, S. 106.

<sup>5)</sup> Problematisierung des Verbandsrechts unter verfassungsrechtlichen und demokratiethoretischen Aspekten bei Friedrich Kübler, Rechtsfähigkeit und Verbandsverfassung, Berlin 1971, bes. S. 16 f. Näher zu grundgesetzlichen Anforderungen an die Verbandsstruktur Frank Müller-Thoma, Der halbstaatliche Verein. Eine Organisationserscheinung der institutionalisierten Durchdringung von Staat und Gesellschaft, Berlin 1974, S. 56 ff.; Horst Föhr, Willensbildung in den Gewerkschaften und Grundgesetz, Berlin 1974; Klaus Popp, Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften und innerverbandliche Willensbildung, Berlin 1975; Kurt Schelter, Demokratisierung der Verbände? Berlin 1976, S. 99 ff.

<sup>6)</sup> Peter Schlosser, Vereins- und Verbandsgerichtsbarkeit, München 1972; Harm-Peter Westermann, Die Verbandsstrafgewalt und das allgemeine Recht, Bielefeld 1972; Rolf Birk, Der Aufnahmezwang bei Vereinen und Verbänden, in: Juristenzeitung 1972, S. 343; Herbert Leßmann, Die öffentlichen Aufgaben und Funktionen privatrechtlicher

nicht auf die Wissenschaft. Das Legitimations- und Kontrolldefizit von Verbänden öffentlicher Bedeutung wird zunehmend auch von den politischen Parteien und der öffentlichen Meinung als Problem erkannt; rechtspolitische Bestrebungen auf eine gesetzgeberische Regelung der inneren Verbandsstrukturen zeichnen sich ab.

## 1. Zielvorstellungen und rechtspolitische Entwürfe

Über das globale Ziel ist man sich weithin einig. „Verbandsdemokratie“ oder jedenfalls eine „Binnenkonstitutionalisierung“ sollen Legitimation und Kontrolle von Verbandsmacht ermöglichen. Unklarheiten bestehen jedoch hinsichtlich konkreter Regelungsvorschläge zur Erreichung dieses Zieles. Es hat den Anschein, als bedürfte die Materie noch vertiefter wissenschaftlicher Vorbereitung, ehe sie politisch entscheidungsreif wird. Immerhin schlagen einige Autoren bereits konkrete gesetzgeberische Maßnahmen vor, die geeignet sein sollen, innerverbandliche Demokratie zu fördern.

Außer auf Zugangsregelungen und Kontrollen der Verbandsgerichtsbarkeit zielen die Vorschläge auf die Sicherung der „Willensbildung von unten nach oben“ ab, und zwar mit folgenden Mitteln<sup>7)</sup>: Die Stellung der Mitgliederversammlung soll in der Weise aufgewertet werden, daß

— ein Tagungsturnus von ein oder zwei Jahren zwingend vorgeschrieben,

— das zur Einberufung notwendige Minderheitsquorum stark herabgesetzt,

— die Vorstandsunabhängigkeit der legislativen Organe sichergestellt,

— ein Mindestkatalog von unentziehbaren Kompetenzen festgelegt,

— der Mitgliederversammlung gegenüber dem Vorstand ein unmittelbares Weisungsrecht und verstärkte Kontrollbefugnisse verliehen und

Wirtschaftsverbände, Köln 1976, S. 241 ff.; Fritz Nicklisch, Gesetzliche Anerkennung und Kontrolle von Verbandsmacht, in: Festschrift Schiedermaier, München 1976, S. 476 ff.

<sup>7)</sup> Vgl. etwa die Vorschläge bei Horst Föhr, a. a. O., S. 148 ff.; Herbert Leßmann, a. a. O., S. 241 ff. In ähnliche Richtung geht auch der FDP-Entwurf für ein Verbandsgesetz, auf dem die Überlegungen von Gerhart Baum, Macht und Verantwortung der Verbände in der Demokratie, liberal 18 (1976), S. 325 ff., beruhen.

— für wichtige Fragen ein Referendum zwingend vorgesehen wird.

Zudem sollen Zentralisierungstendenzen durch Stärkung der Autonomie „basisnaher“ Organisationseinheiten abgeschwächt werden, etwa durch ein Verbot der Bestätigung der Ämter durch die überregionale Einheit, durch Ausschluß von Weisungsrechten, durch Antragsrechte für die örtlichen Gliederungen und Inkompatibilitäten von überregionalen und regionalen Ämtern. Schließlich wird vorgeschlagen, Mitgliedschaftsrechte dadurch zu sichern, daß ein Katalog von individuellen Mitwirkungs- und Freiheitsrechten zwingend in die Verbandssatzung aufzunehmen ist.

Diese im einzelnen recht unterschiedlichen Reformvorschläge lassen sich im Prinzip auf folgende drei Regelungskomplexe reduzieren:

1. *Wiedereinsetzung der Mitgliederversammlung in die Rolle des Hauptorgans* des Verbandes, das die Grundsatzentscheidung fällt.
2. *Begrenzung der Vorstandskompetenzen* auf ausführende Funktionen; strikte Legitimation und Kontrolle des Vorstandshandelns durch die Mitgliederversammlung.
3. *Stärkung der Mitgliedschaftsstellung* durch rechtliche Garantien von Mitwirkungs- und Freiheitsrechten.

## 2. Kritik der Reformvorschläge

Selbst unter der Voraussetzung, daß diese Vorschläge sich politisch durchsetzen lassen, ist ihre sachliche Eignung problematisch. Wenn solche verbandsrechtlichen Normen, die allesamt aus dem klassischen Repertoire der Demokratiediskussion stammen, mehr als nur symbolische Funktionen haben sollen, dann ist ernsthaft zu bezweifeln, ob sie überhaupt einen wirksamen Beitrag zur Lösung des Legitimations- und Kontrollproblems leisten können. Man kann solchen rechtspolitischen Vorschlägen den Vorwurf nicht ersparen, daß sie allzu schnell allgemeine Zielvorstellungen in konkrete Regelungsvorschläge umsetzen, ohne die folgenden, heute verfügbaren Erfahrungen wirklich zu verarbeiten, nämlich:

● *Institutionelle Experimente innerhalb von Verbänden mit den vorgeschlagenen Mitteln direkter und repräsentativer Demokratie, welche die Oligarchisierungstendenzen regelmäßig nicht wirksam eindämmen konnten.* Als ein Lehrstück in Sachen „Demokratisierung

durch Recht“ kann die Geschichte der englischen co-operatives dienen. Durch immer wieder neue „experiments in democratic control“ wurde vergeblich versucht, den Problemen von Professionalisierung, Bürokratisierung, Mitgliederapathie beizukommen. Angeführt werden könnten hier noch eine Fülle von Verbandsstudien, die regelmäßig hocholigarchische Strukturen trotz formaldemokratischer Verbandsverfassung aufdeckten. Immer noch lesenswert ist Robert Michels Analyse der Wirkungslosigkeit der „Versuche zur präventiven Verhinderung der Macht der Führer“ mit diversen direktdemokratischen Mechanismen wie Versammlungsdemokratie, Referendum, imperatives Mandat, Amtsrotation, finanzielle Kontrollen, Dezentralisierung<sup>8)</sup>.

● *Erfahrungen auf anderen Gebieten als auf dem des Verbandsrechts im engeren Sinne, besonders auf dem Gebiet des Aktien- und des Genossenschaftsrechts.* Im Aktienrecht wurden frühe Vorstellungen von „Aktionärsdemokratie“ dem Tatbestand der Trennung von Eigentum und Kontrolle konfrontiert und mußten realistischeren Modellen für interne Kontrollen weichen. Parallel zur Diskussion des Verhältnisses Aktionäre/Management lief die zum Verhältnis Mehrheits-/Minderheitsgesellschafter; rechtliche Lösungen zum Minderheitenschutz wurden über die Bindung an den Verbandszweck gesucht. In neuerer Zeit weitete sich die Debatte der Verbandsverfassung zur Debatte der übergreifenden Unternehmensverfassung aus. Auch in der Genossenschaftstheorie findet zur Zeit eine interessante Diskussion zur internen Willensbildung unter juristischen und organisationstheoretischen Aspekten statt, die für andere Gebiete des Rechts privater Organisationen fruchtbar gemacht werden kann<sup>9)</sup>.

<sup>8)</sup> Geschichte der englischen co-operatives bei G. N. Ostergaard, A. H. Halsey, Power in Co-operatives, Oxford 1965, S. 1 ff., 26 ff.; Nachweise zur Oligarchieforschung bei Fritz Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, S. 34, Fußn. 65. Zu klassisch-demokratischen Rechtsnormen Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig 1911, Neudruck Stuttgart 1970, S. 316 ff.

<sup>9)</sup> Zum Aktienrecht aus neuerer Zeit etwa Günter Roth, Das Treuhandmodell des Investmentrechts, Frankfurt 1972; Marcus Lutter, Der Aktionär in der Marktwirtschaft, Berlin 1973. Zur Unternehmensverfassung Herbert Wiedemann, Grundfragen der Unternehmensverfassung, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 1975, S. 385 ff.

● *Ausländische Versuche einer Verbandsgesetzgebung zur Förderung innerer Demokratie.* Hier ist besonders die in den USA bestehende gesetzliche Regelung von Interesse: Es wurden privaten Großverbänden durch gesetzliche Intervention eine innere Verfassung auferlegt, die eine „bill of rights“ für die Mitglieder, Wahlregelungen, behördliche Aufsichtsbefugnisse, Normierung der Verbandsgerichtsbarkeit umfaßt <sup>10)</sup>.

● *Ergebnisse empirischer Verbandforschung, die Fragen der Bürokratisierung, Professionalisierung und Oligarchiebildung betreffend.* Man stößt hier auf einen Fundus von empirischen Daten zur inneren Verbandsstruktur, der für Zwecke rechtswissenschaftlicher Analyse bei weitem noch nicht erschlossen ist <sup>11)</sup>. Von besonderem Interesse sind die Forschungen der Aston-Schule, die mit fortgeschrittenen Methoden empirischer Sozialforschung das bürokratische Phänomen in freiwilligen Organisationen angehen <sup>12)</sup>.

● *Politikwissenschaftliche Untersuchungen zur Organisationsdemokratie, die Begriff, Funktionen und Bedingungen von verbandsinterner Demokratie näher analysiert haben.* Von der „realistischen“ Demokratietheorie amerikanischer Provenienz über die Erneuerung partizipatorischer Ziele bis hin zu normativ komplexen Demokratiekonzepten haben sich hier Entwicklungen vollzogen, die mit den traditionellen Vorstellungen direkter oder repräsentativer Demokratie nur noch wenig gemein haben <sup>13)</sup>.

<sup>10)</sup> Labor-Management Reporting and Disclosure Act (Landrum-Griffin Act), §§ 1—611, 73 Stat. 519—41 (1959), 29 U.S.C. §§ 401—531 (Supp. V, 1964). Dazu Rothmann, Legislative History of the „Bill of Rights“ for Union Members, 45 Minnesota Law Review 199 (1960); Clyde W. Summers, American Legislation for Union Democracy, 25 Modern Law Review 273 (1962). Einschätzung der Effekte dieser Gesetzgebung: Phil A. Landrum, Developments Under the Landrum-Griffin Act: A Symposium, 5 Georgia Law Review 617 (1971).

<sup>11)</sup> Vgl. nur die umfänglichen Nachweise bei Klaus von Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, München 1974<sup>4</sup>, S. 193 ff.; Kurt und Juliane Tudyka, Verbände. Geschichte, Theorie, Funktion, Frankfurt 1973, S. 104 ff.

<sup>12)</sup> John Child, Ray Loveridge, Malcolm Warner, Towards an Organizational Study of Trade Unions, Sociology 7 (1973), S. 71 ff.; Lex Donaldson, Malcolm Warner, Structure of Organizations in Occupational Interest Associations, Human Relations 27 (1974), S. 721; dies., Bureaucratic and Electoral Control in Occupational Interest Associations, Sociology 8 (1974), S. 47.

<sup>13)</sup> Wichtige Veröffentlichungen aus neuerer Zeit: Frieder Naschold, Organisation und Demokratie,

Erst nach einer Prüfung dieser Erfahrungen kann sinnvoll gefragt werden, inwieweit rechtliche Regelungen — also gesetzgeberische und richterliche Interventionen in verbandsinterne Prozesse — überhaupt erfolgversprechend erscheinen. Erst vor diesem Hintergrund können begründete Reformvorschläge formuliert und in ihren Wirkungsmöglichkeiten realistisch eingeschätzt werden.

Besonders dringlich erscheint dabei eine rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem zuletzt genannten Aspekt, nämlich dem Begriff der Organisationsdemokratie. Sowohl das geltende Vereinsrecht als auch die oben angeführten Reformvorschläge beruhen auf bestimmten, meist nicht ausgesprochenen Vorstellungen von innerer Demokratie, die aber oft bis in technische Details hinein den Charakter der verbandsrechtlichen Normen bestimmen. Solche in verbandsrechtlichen Normen enthaltenen Regelungsmodelle <sup>14)</sup> von Verbandsdemokratie sind freilich nicht immanent juristisch entwickelt worden; sie entstanden vielmehr in Auseinandersetzung mit politischen und philosophischen Traditionen. Auf der anderen Seite ist aber eine Isolierung des Verbandsrechts von der allgemeinen Diskussion um innerorganisatorische Demokratie festzustellen. Eine systematische Überprüfung des geltenden Rechts und rechtspolitischer Vorschläge mit Hilfe theoretischer Einsichten und empirischer Ergebnisse, die in dieser Diskussion zutage getreten sind, ist bisher nicht versucht worden. Ein Vergleich von verbandsrechtlichen Demokratievorstellungen mit politikwissenschaftlichen Konzepten von Organisationsdemokratie könnte Aufschlüsse über Voraussetzungen, Folgen und Funktionen der verbandsrechtlichen Demokratienormen und Hinweise auf alternative Regelungsmodelle geben. In diesem Zusammenhang läßt sich voraussichtlich auch die jüngste Reformdebatte im Verbandsrecht realistischer beurteilen und um einige Aspekte ergänzen.

Stuttgart 1972<sup>3</sup>; Dieter Oberndörfer, Demokratisierung von Organisationen? in: ders., Systemtheorie, Systemanalyse und Entwicklungsforschung, Berlin 1971, S. 579; Karl Otto Hondrich, Demokratisierung und Leistungsgesellschaft, Stuttgart 1972.

<sup>14)</sup> Zu Modellvorstellungen in Rechtsdogmatik vgl. Friedrich Müller, Normstruktur und Normativität, Berlin 1966, Kap. 11; Helmut Willke, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, Berlin 1975, S. 94 ff.; Friedrich Kübler, Über die praktischen Aufgaben zeitgemäßer Privatrechtstheorie, Karlsruhe 1975, passim.

Als *tertium comparationis* empfiehlt es sich, solche Gesichtspunkte zu wählen, die in der rechtswissenschaftlichen wie in der politologischen Diskussion gleichermaßen als relevant angesehen werden. *Sozialwissenschaftliche* Analysen suchen das soziale Phänomen „Organisationsdemokratie“ begrifflich operationabel zu erfassen, seine Funktionen und Folgen auf verschiedenen Ebenen zu bestimmen und die Kausalfaktoren herauszuarbeiten, die zur Organisationsdemokratie beitragen bzw. sie behindern. Parallel dazu zielt die *rechtswissenschaftliche* Untersuchung von Verbandsdemokratie auf einen juristisch konkretisierbaren Begriff, den sie ihrem Regelungsmodell zugrunde legen kann, läßt sie sich für Rechtssetzung und Rechtsauslegung durch bestimmte Vorstellungen über Funktionen von Verbandsdemokratie leiten und fragt bei

den zu entwerfenden Regelungen nach den Bedingungen ihrer Effektivität. Abstrakter gesprochen sind es drei Schnittpunkte, in denen kausale und funktionale Analyse sozialer Phänomene und rechtswissenschaftliche Verknüpfung von Norm, Rechtswirklichkeit und Normzweck einander begegnen können: *Kategorienbildung, Funktionsanalyse, Kausalanalyse*<sup>15)</sup>.

Unter diesen drei Gesichtspunkten soll daher auch im folgenden die sozialwissenschaftliche Debatte über Organisationsdemokratie zusammenfassend referiert, mit verbandsrechtlichen Vorstellungen in Beziehung gesetzt und darauf befragt werden, welche Alternativen sich für die verbandsrechtliche Betrachtung abzeichnen. Hierbei können freilich nur Perspektiven entwickelt werden und nicht schon konkrete Regelungsentwürfe.

## II. Demokratietheoretische Perspektiven

Die ausgedehnte Diskussion über Organisationsdemokratie in den Sozialwissenschaften soll anhand dreier Autoren, die jeweils repräsentativ für eine Richtung stehen, in bezug auf den normativen Begriff (1.), die Funktionen (2.) und die Bedingungen (3.) innerorganisatorischer Demokratie in ihren Grundlinien skizziert werden. In dieser Diskussion kommt der juristisch relevanten Frage, ob über institutionelle Regelungen Verbandsdemokratie wirksam gesteigert werden kann, erhebliche Bedeutung zu. Von Robert Michels (1911), dem Klassiker der Oligarchieforschung, wurde diese Frage kategorisch verneint, da für ihn Organisation unvermeidlich zur Oligarchiebildung führte, wogegen auch rechtliche Vorkehrungen unwirksam bleiben mußten. Empirische Verbandsuntersuchungen wie die von Seymour M. Lipset (1956) jedoch relativierten diese Hypothese erheblich, indem sie Gegenteilstrends zu Oligarchietendenzen aufdeckten. Damit erschien eine begrenzte rechtliche Förderung dieser Gegenteilstrends zumindest möglich. Ausgehend von neueren theoretischen Ansätzen wie dem von Frieder Nachold (1969) schließlich, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Effektivitätssteigerung durch demokratische Strukturen für möglich halten, kann die Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen für Verbandsdemokratie als durchaus chancenreich beurteilt werden. Die neuesten Theorieentwicklungen in Richtung auf „normativ komplexe“ Demo-

kratiekonzepte liefern zusätzliche Argumente für einen geplanten Einsatz formaler Rechtsmechanismen.

### 1. Normativer Begriff der Verbandsdemokratie

Robert Michels' „ehernem Gesetz der Oligarchie“ lag ein bestimmter normativer Begriff von Organisationsdemokratie zugrunde. Seine Oligarchie-Hypothese in ihrer strikten Form — Organisationserfordernisse sind nicht vereinbar mit demokratischen Strukturen — war auf die „klassische Demokratietheorie“ bezogen, die mit ihrer Dichotomie von unmittelbarer und repräsentativer Organisationsdemokratie auch heute noch, ausgesprochen oder nicht, der juristischen Problemdiskussion zugrunde liegt. „The model of democracy Michels adopted is an extreme one: the model of equal participation by all individuals in the decisions and binding actions of the group“<sup>16)</sup>.

Der Demokratiebegriff bei Michels zeigt einen eigentümlich schillernden Charakter. Er oszil-

<sup>15)</sup> Der theoretische Hintergrund dieser drei Dimensionen kann hier nur angedeutet werden. Näher dazu Gunther Teubner, Folgenkontrolle und responsive Dogmatik, *Rechtstheorie* 1975, S. 179 ff., 195 ff.

<sup>16)</sup> Neil J. Smelser, *Sociological Theory*, New York 1971, S. 54. Vgl. auch Gordon Hands, Robert Michels' Political Parties, *British Journal of Political Science* 1 (1972), S. 155 ff.

liert zwischen den Bedeutungen einer institutionellen Struktur, Volkssouveränität, Gleichheit der Partizipation, Interessenübereinstimmung zwischen Führer und Massen und einer auf Gleichheit gerichteten Politik. Dieser klassische Begriff von Organisationsdemokratie wies, wie gerade die Michelssche Studie zeigte, eine so geringe theoretische Fassungskraft und eine solche Vielzahl ungeklärter empirischer Prämissen auf, daß eine entscheidende Revision unabdingbar erschien<sup>17)</sup>.

Die Umformulierung der strikten Oligarchie-Hypothese in bloße Tendenzen der Oligarchisierung, welche die empirische Analyse von demokratischen Gegentendenzen ermöglichte, wurde von Lipset im Rahmen eines anderen, „realistischeren“ Demokratiebegriffes vollzogen<sup>18)</sup>. Das „elitist-pluralist concept“ enthält zwei zentrale Elemente: Elitenkonkurrenz und Gruppenpluralismus. Das erste Element ist dadurch gekennzeichnet, daß Organisationsdemokratie nicht länger als größtmögliche Mitgliederbeteiligung an Entscheidungen definiert wird, sondern als „Methode“, als Konkurrenz von Führungseliten. Der Mitgliedereinfluß beschränkt sich in diesem Konzept auf Führungsauslese und globale Richtungsbestimmung. Demokratisch bleibt der Elitismus in dem Sinne, daß die Entscheidungen der Organisationseliten über den Konkurrenzmechanismus dem Stimmenmarkt der Verbandsmitglieder verbunden sind. Die konkurrierenden Eliten sind auf politische Unterstützung der Nicht-Eliten angewiesen und müssen deswegen ein Mindestmaß an „responsiveness“ gegenüber deren Bedürfnissen zeigen. Das zweite, das pluralistische Element bilden sekundäre Organisationen innerhalb der Organisation, die zwischen Mitgliedschaft und Führung vermitteln.

Auch in freiwilligen Großorganisationen bedarf es nach Lipset, ähnlich wie in modernen Massengesellschaften, einer intermediären Gruppenstruktur, die als Verbindungsstelle

<sup>17)</sup> Zu den theoretischen und empirischen Schwächen des klassischen Demokratiekonzepts siehe die zusammenfassenden Argumente bei Fritz Scharpf, *Demokratietheorie*, S. 21 ff., 29 ff.; für den Bereich von Organisationen Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie*, S. 12 ff., 19 ff., 22 ff.

<sup>18)</sup> Seymour M. Lipset u. a., *Union Democracy*, New York 1956, 1962; ausführlich zur „elitist theory of democracy“ ders., *Introduction to Michels, Political Parties*, New York 1962, S. 33 ff.; ders., *Political Man*, New York 1960, 1963, S. 385 ff. im Anschluß an Max Weber und Joseph A. Schumpeter.

zwischen Interessen der Nicht-Eliten und den Entscheidungen der Eliten fungiert. In einer empirischen Studie über die ITU, eine amerikanische Druckergewerkschaft, konnte Lipset eine solche „elitist-pluralist“ Struktur in einem Zwei-Parteien-System identifizieren, das von einem weitverzweigten Netz unabhängiger „locals“, „clubs“ und „nonpolitical communities“ stabilisiert wurde. Im Realismus dieses elitistisch-pluralistischen Konzepts liegen zugleich seine Stärken und Schwächen: Verstärkter empirischer Bezug wird erkauft mit erheblichen normativen Restriktionen<sup>19)</sup>.

Im Gegensatz dazu sucht die neuere partizipatorische Theorie der Organisationsdemokratie die Intentionen des klassischen Demokratiekonzepts beizubehalten und in neue Partizipationsmodelle zu übersetzen, die mit modernen Organisationsstrukturen vereinbar sind<sup>20)</sup>. Ihre empirische Basis findet die Theorie in den Ergebnissen von Gruppenexperimenten, in der Praxis des „scientific management“ und des „human relations approach“ sowie im Auftauchen post-bürokratischer Organisationen<sup>21)</sup>. Gemeinsamer Nenner dieser wissenschaftlichen und praktischen Bestrebungen ist die Erkenntnis, daß Zentralisierung von Entscheidungsgewalt in bürokratisch-hierarchischen Formen unter Effektivitätsgesichtspunkten dysfunktional sein kann und daß sich demgegenüber verschiedene Formen von Delegation, „funktionaler Demokratie“ und individueller Partizipation als überlegen erwiesen haben. Ziel der partizipatorischen Theorie ist es, Bedingungen zu formulieren, unter denen demokratische Beteiligungsformen und Effektivität der Organisation miteinander vereinbar sind oder gar sich wechselseitig steigern können.

<sup>19)</sup> Die ausführlichste Kritik des Elitismus findet sich bei Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism*, Boston 1967; vgl. weiter Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970; Quentin Skinner, *The Empirical Theorists of Democracy and Their Critics: A Plague on Both Their Houses*, *Political Theory* 1 (1973), S. 287.

<sup>20)</sup> Das bisher am weitesten ausgearbeitete Konzept partizipatorischer Organisationsdemokratie stammt von Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie*, S. 56 ff.; vgl. aber auch die Ansätze bei Peter Bachrach, a. a. O. S. 93 ff.; Carole Pateman, a. a. O., S. 103 ff.

<sup>21)</sup> Nachweise zu dieser Literatur bei Paul Blumberg, *Industrial Democracy: The Sociology of Participation*, New York 1969, passim, bes. Kap 5; Reinhard Zintl, *Organisation und Innovation*, *Politische Vierteljahresschrift* 11 (1970), S. 219.

Die Bedeutung dieser drei kurz skizzierten Demokratiebegriffe für das Verbandsrecht ist beträchtlich. Aus der Sicht der „klassischen“ Theorie wird man den Schwerpunkt rechtlicher Erörterungen auf die Stärkung der Rechte der Mitgliederversammlungen legen, wie es das Konzept direkter Demokratie nahelegt, oder auf den Ausbau des Wahlrechts als des zentralen Mechanismus für repräsentative Demokratie. Genau dies beabsichtigen auch die oben referierten Reformvorschläge, die auch ausdrücklich als eine Mischung aus Elementen direkter und repräsentativer Demokratie bezeichnet werden<sup>22)</sup>. Leider aber fehlt dort meist eine Auseinandersetzung mit den gegen diese Demokratievorstellungen vorgebrachten normativen und empirischen Argumenten. Man vermißt in der juristischen Diskussion sowohl eine Problematisierung des „ehernen Gesetzes der Oligarchie“, das von Michels gerade am Beispiel einer Organisation mit explizit demokratischen Zielen und Institutionen entwickelt wurde, als auch die Berücksichtigung der neueren Erkenntnisse über bloße Tendenzen zur Oligarchisierung. Ebensovienig wird das vieldiskutierte Problem der „Apathie der Mitglieder“ verarbeitet<sup>23)</sup>.

Nach allen Erfahrungen dürfte die vorgeschlagene Schaffung und Förderung rechtlicher Verfahren direkter Demokratie, aber auch der Ausbau von Wahlmechanismen in Organisationen die Mitgliedermotivation nur unwesentlich steigern. Schließlich bleibt auch die Frage offen, wie es über direktdemokratische Mechanismen möglich sein soll, Entscheidungsprobleme komplexer Organisationen auch nur einigermaßen adäquat zu lösen, und wie angesichts zunehmender Professionalisierung im Verbandsmanagement eine Expertenkontrolle durch Laien zu bewerkstelligen ist.

Die beiden modernen Demokratiekonzepte legen daher auch andersartige rechtliche Regelungen nahe. Nach der pluralistischen Version wird man als Rechtsproblem definieren, welche institutionellen Vorkehrungen plurale Binnenstrukturen fördern, die ihrerseits erst die Basen für formaldemokratische Mechanismen abgeben. Demgegenüber müßte die partizipatorische Variante einen nach Typen von Organisationsentscheidungen gegliederten Aus-

bau partizipatorischer Elemente anstreben. Eine Auseinandersetzung mit den genannten Oligarchie-, Apathie- und Kontrollproblemen hat in der Diskussion dieser Konzepte stattgefunden und ermöglicht es somit eher, Chancen und Grenzen entsprechender Regelungen abzuschätzen<sup>24)</sup>.

Eine verbandsrechtliche Lösung müßte zudem nicht unbedingt entweder der elitistischen oder der partizipatorischen Demokratietheorie folgen. Denn neuere politikwissenschaftliche Bemühungen um den Demokratiebegriff lassen Möglichkeiten erkennen, über die Alternative elitistisch/partizipatorisch hinauszugehen<sup>25)</sup>. In einem „normativ komplexen“ Demokratiebegriff suchen sie die Verengung des Elitismus auf die Makro-Perspektive, auf die Stabilitäts- und Gleichgewichtsbedingungen der Gesamtorganisation, ebenso zu überwinden wie die Überbetonung der Mikro-Perspektive in der partizipatorischen Theorie, die den individuellen Lerneffekt und den „therapeutischen“ Wert politischer Aktion in den Vordergrund rückt. Hier ist besonders der Ansatz von Fritz Scharpf zu nennen, der auf eine Kombination pluralistischer Strukturen mit partizipatorischen Elementen zielt. Er unternimmt den „Versuch einer empirisch informierten, normativen Demokratietheorie, die darauf verzichtet, einen einzigen Zielwert zu maximieren, und sich statt dessen darum bemüht, eine Mehrzahl jener Zielvorstellungen, die in unserer westlichen Demokratietradition als relevant anerkannt werden, in einem komplexen Modell zu akkomodieren“<sup>26)</sup>. Fruchtbar zu machen für Fragen innerorganisatorischer Demokratie sind auch Elemente des Diskurs-Konzepts von Jürgen Habermas, der einen theoretischen Zusammenhang zwischen Input-Strukturen der Legitimation und Output-Strukturen rationaler Entscheidung herstellt<sup>27)</sup>. Schließlich ist in diesem Zusammenhang auf Amitai Etzioni zu verweisen, der

<sup>24)</sup> Eine ausführliche Diskussion dieser Argumente findet sich bei Paul Kevenhörster, Demokratiekonzeptionen und Demokratisierungsbestrebungen, in: Grenzen der Demokratie, Düsseldorf 1973, S. 41 ff.

<sup>25)</sup> Systemtheoretische Ansätze zur Demokratietheorie werden referiert bei Frieder Naschold, Die systemtheoretische Analyse demokratischer politischer Systeme, in: PVS-Sonderheft 2, 1970/71, S. 3, 16 ff.

<sup>26)</sup> Fritz Scharpf, Demokratietheorie, S. 17 ff., 66 ff.; ders., Planung als politischer Prozeß, S. 33 ff., 73 ff.

<sup>27)</sup> Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973, S. 131 ff., 148 f.; ders., Legitimationsprobleme im modernen Staat, PVS-Sonderheft 7, 1976, S. 39 ff.

<sup>22)</sup> Z. B. Horst Föhr, Willensbildung in den Gewerkschaften, S. 148.

<sup>23)</sup> Dazu nur Hartmuth Schellhoss, Apathie und Legitimität. Das Problem der neuen Gewerkschaft, München 1967.

gerade in neuerer Zeit den im Rahmen der Theorie einer „active society“ entwickelten „guidance approach“ auf organisationsinterne Prozesse angewendet hat<sup>28)</sup>.

Für die verbandsrechtliche Diskussion bräuchte ein solcher komplexer Demokratiebegriff folgende Vorteile mit sich:

● Er kann einen kritischen Maßstab für die Beurteilung bestehender Verbandsstrukturen und für die rechtspolitische Entwicklung demokratischer Entscheidungsnormen liefern. Diese umfassende normative Orientierung erscheint der Ausrichtung des Elitismus an der Stabilität des Gesamtsystems und den emphatischen Ansprüchen der partizipatorischen Version auf individuelle Entfaltung überlegen. Die Perspektive eines komplexen Demokratiebegriffes ist auf ein Höchstmaß sowohl an Legitimation als auch an Rationalität der Organisationsentscheidungen gerichtet.

● Er ermöglicht institutionelle Variation, welche die enge Alternative zwischen einem Zwei-Parteien-System mit pluraler Binnenstruktur und einer direkten Mitgliederbeteiligung überwindet. Der Gewinn für das Verbandsrecht besteht darin, daß die komplexen Theorien eine sinnvolle Verbindung von Organisationsmodellen nahelegen.

● Die in diesen Theorien angelegte System/Umwelt-Perspektive überwindet die zu enge Sicht des klassischen Vereinsrechts, die sich mehr oder weniger ausschließlich auf die Beziehungen des Verbandes zu seinen Mitgliedern konzentrierte und sonstige Umweltbeziehungen außer acht ließ. Demokratische Rechtsnormen sind in Abhängigkeit von bestimmten Umweltfunktionen der Verbände zu entwickeln.

## 2. Funktionen demokratischer Binnenstrukturen

Eine Analyse der Funktionen innerorganisatorischer Demokratie sollte drei Ebenen unterscheiden: die Ebene der Gesamtgesellschaft, die der jeweiligen Organisation und die der Organisationsmitglieder. Entsprechend stellt sich auch für jede dieser drei Ebenen gleichermaßen die Frage nach den funktionalen (oder dysfunktionalen) Folgen demokratischer/oligarchischer Strukturen.

<sup>28)</sup> Amitai Etzioni, *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*, New York 1968; ders., *Alternative Conceptions of Accountability*, *Public Administration Review* 35 (1975), S. 279 ff., 283 ff.

Michels Untersuchungen waren auf die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der inneren Struktur der Organisation fixiert<sup>29)</sup>. Er sah einen notwendigen Zusammenhang zwischen internen Oligarchietendenzen und einer externen konservativen Politik.

Bei Lipset verlagert sich der Schwerpunkt auf die Beziehungen zwischen Individuum und Organisation. Sekundäre Organisationen innerhalb einer Organisation und andere Formen einer pluralistischen Binnenstruktur, die zwischen Organisation und Individuum vermitteln, erscheinen in funktionaler Analyse „(1) as arenas within which new ideas are generated, (2) as communication networks through which people may learn and form attitudes about politics, (3) as means of training potential oppositional leaders in the skills of politics and as places in which they can attain the status necessary to become political leaders, (4) as one of the principal means of getting individuals to participate in the larger political arena, and (5) as bases of opposition to the central authority<sup>30)</sup>“.

Nascholds Analyse wiederum schreibt bestimmte Formen der Organisationsdemokratie positive Funktionen auf allen drei Ebenen zu. In einer funktional differenzierten Gesellschaft übernehmen spezialisierte Organisationen die zentralen politischen Entscheidungsaufgaben. Entsprechend werden deren interne Willensbildungsprozesse politisch von besonderem Interesse. Hieraus ergibt sich die Funktion von Organisationsdemokratie auf gesamtgesellschaftlicher Ebene. Auf der Ebene der Organisation können unter bestimmten Bedingungen demokratische Binnenstrukturen positive Funktionen für die Effektivität und Rationalität der Entscheidungen haben. Auf individueller Ebene schließlich haben derartige Strukturen instrumentelle Funktionen für die Interessenartikulation und therapeutische Funktionen für politische Lernprozesse<sup>31)</sup>.

Solche Funktionsanalysen, wie sie hier kurz angedeutet wurden, sind verbandsrechtlich relevant, soweit sie Setzung und Interpretation des inneren Verbandsrechts steuern. Die juristische Diskussion zur Verbandsdemokratie ist demgegenüber bisher über eine recht summarische Funktionszuschreibung nicht hinausgelangt. Demokratische Binnenstruktu-

<sup>29)</sup> Robert Michels, *Soziologie des Parteiwesens*, S. 161 ff., 257 ff., 284 ff., 342 ff.

<sup>30)</sup> Seymour M. Lipset, *Union Democracy*, S. 89.

<sup>31)</sup> Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie*, S. 8 f., 50 ff.

ren haben danach die Funktion, privaten Verbänden mit quasi-öffentlichem Charakter jene fehlende Legitimation zu liefern, die von vereinsrechtlichen Normen nicht mehr erbracht werden kann. Je öffentlicher der Status eines privaten Verbandes, so heißt es, um so mehr muß er im Inneren demokratischen Ansprüchen genügen<sup>32)</sup>. Diese Aussage entspringt der wichtigen Einsicht, daß bestimmte private Verbände einen langfristigen Wandel hin zu einem „öffentlichen Status“ durchgemacht haben, und daß ihre vereinsrechtliche Legitimation durch Freiwilligkeit des Beitritts, individuelle Mitwirkungsrechte und Freiheit des Austritts nicht mehr ausreicht. Demokratische Strukturen, die durch Rechtsnormen gesichert werden, haben die Funktion, solche Legitimationsdefizite abzubauen.

Mit einer solchen Feststellung ist jedoch noch nicht viel gewonnen, da sie zu pauschal und damit letztlich unverbindlich bleibt. Beide Zentralbegriffe „öffentlicher Status“ und „demokratische Legitimation“ müssen je für juristische Zwecke differenziert und spezifiziert werden. Globale Definitionen des öffentlichen Status wie die von Hirsch (für solche Verbände, die selbst- oder mitverantwortlich Maßnahmen normsetzender, verwaltender oder rechtsprechender Art treffen, deren Wirkungsbereich so groß ist, daß er die politische, soziale und ökonomische Situation des Volkes oder seiner Teile wesentlich beeinflussen wird<sup>33)</sup>), führen in diesem Zusammenhang nicht weiter, da sie für die notwendige Umsetzung von Außenfunktionen in Binnenstrukturen zu wenig aussagen. Auch der Differenzierungsversuch von Föhr (1. Inhalt der Tätigkeit des Verbandes, 2. Zwangsmitgliedschaft, 3. Mächtigkeit des Verbandes, 4. Verbände, die öffentliche Funktionen wahrnehmen) enthält diesen Mangel und erscheint zudem in der Auswahl der Bezugspunkte mehr oder weniger zufällig<sup>34)</sup>. Gesucht ist eine theoretisch ableitbare Typologie von Außenfunktionen von Verbänden, de-

nen sich eine Typologie von Binnenstrukturen zuordnen läßt<sup>35)</sup>.

In der Organisationsforschung ist die „contingency theory of organizations“ entwickelt worden, deren normative Fassung den geeigneten Ansatz liefert. Zentrale These ist, daß es nicht „the one best way to organize in all situations“ gibt, sondern daß erst eine Differenzierung der Organisationsstrukturen je nach unterschiedlichen Umweltfunktionen adäquate Lösungen erbringt: „that different external conditions might require different organizational characteristics and behavior pattern within the effective organization“<sup>36)</sup>. Im Rahmen einer solchen Theorie läßt sich eine Typologie von Umweltleistungen entwickeln, welche die Verbände gegenüber dem politischen System und gegenüber ihren Mitgliedern erbringen. Diese werfen unterschiedliche Strukturprobleme für die Verbandsorganisation auf, zu deren je spezifischen Lösung Rechtsnormen den geeigneten institutionellen Rahmen abgeben können. Auf Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang nur die Art der Funktion/Struktur-Verknüpfung, aus der sich Argumente für Verbandsrechtspolitik in vier Konkretisierungsschritten gewinnen lassen: 1. Funktionswandlungen der Verbände, 2. daraus resultierende Systemprobleme, 3. Alternativen der Strukturösungen, 4. Rechtsnormen als institutionelle Rahmenbedingungen<sup>37)</sup>.

### 3. Bedingungen innerorganisatorischer Demokratie

Zur Einschätzung der Rolle, die Rechtsnormen als eine der Bedingungen für Verbandsdemokratie spielen können, lassen sich empirische Analysen von internen Verbandsstrukturen heranziehen, die Zusammenhänge zwischen institutionellen, sozialen und psychischen

<sup>32)</sup> Dieser Grundsatz kann schon als herrschende Meinung gelten. Literaturnachweise in Fußn. 4 bis 6. Eine gründliche Diskussion der verschiedenen Ansätze, die einen Zusammenhang zwischen öffentlichem Status und demokratischer Binnenstruktur herstellen, bei Klaus Popp, Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften, passim. Aus der Sicht der Privatrechtstheorie Ludwig Raiser, Die Zukunft des Privatrechts, Berlin 1971, S. 35 f.

<sup>33)</sup> Joachim Hirsch, Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, S. 31.

<sup>34)</sup> Horst Föhr, Willensbildung in den Gewerkschaften, S. 138 ff.

<sup>35)</sup> Im Ansatz ebenso Friedrich Kübler, Verbandsverfassung, S. 16 ff.; Klaus Popp, Öffentliche Aufgaben, passim; Alfred Rinke, Innere Demokratie in den Verbänden, S. 127 ff., 132 ff.

<sup>36)</sup> Paul R. Lawrence, Jay W. Lorsch, Organization and Environment, Boston 1967, S. 3, 14 (Zitate), S. 185 ff. Für die neueren Entwicklungen vgl. Alfred Kieser, Der Einfluß der Umwelt auf die Organisationsstruktur der Unternehmung, in: Klaus Türk, Organisationstheorie, Hamburg 1975, S. 32 ff.; Niklas Luhmann, Allgemeine Theorie organisierter Sozialsysteme, in: ders., Soziologische Aufklärung 2, Opladen 1975, S. 39 ff.

<sup>37)</sup> Ein systematischer Versuch in dieser Richtung: Gunther Teubner, Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, S. 195 ff.

Faktoren und demokratischer/oligarchischer Binnenstruktur aufzeigen. In der Tradition von Michels, dessen Oligarchie-These in zahlreichen Nachfolgestudien bestätigt wurde, war diese Einschätzung denkbar pessimistisch. Institutionelle Änderungen, welcher Spielart auch immer, scheiterten am „ehernen Gesetz der Oligarchie“<sup>38)</sup>. Drei Faktorenkomplexe waren es, auf welche die These gestützt wurde: 1. Organisationserfordernisse (Größe der Organisation, Komplexität der Umwelтанforderungen, Arbeitsteilung, Spezialisierung); 2. individualpsychologische Eigenschaften der führenden Organisationsvertreter (Interesse an Statusdifferenz, „Bürokratismus“); 3. sozialpsychologische Qualitäten der Mitglieder („Inkompetenz der Massen“).

Eine Reihe von „deviant case studies“, durch Lipsets bahnbrechende ITU-Studie eingeleitet, konnten jedoch demokratische Gegentendenzen ausmachen. Diese Studien ermittelten in verschiedenen Verbänden und Parteien sekundäre Organisationen, die einen demokratisierenden Effekt auf die Gesamtorganisation hatten<sup>39)</sup>. In einer strukturell-funktionalen Analyse wurden zunächst die „functional requirements“ eines organisationsinternen Parteiensystems ausgemacht. Sodann wurden mit aufwendigen empirischen Forschungsverfahren die sozialen Faktoren isoliert, die zur Bestandssicherung interner Demokratie beitragen: 1. nicht-politische, beruflich orientierte Gruppierungen; 2. ein System autonomer Suborganisationen; 3. ein Bestand an routinierten oppositionellen Führungskräften; 4. interne Legitimität der Opposition<sup>40)</sup>. Die Analyse

<sup>38)</sup> Vgl. die negative Prognose bei Robert Michels, Soziologie des Parteiwesens, S. 320 ff. zu „Versuche(n) zur präventiven Verhinderung der Macht der Führer“.

<sup>39)</sup> Graham Wootton, Parties in Union Government: the AESD, Political Studies 9 (1961), S. 141; Samuel J. Eldersfeld, Political Parties, Chicago 1964; Samuel H. Barnes, Party Democracy, New Haven 1967; Frieder Naschold, Kassenärzte und Krankenversicherungsreform, Freiburg 1967; David Edelstein, Countervailing Powers and the Political Process in the British Mineworkers' Union, International Journal of Comparative Sociology 9 (1968), S. 255; Paul Peterson, Forms of Representation: Participation of the Poor in the Community Action Program, American Political Science Review 64 (1970), S. 491 ff.; John G. Craig, Edward Gross, The Forum Theory of Organizational Democracy, American Sociological Review 35 (1970), S. 19 ff., 23 ff.; Joachim Raschke, Innerparteiliche Opposition, Hamburg 1974.

<sup>40)</sup> Seymour M. Lipset, Union Democracy, S. 160 ff., 307 ff., 342 ff., 463 ff.; ders., The Law and Trade Union Democracy, 47 Virginia Law Review 1 (1961).

führte zu einer gedämpft optimistischen Einschätzung des demokratischen Potentials rechtlicher Regelungen, d. h. richter-rechtlicher Entwicklungen des *law of associations* und der amerikanischen Gewerkschaftsgesetzgebung.

Über diese Versuche, soziale Gegentendenzen zur Oligarchie in Organisationen zu analysieren, geht nun Naschold hinaus, indem er direkt nach Organisationsbedingungen für interne Demokratie fragt. Die system- und entscheidungstheoretische Umformulierung demokratischer Normen ermöglicht es ihm, aus Ergebnissen von *management science* und von Gruppenforschung empirische Bedingungen für Organisationsdemokratie, bezogen auf spezifische Entscheidungstypen, anzugeben<sup>41)</sup>. Für Routine- und Zweckentscheidungen sind dies:

- „1. Hierarchische Einzelanweisungen werden zu Entscheidungsprogrammen mit eingebauten ‚sekundären Elastizitäten‘ ausgebaut;
2. Regelungsprozesse in den Organisationen ersetzen die Steuerung der Subsysteme;
3. bürokratisierte Organisationen werden in ‚highly coordinated, highly motivated, cooperative social systems‘ umgeformt“.

Für Innovationsentscheidungen baut Naschold auf eine Konvergenz von Funktionsbedingungen eines sich selbst regelnden Systems und demokratischen Zielfunktionen. Er bezieht sich auf empirische Ergebnisse der Gruppenforschung, wonach Innovationsentscheidungen mit breiter Partizipation hierarchischen Entscheidungen wegen höherer Informationsverarbeitungskapazität und höheren Wertberücksichtigungspotentials überlegen sind. Institutionelle Änderungen über Rechtsnormen spielen in seinem Gesamtkonzept eine wesentliche Rolle<sup>42)</sup>.

<sup>41)</sup> Frieder Naschold, Organisation und Demokratie S. 56 ff., 62 (Zitat). Zur Kritik an Nascholds Entscheidungstypologie und am „Transfer“ von Forschungsergebnissen, die in industriellen Organisationen gewonnen wurden, auf andere Organisationen, insbesondere Verbände, Dieter Oberndorfer, Demokratisierung von Organisationen? S. 579 ff. Kritik an Abstraktionsniveau bei Hermann Scheer, Innerorganisatorische und innerparteiliche Demokratie, in: Martin Greiffenhagen, Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973, S. 140, 142 ff.

<sup>42)</sup> Frieder Naschold, a. a. O., S. 91 ff., wenn auch mit deutlichen Relativierungen bezüglich der erforderlichen Faktorenkonstellation.

### III. Verbandsrechtliche Konsequenzen

Welche Folgerungen lassen sich aus diesem notwendig nur kursorischen Überblick über Theorien zur Organisationsdemokratie ziehen?

#### 1. Chancen und Grenzen rechtlicher Regelungen

Der Beitrag des Verbandsrechts zur Organisationsdemokratie ist, gemessen an anderen organisatorischen, sozialen und sozialpsychologischen Faktoren, nur begrenzt. Eines der wesentlichen Ergebnisse der Verbandsforschung dürfte die Warnung vor einem „normativen Idealismus“ sein. Denn die Geschichte der Verbände ist zugleich eine Geschichte der Mißerfolge von institutionellen Experimenten, die auf mehr Organisationsdemokratie zielten. Auch im günstigsten Fall ist Recht auf „protective functions“, also auf Abbau oligarchischer Extreme, Abbau willkürlicher Entscheidungen, auf Minderheiten- und Individualschutz und auf „facilitative functions“, also auf Erzeugung eines günstigen normativen Klimas, auf „outside support“ für oppositionelle Aktivitäten und auf Rahmenbedingungen für die Interessenartikulation beschränkt.

Zugleich aber bietet die Verbandsforschung die Chance, die Wirksamkeit rechtlicher Regelungen in diesem Rahmen entscheidend zu verbessern. Ein „institutional assessment“ von Organisationen kann zeigen, an welchen Stellen rechtliche Regelungen leerlaufen müssen, kann aber zugleich die „opportunity structure“ analysieren, die für Rechtsnormen neue Ansätze ergeben<sup>43)</sup>. Für Zwecke juristischer Regelung kann in diesem Zusammenhang die empirische Organisationssoziologie beitragen, welche die Wirkungsweise von Or-

ganisationen auf soziale, psychische, organisatorische und institutionelle Faktoren zurückführt. Eine solche Analyse kann die Relevanz von Rechtsnormen angesichts anderer Faktoren realistischer beurteilen und kann schließlich zu strategischen Empfehlungen führen, an welchen Stellen Chancen für erfolgreiche rechtliche Innovationen bestehen.

#### 2. Ineffektivität klassisch-demokratischer Rechtsnormen

In diesem Zusammenhang läßt sich zeigen, daß juristische Regelungen, die auf eine Stärkung der Rechte der Hauptversammlung und eine Ausweitung der individuellen Mitwirkungsrechte abzielen, wie sie in der rechtspolitischen Diskussion zum Verbandsrecht vorgeschlagen wurden, nur wenig effektiv sein können. Solche Regelungen, die auf direktdemokratischen Vorstellungen beruhen, können nur in geringem Maße dazu beitragen, die Probleme zu lösen, die mit dem Stichwort „Verbandsdemokratie“ angesprochen sind. Sie vermögen allenfalls begrenzt die Effektivität interner Kontrolle der Führungspositionen zu steigern, eine Dezentralisierung der Entscheidungen herbeizuführen, eine integrative Konfliktregelung zu gewährleisten und die Innovationsfähigkeit des Verbandes zu erhöhen<sup>44)</sup>.

Damit soll nicht die Wirkung direktdemokratischer Mechanismen insgesamt abgestritten werden. Alle bisher verfügbaren Erfahrungen aber zwingen zur Skepsis gegenüber hochgesteckten Erwartungen an solche Regelungen. Entsprechend sollte die Aufmerksamkeit der rechtspolitischen Diskussion sich eher solchen Mechanismen zuwenden, die eine soziale Effektivierung formaldemokratischer Regeln versprechen.

#### 3. Neue Regelungsansätze aus normativ komplexen Demokratietheorien

Hier ist vor allem die „Zwischenebene“ zwischen Verband und Individuum zu nennen, die in der verbandsrechtlichen Diskussion bisher weitgehend vernachlässigt wurde.

<sup>43)</sup> Genauer zu den Chancen rechtlicher Regelungen Frieder Naschold, a. a. O., S. 83 ff.; Seymour M. Lipset, *The Law and Trade Union Democracy*, S. 1 ff.; David Edelstein, *Countervailing Powers*, S. 255 ff.; Philip Selznick, *Law, Society and Industrial Justice*, New York 1969, S. 243 ff.; Ulrich von Alemann, *Mehr Demokratie per Dekret? Politische Vierteljahresschrift* 14 (1973), S. 186. Joachim Raschke, *Innerparteiliche Opposition*, S. 118 ff.; Lex Donaldson, *Malcolm Warner, Bureaucratic and Electoral Control*, S. 47 ff.

<sup>44)</sup> Philip Selznick, a. a. O., passim, bes. S. 32 f., 45 f., 243, 270 ff.; ders., *The Sociology of Law*, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968, vol. 9, S. 50, 55, 57; ders., *Sociology and Natural Law*, 6 *Natural Law Forum* 84, 106 ff. (1961).

<sup>45)</sup> Dies sind die Kriterien, an denen Paul Kevenhörster, in: *Grenzen der Demokratie*, S. 41 ff., die Leistungsfähigkeit alternativer Demokratiekonzepte überprüft.

Wenn es richtig ist, daß plurale Binnenstrukturen — kombiniert mit partizipatorischen Elementen, sei es in Form eines inneren Parteienwettbewerbes, sei es in Form eines „oszillierenden Gruppensystems“ — eine wesentliche Voraussetzung für Organisationsdemokratie sind, dann gibt es für das Verbandsrecht noch durchaus unausgeschöpfte Möglichkeiten, solche Binnenstrukturen zu etablieren<sup>46)</sup>.

Der wichtigste Gesichtspunkt für verbandsrechtliche Regelungen dürfte sein, daß solche Binnenstrukturen nicht undifferenziert auf alle politisch relevanten Großverbände zu übertragen sind. Vielmehr kommt es darauf an, Organisationsformen zu entwickeln, die auf spezifische Umweltfunktionen unterschiedlicher Großverbände zugeschnitten sind. Verbandsrechtliche Strukturvorgaben sollten sich an der oben angeführten normativen Fassung der „contingency theory of organizations“ orientieren. Danach eröffnen die Anforderungen des politischen Systems an Verbände einen Spielraum, für dessen nähere Eingrenzung sich Kriterien aus der Mitgliederumwelt bestimmen lassen und umgekehrt. Dies führt dazu, für sechs politische Funktionen von Verbänden je spezielle und unterschiedliche Verbandsstrukturen vorzuschlagen:

*Im Verhältnis der Verbände zum politischen System ist nach der Art ihrer Entscheidungsleistungen zu differenzieren Input-, Output-, Konversionsleistungen:*

1. Interessenverbände, deren Funktion es ist, gesellschaftliche Interessen zu artikulieren, zu aggregieren und in politische Forderungen umzusetzen, stehen vor dem Problem, wie sie trotz des Rollenkonflikts zwischen Anforderungen des politischen Systems und denen ihrer gesellschaftlichen Umwelt ein Höchstmaß an politischer Repräsentation gewährleisten können. Solche Steuerungsprobleme von Interessenorganisationen sind nicht schon dadurch gelöst, daß die Freiheit von Eintritt und Austritt und die Freiheit von Verbandswahlen rechtlich abgesichert oder gesteigert werden. Eine Lösung wird eher in rechtlichen Garantien für „reale Interessenkommunikation“ und für „funktionale Autonomie“ von internen Gruppierungen zu finden sein. Die Durchset-

zung solcher Rechtsgarantien sollte statt auf negative Sanktionen in einem Interessenverbandsgesetz auf positive Sanktionen gestützt werden, genauer: auf ein Junktim von Legalstatus und rechtlichen Strukturvorgaben, das politische Privilegierungen von der Erfüllung bestimmter innerverbandlicher Voraussetzungen abhängig macht.

2. „Halbstaatliche Verbände“, die Entscheidungsfunktionen des politischen Systems übernommen haben, stehen vor anderen Systemproblemen. Nicht Garantien für authentische Artikulation gesellschaftlicher Interessen sind gefragt, sondern Strukturkonsequenzen aus ihrer organisatorischen Verselbständigung. Entscheidendes Problem ist, ob es gelingt, organisationsintern ausreichenden Ersatz für effektive staatliche Kontrollen im Sinne gesamtgesellschaftlicher Verträglichkeit herzustellen. Verbandsrechtlich führt dies auf die Spur von „pluralistischen“ Aufsichtsratslösungen, die einen organisierten Konflikt zweier autonomer Machtzentren — des verbandsinternen „Politiksystems“ und des „Operationssystems“ — ermöglichen. Dafür bedarf es mehr als bloßer Satzungsvorschriften für die Einrichtung von Kontrollgremien, Beiräten, Kuratorien etc. Vorzusehen sind Normen für eigenständige Legitimations- und Rekrutierungsbasen der Kontrollgremien, für deutliche Abgrenzung der Kompetenzen, für die Einbeziehung von bürokratischen Stäben und professionellen Sachverstand.

3. Verbände der sozialstaatlichen Selbstverwaltung stehen in der Situation eines „monopoly of policy-making functions by private organizations in the face of government non-involvement“<sup>47)</sup>. Ihr Strukturproblem scheint zunächst nur in einer Kombination der eben angeführten Probleme zu bestehen. Damit ist aber noch nicht das Sonderproblem sozialstaatlicher Autonomie angesprochen: die „Demokratisierung“ der gesamten Handlungsabläufe, von der Informationsbeschaffung bis zur bindenden Entscheidung innerhalb eines einheitlichen Entscheidungssystems. Das Systemproblem dieser Verbände läßt sich näher kennzeichnen als Zielkonflikt zwischen Kompromiß- und Verpflichtungsfähigkeit einerseits und Interessendurchsetzungs- und Konsensfähigkeit andererseits. Verbandsrechtliche Lösungen, die sich auf

<sup>46)</sup> Die rechtspolitischen Möglichkeiten können hier nur angedeutet werden. Eine genauere Ausarbeitung bei Gunther Teubner, *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, S. 241—477.

<sup>47)</sup> Mark V. Nadel, *The Hidden Dimension of Public Policy: Private Governments and the Policy-Making Process*, *The Journal of Politics* 37 (1975), S. 11.

diesen Zielkonflikt einstellen, werden auf das Prinzip von „Legitimation durch Entscheidungsbeteiligung“ zurückgreifen müssen. Sozialstaatliche Verbände müssen über die allgemeinen Willensbildungsmechanismen hinaus rechtliche Formen einer „Sonderlegitimation“ herausbilden. Satzungsrechtlich kann dies durch repräsentative Zusammensetzung bestimmter Entscheidungsgremien und durch Vorschriften zur konkreten Willensbildung abgesichert werden.

*Im Verhältnis der Verbände zu den Mitgliedern ist nach Organisationsleistungen zu differenzieren: Mitgliederrekrutierung, Handlungskoordination, Grenzerhaltung:*

4. In Quasi-Monopol-Verbänden ist der für den freien Verein typische Zusammenhang von Organisationszweck und Mitgliedermotiven gelöst. Solche Verbände können durch selektive Mitgliederpolitik über Beitrittsmotive verfügen und die Organisationspolitik in relativer Unabhängigkeit von diesen Motiven bestimmen. Diesen Verbänden stellt sich das Problem, ob sich verbandsinterne oder gesamtgesellschaftliche „politische“ Kontrollen als Ersatz für klassische „Marktkontrollen“ in bezug auf die Definition der Mitgliedschaftsrolle finden lassen. Rechtlich läßt sich dies Zugangsproblem entschärfen durch ein kombiniertes Vorgehen: über die gerichtliche Kontrolle von Zugangsbildungen und die begrenzte Gewährung eines Aufnahmeanspruchs.

5. In komplexen Verbandsorganisationen läßt sich Handlungskoordination im Unterschied zur interaktionsnahen Sozialbeziehung des „freien Vereins“ nicht mehr über die unmittelbare Partizipation der Mitglieder bewerkstelligen. Eine Steigerung der Organisationskomplexität wirft das Problem auf, wie die innere Verbandspolitik sich umstellen kann „from the politics of homogeneity to the politics of diversity“<sup>48)</sup>. Die wesentliche

Aufgabe des Verbandsrechts wird es sein, durch Formalisierung das erhöhte Konfliktpotential großer Organisationen zu aktualisieren. Wirksame Regelungen in dieser Richtung sind die Garantie eines Rechts auf organisierte Opposition und die Einführung von konfliktorischen Wahlsystemen.

6. In Verbänden mit hoher Organisationsmacht wird das Problem der Grenzerhaltung zwischen Individuum und Organisation nicht mehr durch Konsens, sondern durch autoritative Festlegung angegangen. Die Steigerung von Verbandsmacht gegenüber den Mitgliedern wirft Gefahren auf, die als Probleme der „total institutions“ thematisiert worden sind. Gesucht sind formale Garantien für die Rollenautonomie des Individuums, die effektiven Schutz der Individualsphäre vor zu weit gehenden Zumutungen der Organisation und eine ausgewogene Lösung von Rollenkonflikten bewirken. Das Verbandsrecht hat in diesem Bereich des Individualschutzes schon eine Fülle von Rechtsfiguren entwickelt, so daß es nur darauf ankommt, diesen Schutz graduell noch zu verstärken. Aufgrund einschlägiger Untersuchungen in der Organisationssoziologie läßt sich eine günstige Effektivitätsprognose stellen. In der Sache geht es vor allem um ein Verstärken von gerichtlichen Verfahrensgarantien für die verbandsinterne „Gerichtbarkeit“ und um ein konsequentes Aufheben all der Schranken, die auch in der heutigen Praxis einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung von Vereinsentscheidungen noch entgegenstehen.

All diese Regelungsvorschläge lassen sich trotz ihrer Verschiedenheit auf ein einheitliches Prinzip zurückführen: auf die Institutionalisierung interner Konflikte durch Recht. Das bedeutet Steigerung von Konflikten und ihre Kanalisierung zugleich. Es gilt, sich von verbreiteten Harmonievorstellungen zu lösen und Rechtsgarantien zu entwerfen für die gezielte Hereinnahme von Umweltkonflikten in das Innere des Verbandes: für pluralistische Konkurrenz, organisierte Opposition und institutionalisierten Dissens.

<sup>48)</sup> Robert A. Dahl, Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford 1973, S. 91.

# Das Unbehagen an den Verbänden

## Der vorschnelle Ruf nach dem Gesetzgeber

### I. Zur Verbände-Problematik

Unter den Stichworten „Filzokratie“, „Mißbrauch gesellschaftlicher Macht“, „Unregierbarkeit“ sind die Interessenverbände wieder einmal „ins Gerede“ gekommen. Hinter dieser Kritik an der Rolle der Verbände verbirgt sich mehr als ein vordergründiger Anti-Verbände-Affekt. Es geht vielmehr zum einen um die Frage, ob das pluralistische System der westlichen Industriegesellschaften auch in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation oder Rezession leistungsfähig ist oder ob der Pluralismus „als politische Philosophie der Wohlstandsgesellschaft“<sup>1)</sup> in Krisenzeiten versagen muß. Zum anderen stellt sich die alte liberale Frage nach der Freiheit und Autonomie des Individuums in neuer Form angesichts der weit fortgeschrittenen „Vermachtung“ gesamtgesellschaftlicher Entscheidungsprozesse. Konkret geht es bei einer Reform des Verbandswesens also um die Fragen:

— Wie kann die Handlungsfähigkeit des Staates, seine Ausgleichsfunktion gegenüber einer Flut divergierender Anforderungen, angesichts einer stagnierenden Wirtschaft zumindest erhalten und

— wie kann der einzelne vor dem Mißbrauch gesellschaftlicher Macht geschützt werden?

Auf eine kritische Auseinandersetzung mit den Vorzügen und Nachteilen des pluralistischen Systems soll hier verzichtet werden; dies ist an anderer Stelle überzeugend geschehen<sup>2)</sup>.

Als Fazit dieser „Pluralismuskritik“, und als Ausgangspunkt für Reformüberlegungen ergibt sich die folgende Diagnose:

— Die Verbände leisten einerseits durch die Bündelung und Kanalisierung von Einzelinteressen einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der politischen Ordnung.

— Die strukturellen Defizite des pluralistischen Systems verhindern andererseits aber einen automatischen Ausgleich aller gesellschaftlichen Interessen. Deshalb muß der staatlichen Ausgleichsfunktion auch bei Ablehnung einer prinzipiellen Trennung von Staat und Gesellschaft ein eigenes normatives Gewicht beigemessen werden.

— Gegenüber dem einzelnen kann unkontrollierte Verbandsmacht gefährlich werden und langfristig zum Freiheitsabbau und zur Reduktion der Interessenvielfalt führen.

### II. Konzeptionen zur Reform des Verbandswesens

Die seit Beginn der fünfziger Jahre nie ganz verstummte Diskussion über die Rolle der Verbände und die Möglichkeiten ihrer Kontrolle hat in jüngster Zeit neue Aktualität erhalten. In ihrem Anfang 1977 veröffentlichten Schlußbericht empfiehlt die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages eine neue Enquete-Kommission

mit der Untersuchung der Frage zu beauftragen, „ob und inwieweit es einer rechtlichen Regelung der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung bedarf“<sup>3)</sup>. Die neuerliche Verbände-Diskussion hat eine Vielzahl

<sup>1)</sup> Vgl. Walter Euchner, in: Der CDU-Staat, Frankfurt 1967.

<sup>2)</sup> Vgl. u. a. Klaus von Beyme; Interessengruppen in der Demokratie, München 1969.

<sup>3)</sup> Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Kapitel 13, S. 2, BT-Drucksache 7/5924, Bonn, Januar 1977.

von Veröffentlichung ausgelöst<sup>4)</sup>. Außerdem ist in letzter Zeit von verschiedener Seite die Forderung nach einem Verbändegesetz erhoben worden. Der Ruf nach dem Gesetzgeber wurde von den Meinungsmedien — je nach weltanschaulicher und parteipolitischer Couleur — als kraftvoller Versuch zur Disziplinierung der Verbände oder als anmaßendes Einschüchterungsmanöver kommentiert. Eine sachliche Auseinandersetzung über die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit eines Verbändegesetzes hat bisher nicht stattgefunden.

Die Vorstellungen über den Inhalt eines solchen Verbändegesetzes werden vor allem von zwei Forderungen bestimmt:

- Der Verpflichtung der Verbände zur Gemeinwohlorientierung einerseits und
- zur Demokratisierung der innerverbandlichen Strukturen und Willensbildungsprozesse andererseits.

Im folgenden werden beide Forderungen in ihrem Spannungsverhältnis zueinander und im Hinblick auf die Problematik ihrer gesetzlichen Fixierung erörtert.

### 1. Gemeinwohlverpflichtung der Verbände

In der Mannheimer Erklärung vom Juni 1975 hat sich die CDU eingehend mit der Rolle gesellschaftlicher Gruppen befaßt. Besondere Beachtung finden einmal die Probleme des „asymmetrischen Pluralismus“, der unzureichenden Repräsentanz und Artikulation von Minderheiten und Randgruppen. Unter dem Stichwort „Neue Soziale Frage“ erklärte die CDU die Beseitigung dieser Machtungleichgewichte zum politischen Programm, ohne jedoch in diesem Zusammenhang konkrete Eingriffe in den Verbändebereich zu verlangen.

Von grundsätzlicher Bedeutung für das Verbandswirken sind zum anderen die Forderungen nach „Einordnung der autonomen Gruppen und Verbände in das gesellschaftliche Ganze und das Gemeinwohl“<sup>5)</sup>. Ein konkretes Ergebnis haben diese Überlegungen in einem Vorschlag der Grundsatzkommission des Landesverbandes der CDU in Schleswig-Holstein

gefunden, die am 1. Oktober 1975 die Verankerung der Sozialpflichtigkeit bzw. der Gemeinwohlverpflichtung der Verbände im Grundgesetz und die Verabschiedung eines Verbändegesetzes forderte. Es wurde folgende Ergänzung des Art. 9 GG vorgeschlagen: „Soweit Verbände und andere Vereinigungen bei ihrer Tätigkeit in den Bereich wesentlicher öffentlicher Interessen hineinwirken, sind sie verpflichtet, zugleich das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“<sup>6)</sup>

Die Forderung nach verstärkter Verantwortung der Verbände für das Gesamtwohl wird in weniger konkreter Form auch aus Kreisen der SPD erhoben. (Im übrigen verhält sich die SPD angesichts des gesamten Problemkreises sehr zurückhaltend.) So erklärte Helmut Schmidt in einer Ansprache vor dem Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels: „Verbände müssen ihre eigenen Interessen in sinnvoller, auf das öffentliche Wohl gerichteter Weise filtern. Die Vorschläge, mit denen sie an die Instanzen des Staates herantreten, müssen unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Wohles und ihrer Gesamtwirkung und Gesamtfolgen abgewogen und gefiltert sein.“<sup>7)</sup>

Maßgeblichen Einfluß auf die Verbandsdiskussion innerhalb der CDU hat K. H. Biedenkopf genommen, der allerdings eine gesetzliche Verankerung der — auch von ihm geforderten — Gemeinwohlbindung verbandlicher Tätigkeit nicht für ein praktikables Mittel zum Abbau gesellschaftlicher Machtkonzentrationen hält. In einem Interview erklärte Biedenkopf im Januar 1976: „Ich bin der Auffassung, daß in unserer Gesellschaft z. B. ein Verbandsgesetz keine geeignete Form der Verwirklichung der Gemeinwohlbindung ist. Wirksamer ist vielmehr die Sicherung des Gleichgewichts unter den verschiedenen Verbandsorganisationen, die Weckung des öffentlichen Bewußtseins in Fragen der Gemeinwohlbindung und die genauere Definition der Rolle des Staates bei der Lösung von Verteilungsproblemen.“<sup>8)</sup> Über die äußere Einbin-

<sup>4)</sup> Grundsatzkommission des CDU-Landesverbandes Schleswig-Holstein, Pressemitteilung vom 1. Oktober 1975.

<sup>7)</sup> Helmut Schmidt, Ansprache vor dem Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels am 22. Oktober 1975 in Bad Godesberg, in: Der Arbeitgeber, Nr. 22/27, 1975, S. 977.

<sup>8)</sup> Kurt H. Biedenkopf, Der Bürger zwischen Gruppeninteresse und Staatsbürokratie, in: Herder Korrespondenz, Monatshefte für Gesellschaft und Religion, H. 1, Jan. 1976, S. 15.

<sup>4)</sup> Vgl. insbesondere W. Dettling (Hrsg.), Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie?, München, Wien 1976.

<sup>5)</sup> Vgl. Mannheimer Erklärung der CDU vom Juni 1975.

derung der Verbände in die gesamtgesellschaftliche Verantwortung hinaus erhofft sich Biedenkopf vom Ausbau der innerverbandlichen Demokratie eine verstärkte Selbstkontrolle und Gemeinwohlbindung der Verbände und gleichzeitig eine Verstärkung der Handlungsfähigkeit von Staat und Gesellschaft: „Wenn ich die Stellung des Einzelnen im Verband stärke, dann stärke ich damit gleichzeitig die Interessenpluralität im Verband und damit schaffe ich gewissermaßen eine interne Gemeinwohlbindung des Verbandes, ...“<sup>9)</sup>

## 2. Innerverbandliche Demokratisierung

Im Kern und in der Zielrichtung unterscheidet sich die Verbändediskussion innerhalb der FDP von der CDU-Diskussion nicht wesentlich. Ausgangs- und Bezugspunkt ist hier allerdings noch stärker der einzelne und die Notwendigkeit seines Schutzes gegen die Entmündigung durch unkontrollierte gesellschaftliche Macht. Verstärkt werden soll die Freiheit des einzelnen von der Organisation und gegenüber der Organisation. Notwendig dazu sei die Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit und Ausgleichsfunktion des Staates; dies wiederum könne über eine öffentliche Kontrolle der Verbände und ihre Sozialpflichtigkeit bzw. Gemeinwohlbindung erreicht werden.

Konkrete Maßnahmen zur Realisierung dieses Programms werden gegenwärtig in einer vom Bundesvorstand der FDP beauftragten Kommission „Gesellschaftliche Großorganisationen“ erwo-gen. Der von der Kommission ausgearbeitete Entwurf eines Verbändegesetzes wurde vor kurzem veröffentlicht<sup>10)</sup>. Er scheint auch innerhalb der FDP keine einhellige Zustimmung zu finden<sup>11)</sup>. Analog zum

<sup>9)</sup> K. H. Biedenkopf, a. a. O., S. 17.

<sup>10)</sup> „Südwest-liberal“, FDP-Zeitung für Baden-Württemberg, 0/1977.

<sup>11)</sup> Wie die FAZ berichtete, nannte der Parlamentarische Staatssekretär Baum den Entwurf „perfektionistisch“ und bezweifelte, ob „ein Gesetz überhaupt das geeignete Mittel sei, in den Verbänden ein Mindestmaß an demokratischer Willensbildung und Transparenz der Entscheidungsprozesse zu sichern“. FAZ vom 6. 1. 1977, S. 1.

Parteiengesetz will der Entwurf für solche Verbände, die einen erheblichen Einfluß auf politische Entscheidungen ausüben, einen demokratischen innerverbandlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß vorschreiben. Die entsprechenden Verbandssatzungen müßten demnach vor allem die folgenden Bedingungen einer demokratischen Struktur berücksichtigen<sup>12)</sup>:

— Aufbau des Verbandes von unten nach oben, demokratische Willensbildung sowohl hinsichtlich der programmatischen Richtungsbestimmung wie auch der personellen Auswahl;

— Notwendigkeit einer Kompetenzverteilung innerhalb des Verbandes zur Ermöglichung gegenseitiger Kontrolle der verschiedenen Verbandsorgane;

— weitgehende Offenheit innerhalb des Verbandes, so z. B. schriftliche Fixierung der Grundprinzipien des Verbandes zur leichteren Information aller Mitglieder;

— grundsätzliche Offenheit des Verbandes gegenüber denjenigen Bevölkerungsgruppen, die er zu repräsentieren vorgibt;

— Ausschluß von Mitgliedern nur auf Grund allgemeiner Ausschlußgründe bei schuldhafter Schädigung des Verbandes und nach Gewährung rechtlichen Gehörs und nachträglicher Überprüfung;

— Garantie innerverbandlicher Meinungsfreiheit und innerverbandlicher Opposition.

Der Entwurf will außerdem den Wettbewerb der Verbände untereinander wiederherstellen, für eine hinreichende Transparenz verbandlicher Aktivitäten sorgen und die Einhaltung der Vorschriften von einem „Verbände-Beauftragten“ kontrollieren lassen.

<sup>12)</sup> Vgl. H. Föhr, Anforderungen des Grundgesetzes an den Aufbau von Verbänden, NJW 1975, H. 14 und vor allem Rudolf Steinberg, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, PVS 1973, H. 1, S. 27 ff.

### III. Problematik eines Verbändegesetzes

Es stellt sich die Frage, ob die von beiden Konzepten verfolgten Ziele:

— Stärkung der Handlungsfähigkeit des Staates beim Ausgleich widerstreitender Interessen und

— Schutz der individuellen Freiheitsrechte gegenüber einer Mediatisierung durch Interessenorganisationen

durch gesetzliche Eingriffe in das Verbandswesen verwirklicht werden können oder ob nicht beide Zielsetzungen und Konzepte in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen.

#### 1. Handlungsfähigkeit des Staates

Die gesellschaftliche Entwicklung hat bewiesen, daß der ungezügelter Pluralismus eine Tendenz zur Machtkonzentration, zur Unterdrückung neuer Gruppen, zur Reduktion der Interessenvielfalt und zur Zementierung des Status quo in sich birgt. In diesem Prozeß darf sich der Staat nicht lediglich als neutrale Umschaltstelle, als bloßer Vollstrecker von Gruppenkompromissen verstehen, er muß dem ungleichgewichtigen Interessenkampf vielmehr eine eigenständige Handlungsfähigkeit entgegensetzen. Die Problematik ist unmittelbar mit der vergleichbar, die zur Abkehr vom reinen Modell der freien Marktwirtschaft und zur Hinwendung zum Modell der sozialen Marktwirtschaft geführt hat. Aufgabe einer zeitgemäßen Pluralismuskritik müßte es deshalb sein, ein System des „sozialen Pluralismus“ zu entwerfen, in dem der Handlungsfähigkeit des Staates ein entscheidender Stellenwert zukommt. Wie ist es nun gegenwärtig um diese Handlungsfähigkeit bestellt?

Neuere Gesellschaftstheorien kennzeichnen den politischen Entscheidungsprozeß in der pluralistischen Demokratie als einen *incrementalen* Vorgang, d. h. als ein Vorgehen, bei dem für die Gestaltung sozialer Verhältnisse nur wenig Veränderungsspielraum besteht und daher der Status quo nur durch marginale Veränderungen fortentwickelt wird. Die Gründe werden darin gesehen, daß sich im Pluralismus der soziale Wandel *pareto-optimal* vollziehen muß, d. h. daß keine Gruppe in ihrem Nutzen stark benachteiligt sein darf, wenn das politische System nicht seine Legitimitätsbasis, die Zustimmung der Betroffe-

nen, aufs Spiel setzen will<sup>13)</sup>. In Zeiten hohen gesellschaftlichen Konsenses und einer stetigen Entwicklung der sozialen Verhältnisse braucht diese *incrementale* Politik nicht zur Legitimitätskrise zu führen. Schwierigkeiten können aber dann auftreten, wenn plötzlich neu auftretende Probleme einschneidende Veränderungen verlangen. Dann besteht die Gefahr, daß die pluralistische Demokratie angesichts von Krisen, von gesunkenen Erträgen und drohenden Haushaltslücken versagt.

Die bereits im Wohlstand schwierige Ausgleichsfunktion des Staates wird bei stagnierendem Wachstum und stärker werdenden Verteilungskämpfen um ein Vielfaches komplizierter. Der Staat kann bei steigenden Wachstumsraten vielfältige und widersprüchliche Forderungen und Ansprüche befriedigen. Indem er allen etwas gibt, braucht er nicht Partei zu ergreifen und vermeidet dadurch Konflikte. In einer ungünstigeren Wirtschaftssituation, die angesichts möglicher weiterer Probleme in der Rohstoffversorgung und angesichts der realistischen Möglichkeit eines Verdrängungswettbewerbs auf dem Weltmarkt durch die sogenannten Schwellenländer<sup>14)</sup> wahrscheinlich ist, könnte die Verteilung öffentlicher Gelder einem „Nullsummenspiel“ gleichen, „bei dem, wie beim Poker, immer jemand das verlieren muß, was ein anderer gewinnt“<sup>15)</sup>. Der Staat würde in konflikthafter Weise sich für die einen und gegen die anderen organisierten Interessen entscheiden müssen. Er müßte außerdem den gerechten Ausgleich zwischen den organisierten und den nicht organisierten Interessen herstellen und schließlich darauf achten, daß das öffentliche Interesse gegenüber dem privaten nicht zu kurz kommt.

Wie schwierig bereits heute — in einer im internationalen Vergleich noch relativ stabilen Wirtschaftslage — diese Ausgleichsfunktion für die Bundesregierung ist und wie sehr ihre Handlungsautonomie begrenzt ist, haben erst kürzlich die Ereignisse im Zusammenhang mit der Sanierung der Rentenversicherung, der

<sup>13)</sup> Vgl. v. Beyme, a. a. O., S. 17.

<sup>14)</sup> Vgl. F. W. Scharpf, Krisenpolitik, in: v. Oertzen/Ehmke/Ehrenberg (Hrsg.), Thema: Wirtschaftspolitik-Materialien zum Orientierungsrahmen 1985, Bonn 1974, S. 11—28.

<sup>15)</sup> Christian Graf von Krockow, Reform als politisches Prinzip, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/76, S. 34.

Novellierung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, der Besteuerung der Landwirte und der Senkung der Kosten im Gesundheitswesen gezeigt. In allen Fällen wurden die Bundesregierung oder die sie tragenden Parteien — angesichts der massiven Proteste der Betroffenen und ihrer Verbände — in dem Bemühen verunsichert, die für notwendig erachteten Maßnahmen durchzusetzen.

Aus diesem Dilemma versucht die Konzeption einer Sozialpflichtigkeit bzw. Gemeinwohlorientierung der Verbände einen Ausweg zu weisen, indem die Verbände zur Verhaltensänderung aufgefordert werden. Der Verpflichtung der Verbände zur Gemeinwohlorientierung und Zurückhaltung geht dabei weder eine eingehende Analyse der staatlichen noch der verbandlichen Wirklichkeit voraus. So müßte ein Konzept zur Erweiterung der staatlichen Handlungsspielräume zunächst die Frage klären, wer eigentlich dieser Staat ist. Geht es etwa darum, die Handlungsfähigkeit des Parlaments, der Regierung oder der Bürokratie gegenüber den Gruppeninteressen zu steigern, oder liegt das Problem vielleicht bereits im Charakter unseres Parteiensystems und in der abnehmenden Integrationsfähigkeit der „Allerweltparteien“<sup>16)</sup> begründet?

Als nächstes wäre zu klären, welchen Bedingungen eigentlich das verbandliche Wirken unterworfen ist, ob allein der normative Anspruch einer gesetzlichen Gemeinwohlverpflichtung verbandliches Handeln verändern kann, und welche Auswirkungen eine solche Gemeinwohlverpflichtung auf die Integrationsfunktion der Verbände hätte? Die Notwendigkeit einer solchen Wirkungsanalyse zeigt sich vor allem dann, wenn man den Verbänden durch Gesetz nicht nur die Verpflichtung zur Gemeinwohlorientierung vorschreibt, sondern von ihnen außerdem verlangt, den Einfluß der einzelnen Mitglieder auf die Verbandsentscheidungen durch Demokratisierung der innerverbandlichen Willensbildungsprozesse zu stärken.

## 2. Stärkung der individuellen Freiheit im Verband

Die Forderung nach Demokratisierung der innerverbandlichen Strukturen erhält ihre Rechtfertigung zunächst aus ihrem normativen Anspruch, nämlich der Sicherung eines

<sup>16)</sup> Vgl. hierzu Wilhelm Hennis, Probleme der Regierbarkeit, in: Die politische Meinung, Nov./Dez. 1976, S. 85 ff.

Höchstmaßes individueller Freiheit nicht nur im staatlich-politischen sondern auch im gesellschaftlichen Bereich. Das Verlangen nach innerverbandlicher Demokratie wird jedoch auch mit Effizienzargumenten begründet. Nach Steinberg ist die Leistungsfähigkeit und Integrationskraft der Verbände abhängig von den Mitspracherechten der Mitglieder im Verband: „Die Leistungsfähigkeit der Verbände für das Gemeinwesen wird gemindert und in Frage gestellt durch die Herausbildung oligarchischer, nicht-repräsentativer Führungsgruppen, deren Stellung durch die Verfügung über soziale Kontrollmittel gesichert, deren Legitimität jedoch gering ist. Der Wert der Informationen, die die Verbände den staatlichen Stellen über die Mitgliederinteressen liefern, ist zweifelhaft; Ausmaß und Richtigkeit der Information der Mitglieder über Maßnahmen der Regierung entziehen sich der Kontrolle. Als Folge verlieren auch die staatlichen Entscheidungen an Repräsentativität und legitimierender Kraft. Die möglichen Leistungen der Verbände erweisen sich dadurch als Fehlleistungen, die Vereinigungsfreiheit der gesellschaftlichen Gruppen wird zum Privileg einer kleinen Führungs- und Funktionärsschicht; die freiheitssichernde Wirkung der Vereinigungen wird für den einzelnen durch Freiheitsverkürzungen im innerverbandlichen Bereich entwertet.“<sup>17)</sup>

Das Effizienzargument kann aber auch — aus der Sicht des Verbandsmitgliedes — für die gegenteilige Begründung herangezogen werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß das Ziel möglichst breiter innerverbandlicher Mitwirkung und Kommunikation im Widerstreit zum allgemeinen Verbandszweck und den Interessen der Mitglieder nach einer möglichst erfolgreichen, schlagkräftigen Verbandspolitik stehen könnte. Autoritäre Entscheidungen müssen nicht unbedingt den Interessen der Mitglieder zuwiderlaufen. Föhr vermutet vielmehr: „Dem einzelnen Mitglied geht es zunächst um eine möglichst effektive Durchsetzung seiner Interessen, vertreten durch seinen Verband, gegenüber den jeweiligen Kontrahenten, auch wenn darunter die eigene Mitwirkungsmöglichkeit innerhalb des Verbandes leidet.“<sup>18)</sup>

Vermutlich wird es jeweils von der Art des Verbandes und der jeweiligen Beitrittsmoti-

<sup>17)</sup> Steinberg, a. a. O., S. 50.

<sup>18)</sup> Föhr, Innere Demokratie in den Verbänden, in: Freiheit in der sozialen Demokratie; Materialien zum 4. Rechtspolitischen Kongreß der SPD am 6. bis 8. Juni 1975 in Düsseldorf, S. 50.

vation der Mitglieder abhängen, ob der normative Anspruch auf Demokratisierung und nach einem Schutz der individuellen Freiheit vor Verbandsoligarchie einem echten Bedürfnis entspricht. Für manche Verbandsmitglieder mag es Ausdruck individueller Freiheit sein, einem Verband wegen seiner Dienstleistungen beizutreten und sich im übrigen um allgemeinpolitische Ziele und Aktivitäten des Verbandes nicht kümmern zu müssen.

Die Konzeption innerverbandlicher Demokratie müßte daher zunächst ihren Anwendungsbereich näher definieren. Es kann z. B. vermutet werden, daß eine Beeinträchtigung individueller Freiheit und die Notwendigkeit stärkerer Mitspracherechte der Verbandsmitglieder immer dann wahrscheinlich ist, wenn

— ein Verband wichtige — nicht nur marginale — Interessen seiner Mitglieder vertritt,

— Zwangsmitgliedschaft<sup>19)</sup> vorliegt, ohne daß der Verbandsauftrag hinreichend klar eingegrenzt ist,

— ein Verband generelle — auch Nichtmitglieder bindende — öffentliche Funktionen wahrnimmt,

— die Integrationsfunktion von Verbänden erkennbar geschwächt ist.<sup>20)</sup>

In allen diesen Fällen wäre eine innerverbandliche Demokratisierung unter dem Zielaspekt der Verwirklichung eines Höchstmaßes individueller Freiheit und Unabhängigkeit notwendig. Es stellt sich allerdings die Frage, ob sich dieses Ziel mit dem einer Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit vereinbaren läßt.

### 3. Mögliche Auswirkungen am Beispiel der Wirtschaftsverbände

Die Verpflichtung der Verbände zur Gemeinwohlorientierung und der Aufbau stark partizipativer innerverbandlicher Entscheidungsstrukturen können in einem Zielkonflikt stehen. Wie oben dargestellt, ist die Handlungsfähigkeit des Staates sehr stark abhän-

<sup>19)</sup> Übrigens sollte bei der Diskussion über die Zwangsverbände nicht übersehen werden, daß diese meist — mit entsprechender Rechtsgrundlage — Aufgaben im Auftrag des Staates und zu dessen Entlastung wahrnehmen.

<sup>20)</sup> Die große Zahl von Bürgerinitiativen der letzten Jahre kann in diesem Zusammenhang nicht nur als Reaktion auf die unzureichende Repräsentativfunktion, sondern auch als eine Schwäche der verbandlichen Integrationsfunktion interpretiert werden.

gig von der Verantwortlichkeit der Verbände oder — mit anderen Worten — von der Fähigkeit der Verbände, ihre Aufgabe der Selektion und Filterung von Interessen mit Verantwortung für das ganze Staatswesen wahrzunehmen. Für die Verbände wird damit aber die Aufgabe der Integration und „Befriedung“ ihrer Mitglieder schwieriger.

Ein Ausbau innerverbandlicher Demokratie könnte in einer solchen Situation — vor allem angesichts der vermutlichen Apathie vieler Mitglieder und der Tendenz zu einer „schweigenden gemäßigten Mehrheit“ — zum Wachsen der Anspruchsinflation an den Staat führen bei gleichzeitiger Abnahme der systemstabilisierenden Funktion der Verbände. Es könnte zu einer Situation kommen, die Kielmansegg so beschrieb: „... für den Staat (wird es) ganz allgemein immer schwieriger, Zustimmung für Entscheidungen zu mobilisieren, von denen kein unmittelbarer, individueller Nutzen, sondern vielleicht sogar das Gegenteil für eine Mehrheit der Betroffenen zu erwarten ist“<sup>21)</sup>. Damit soll nicht grundsätzlich der pessimistischen Sicht von Kielmansegg zugestimmt werden, der generell befürchtet, daß eine Intensivierung von Partizipation die Fähigkeit des politischen Systems, die ihm gestellten Aufgaben zu lösen, verringern würde<sup>22)</sup>.

Bevor durch gesetzliche Vorschriften innerverbandliche Prozesse verändert werden, erscheint es notwendig, Klarheit zu gewinnen zum einen über die Unterschiede der Verbandsstrukturen und zum anderen über die möglichen Auswirkungen einer Schwächung der verbandlichen Führungsschichten.

Die gegenwärtige Zusammenarbeit zwischen Staat und Verbänden basiert in weiten Bereichen auf dem „Miteinanderredenkönnen“ staatlicher und gesellschaftlicher Funktionsträger. Abstimmungsgremien wie die Konzertrierte Aktion würden viel von ihrer Steuerungskraft einbüßen, wenn sich an den Verhandlungstischen nur Träger eines imperativen Mandats gegenüber säßen. Diese Kehrseite der Medaille „Oligarchisierung“ wird auch von Steinberg gesehen. Er schreibt: „Das Festhalten an bestimmten Formen des politischen Verfahrens wird insbesondere durch die heute in allen größeren Verbänden anzutreffende Bürokratie und deren Funktionäre verstärkt. Sie sind wie die staatlichen Büro-

<sup>21)</sup> Peter Graf Kielmansegg, *Demokratieprinzip und Demokratiekrise*, MS, 1974, S. 6.

<sup>22)</sup> Vgl. Kielmansegg, a. a. O., S. 9.

kratien an rationalen Verfahrensabläufen interessiert, werden zum großen Teil aus denselben Bevölkerungsschichten rekrutiert und haben ungeachtet der sachlichen Interessengegensätze einen ähnlichen Arbeitsstil und grundsätzlich vergleichbare Arbeitsprobleme.“<sup>23)</sup>

Empirisch gesicherte Kenntnisse über verbandliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse fehlen heute noch weitgehend. Im folgenden sollen daher nur einige Fragen aufgeworfen werden, die sich vor allem hinsichtlich der Funktion der Wirtschaftsverbände stellen. Vermutlich würden gesetzliche Vorschriften über innerverbandliche Entscheidungsverfahren Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in unterschiedlicher Weise treffen. Aus der Sicht des Staates können diese Auswirkungen jedoch gleichermaßen problematisch werden.

Die Gewerkschaften sind Einzelmitgliedorganisationen; in den Arbeitgeberverbänden sind Unternehmen — sehr unterschiedlicher Größe und Marktbedeutung — zusammengeschlossen. Eine Verstärkung der Willensbildung von unten nach oben könnte möglicherweise zu einer Schwächung der Ordnungsfunktion dieser Verbände führen. Dies soll zunächst hinsichtlich der Gewerkschaften erläutert werden.

Es gilt als unbestritten, daß die verantwortungsbewußte Politik der Gewerkschaften einen entscheidenden Beitrag zur positiven Entwicklung der Bundesrepublik geleistet hat. Dieses Verantwortungsbewußtsein hat sich nicht zuletzt hinsichtlich jener Wirtschaftsbereiche gezeigt, in denen in der Vergangenheit durch Rationalisierung Arbeitskräfte in erheblichem Umfang entlassen wurden. Die Gründe für die gesamtwirtschaftlich positive Rolle der deutschen Gewerkschaften werden im internationalen Vergleich vor allem in zwei Faktoren gesehen: Die Einheitsgewerkschaft hat gegenüber den Richtungsgewerkschaften den Vorteil, daß radikale Strömungen leichter aufgefangen werden können und — wegen des Fehlens konkurrierender Gewerkschaften — ein geringerer Zwang zur Profilierung und damit zur Eskalation von Ansprüchen besteht<sup>24)</sup>. Die zentralistische Entscheidungsstruktur deutscher Gewerkschaften macht es überdies möglich, daß das

Machtpotential der Gewerkschaften nicht nur zur Durchsetzung von Forderungen eingesetzt wird, sondern auch zur Erfüllung von Ordnungsfunktionen.<sup>25)</sup>

Trotz dieser relativ starken Stellung der Gewerkschaftsorganisationen haben die Gewerkschaften nicht geringe Probleme bei der Durchsetzung wirtschaftskonformer Entscheidungen gegenüber ihrer Basis. Diese Probleme wachsen vor allem in den Zeiten, in denen der Staat von den Gewerkschaften besondere Mäßigung und Verantwortung fordert, nämlich in wirtschaftlichen Schwächeperioden. Die Wahrscheinlichkeit relativ hoher Arbeitslosenzahlen bis zur Mitte der 80er Jahre angesichts der demographischen Situation und vor allem das Problem der Jugendarbeitslosigkeit werden die Gewerkschaften gerade in den kommenden Jahren vor eine harte Probe stellen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß gerade von Gewerkschaftsseite die Widerstände gegen Eingriffe in die innergewerkschaftlichen Willensbildungsprozesse besonders stark sind. Sie können nicht ohne weiteres als das „Beharrungsvermögen von Führungsoligarchien“ abgetan werden. Die besondere Situation der Gewerkschaften gegenüber ihren Mitgliedern — auch die Gefahr von wilden Streiks, der Druck von Nicht-Mitgliedern — machen die gewerkschaftliche Führungsarbeit zu einer Gratwanderung zwischen gesamtgesellschaftlicher Verantwortung und der Erhaltung der Zustimmung der Mitglieder. Im Zweifel wird jede Gewerkschaftsführung deshalb Konflikte zugunsten der Mitgliederinteressen entscheiden müssen. Damit sind der Bevormundung des einzelnen durch die Interessenorganisation — zumindest in diesem Bereich — Grenzen gesetzt, gleichzeitig allerdings auch der Verpflichtung zur Gemeinwohlorientierung.

Die Durchsetzungsprobleme der Unternehmerverbände gegenüber ihren eigenen Mitglie-

<sup>23)</sup> Steinberg, a. a. O., S. 39.

<sup>24)</sup> Dies zeigt die Grenzen des Gedankens der „countervailing powers“ zumindest für den Gewerkschaftsbereich.

<sup>25)</sup> Unter der Überschrift: „Mehr Kompetenzen für die Bundesorganisation der GEW“ begrüßt die FAZ vom 10. Juni 1974 (S. 5) „liberale“ Entwicklungen innerhalb dieser Gewerkschaft. In einem Beschluß des GEW-Bundeskongresses werden der Bundesorganisation der GEW gegenüber den Landesverbänden mehr Kompetenzen übertragen. Die FAZ kommentiert dies: „Durch diese Vereinheitlichung und Zentralisierung wird eine Stärkung der GEW erreicht. Sie wird der in einigen Ortsvereinen und Landesverbänden erschreckend fortgeschrittenen Polarisierung Grenzen ziehen, die GEW auf diese Weise handlungsfähiger machen, aber auch gewerkschafts- und verfassungsfeindlichen Kräften besser entgegenwirken.“

dern sind nicht geringer. Faktisch besitzen diese Verbände keine Einflußinstrumente gegenüber den ihnen angeschlossenen Unternehmen. Sie können diese lediglich repräsentieren, aber nicht disziplinieren. Das gilt natürlich besonders gegenüber Großunternehmen<sup>26)</sup>. Tarifabschlüsse binden die Unternehmen zwar als Untergrenze, die Preispolitik der Einzelunternehmen bestimmt sich jedoch nach der Marktlage und der Kostenstruktur. Einen direkten Einfluß auf die Preisgestaltung können die Verbände nicht ausüben.

Die schwache Stellung der Arbeitgeberverbände gegenüber den Unternehmen ist einer der Hauptgründe für die Legitimitätsproblematik der Gewerkschaften. Während die Mindestlöhne durch kollektive Vereinbarungen fixiert werden, sind einzelne Unternehmen in der Lage, übertarifliche Löhne zu zahlen; sie können zugleich die Kosten auf die Preise abwälzen und so durch eine Erhöhung der Inflationsrate die Ausgangsbasis der Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen desavouieren. Die Gewerkschaften sind auch nicht davor geschützt, daß die Unternehmen die Ausweitung des Investitionsspielraums — der volkswirtschaftlich mit einem Verzicht auf ein Anwachsen des konsumtiven Geldvolumens gekoppelt ist — dazu benutzen, ihre Kostensituation durch Rationalisierungsmaßnahmen, d. h. durch Einsparung von Arbeitsplätzen zu verbessern. Die gegenwärtigen Lohndiskussionen zeigen, daß gerade der letztere Unsicherheitsfaktor es den Gewerkschaften sehr schwer macht, den Appellen von Bundesbank und Wirtschaftspolitikern nach mäßigen Lohnabschlüssen Folge zu leisten.

Besteht also für die Gewerkschaften keine Möglichkeit, zu „weiche“ oder zu „harte“ Verhandlungsergebnisse zu korrigieren, so können sie für Fehlentscheidungen von ihren Mitgliedern voll zur Verantwortung gezogen werden. Die Abhängigkeit der Gewerkschaften vom Verhalten der Unternehmen begrenzt daher wiederum die „Willkür“ der Gewerkschaftsführer gegenüber ihrer Basis, es macht aber auch die Forderung nach größerer gewerkschaftlicher Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und erst recht

eine entsprechende gesetzliche Auflage problematisch.

Der verbandlichen Gesamtverantwortlichkeit sind aber nicht nur angesichts der verbandlichen Verpflichtungen gegenüber den Mitgliedern Grenzen gesetzt, die Befürworter einer solchen gesetzlichen Vorschrift müssen sich auch die Frage vorbehalten lassen, wie sich ein solches Gebot in unserem gegenwärtigen Wirtschaftssystem verwirklichen lassen soll. Zwar ließe sich auf der einen Seite die Forderung nach lohnpolitischer Verantwortung der Gewerkschaften noch im Rahmen der Marktwirtschaft realisieren, was würde auf der anderen Seite aber die wirtschaftspolitische Verantwortung der Unternehmerverbände angesichts des marktwirtschaftlichen Preismechanismus bedeuten? Konsequenterweise müßte eine solche Verantwortung auch mit Einflußinstrumenten auf die Preisgestaltung gekoppelt sein. Dies würde aber die Befürwortung von Preis- und Kapazitätsabsprachen, d. h. von Kartellen bedeuten.

Noch deutlicher als im Bereich der Konjunkturpolitik wird der Formelcharakter verbandlicher Gemeinwohlverpflichtung und Verantwortung im Bereich der wirtschaftlichen Strukturpolitik. Welche Möglichkeiten haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gegenwärtig, ihre Forderungen mit Rücksicht auf strukturpolitische Notwendigkeiten zu formulieren? Voraussetzung für eine solche strukturpolitische „Verantwortung“ wäre eine Leitlinie, d. h. die Existenz einer wirksamen staatlichen Strukturpolitik bzw. zumindest das Vorliegen entsprechender Konzeptionen. Gegenwärtig gibt es aber beides nur in Ansätzen. Nicht zuletzt auf Grund der Einflüsse des pluralistischen Systems auf die staatlichen Entscheidungen haben staatliche strukturpolitische Maßnahmen zumeist den Charakter von Erhaltungssubventionen, oder die öffentlichen Mittel werden — um keinem wehzutun — nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilt. Eine grundsätzliche Alternative hierzu stellen die Überlegungen zu staatlicher Investitionslenkung dar. Gegenwärtig ist nicht zu sehen, daß die Befürworter einer gesamtwirtschaftlichen Verantwortlichkeit der Wirtschaftsverbände diese Konsequenzen zu ziehen bereit sind.

Es zeigt sich, daß die vorliegenden Konzepte zur Korrektur (und damit zur Erhaltung) unseres pluralistischen Systems viele Fragen aufwerfen. Solange die Antworten hierauf nicht gegeben werden können, wäre es leichtfertig, die Konzepte in einem Verbändegesetz

<sup>26)</sup> Hierbei wird deutlich, daß sich die Problematik gesellschaftlicher Machtkonzentrationen nicht nur hinsichtlich der Verbände stellt. Nationale und multinationale Großunternehmen brauchen ihren Einfluß nicht über Verbände geltend zu machen. Ihre Wirkungen auf den Staatsapparat und den Freiheitsraum des einzelnen sind gleichwohl nicht geringer.

festzuschreiben. Ein solches Gesetz, dessen gesellschaftliche Wirkungen ungewiß sind, könnte statt zu einer Verbesserung der staatlichen Handlungsfähigkeit zu deren Ver-

schlechterung führen, ohne daß die Nachteile durch eine Vergrößerung der individuellen Freiheitsräume in unserer Gesellschaft ausgeglichen würden.

#### IV. Schlußfolgerungen

Die skeptische Beurteilung eines Verbändegesetzes auf der Basis der Konzeptionen „verbandliche Gemeinwohlverpflichtung“ und „inerverbandliche Demokratisierung“ soll jedoch nicht als Kapitulation vor der Verbände-problematik mißverstanden werden. Im folgenden wird — in Form von Thesen — versucht, die Gesamtproblematik und die Richtung, in der Lösungen gesucht werden sollten, aufzuzeigen.

1. Die Disfunktionalität des gegenwärtigen pluralistischen Systems ist offensichtlich. Der Staat kann sich nicht mehr auf einen pluralistischen Selbstregelungsmechanismus verlassen; es ist deshalb seine Pflicht, das System im Sinne eines „sozialen Pluralismus“ zu steuern und zu verändern.

2. Neben dem Problem des asymmetrischen Pluralismus, d. h. der mangelnden Chancengleichheit der Interessenartikulation, liegt die entscheidende Problematik in der Begrenzung und Behinderung der staatlichen Handlungsfähigkeit und Ausgleichsfunktionen.

3. Es ist wahrscheinlich, daß diese Probleme weder mit deklaratorischen Forderungen nach mehr Verantwortung und Gemeinwohlorientierung noch mit einem verbandspezifischen umfassenden Gesetzeswerk zu lösen sind.

4. Erarbeitet werden sollte das Konzept eines „sozialen Pluralismus“. Dies setzt eingehende empirische Analysen der ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Auswirkungen des Verbandswirkens voraus. Das Verbände-Phänomen ist vielgestaltig; notwendig ist daher eine differenzierte Programmatik und Strategie hinsichtlich einzelner Verbandstypen und Tätigkeitsformen. Punktuelle Eingriffe und Konzeptionen, die nicht auf dem Hintergrund einer solchen umfassenden Wirkungsanalyse entwickelt werden, können zu unkontrollierbaren und unerwünschten Auswirkungen führen.

5. Vermutlich wird sich staatliche Verbandspolitik als Programm inhaltlich und zeitlich aus einer Vielzahl von Einzelregelungen zusammensetzen müssen. Eine solche Politik wird selbstverständlich bereits betrieben,

wenn z. B. den Verbänden in Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Bestimmungen Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Gerade dieses schrittweise Vorgehen erfordert jedoch eine klare Richtungsbestimmung, die nur mit Hilfe einer grundsätzlichen Konzeption gefunden werden kann.

6. Das Spektrum möglicher Einzelmaßnahmen ist breit, es umfaßt praktisch alle Politikbereiche. Notwendig wird sein:

— Die Beeinflussung und Aktivierung der öffentlichen Meinung, damit diese ihre Kritik- und Kontrollfunktion voll entfalten kann;

— die Überprüfung des gegenwärtigen Trends zum „Korporatismus“ in der Politik, der sich in der immer weitergehenden Einbindung der gesellschafts- und wirtschaftspolitisch bedeutsamen Verbände in die staatliche Verantwortung zeigt;

— ein Abbau des asymmetrischen Pluralismus mit Mitteln der Sozial- und Gesellschaftspolitik;

— eine Beseitigung der die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigenden internen Strukturprobleme der Staatsorganisation;

— schließlich wird auch die Rechtsprechung zum Ausgleich gesellschaftlicher Ungleichgewichte beitragen können.

Die Idee des „sozialen Pluralismus“ wird — wie die Idee der „sozialen Marktwirtschaft“ — eine Handlungsmaxime für künftige Politik sein müssen. Dabei darf jedoch nicht aus den Augen verloren werden, daß Homogenität und Konfliktlosigkeit keine Werte an sich darstellen, vielmehr sichert innerhalb einer Gesellschaft der Wettstreit von Meinungen und Interessen letztlich den höchsten Grad an Rationalität<sup>27)</sup>. Technokratische oder autoritative Modelle werden der komplexen gesellschaftlichen Realität nie gerecht werden können; ebensowenig wird ein Verbände-gesetz durch Gebote und Verbote in der Lage sein, die vielfältigen Probleme unseres pluralistischen Gesellschaftssystems zu lösen.

<sup>27)</sup> Vgl. v. Beyme, a. a. O., S. 201.

# Verbände in der Parteidiskussion

## Zu Fragen des Verhältnisses von Parteien und Verbänden in der Bundesrepublik Deutschland

### I. Einleitung: Die Parteien greifen das Thema auf

Auch wenn im Grundgesetz nur die Parteien ausdrücklich als politische Willensbildungsinstitutionen genannt sind, so wird doch auch anderen gesellschaftlichen Institutionen politische Einflußnahme zugestanden. Unter Berufung auf ihre Macht, ihre Verantwortung oder ihre Mitgliederzahlen versuchen die Führungsgremien der Verbände das sog. Mitgliederinteresse in das staatliche Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren einzubringen. Seit das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik geringer geworden ist, läßt sich überdies eine Verschärfung des Verteilungskampfes zwischen den gesellschaftlichen Gruppen beobachten. Zum öffentlichen Ärgernis gewordene spektakuläre Verhaltensweisen von Verbänden, wie etwa die Kraftprobe zwischen der Gewerkschaft OTV und den öffentlichen Arbeitgebern Anfang 1974 oder der Fluglotsenstreik wurden zum Anlaß genommen, die Diskussion der fünfziger Jahre über den Einfluß, die Rolle und die Aufgaben der Verbände in der Demokratie wiederaufzunehmen.

Die Warnung vor der „Herrschaft der Verbände“, der Hinweis auf die zunehmende Gefährdung der Existenz und der Entwicklungsfähigkeit der staatlichen Ordnung durch die wachsende Macht der Verbände — 1963 von Theodor Eschenburg noch mit einem Fragezeichen versehen <sup>1)</sup> — wird ebenso erneut diskutiert wie die Vision vom „Ständestaat neu-

zeitlicher Prägung“, dem Verbände-Staat <sup>2)</sup>. Während dabei auf der einen Seite alle Aufmerksamkeit auf die wachsende Macht der internationalen Konzerne und der Unternehmensverbände besonders im Bereich der Europäischen Gemeinschaft gerichtet wird, fürchten andere den heimlichen Marsch der Gewerkschaften zur Macht, den Gewerkschafts-Staat <sup>3)</sup>.

Aber nicht nur aktuelle Anlässe und aktuelles Verhalten von Verbänden regte die Diskussion über Macht und Rolle der Verbände und über Organisationsmodelle für die Verbandsstruktur in der Bundesrepublik erneut an, sondern die Grundsatzdiskussion über die Regierungsfähigkeit, die Steuerungsfähigkeit des Staates in der modernen Industriegesellschaft. Der Anspruch, mit Hilfe moderner Planungsinstrumente und Informationstechnologien Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung bei gleichzeitiger Vergrößerung des staatlichen Aufgabenvolumens einfacher und effizienter zu machen, förderte bisher eher den Prozeß der Zentralisierung und Bürokratisierung und widersprach somit den Forderungen aller demokratischen Parteien, mehr Bürgerbeteiligung, mehr Mitbestimmung und Demokratie in allen staatlichen Bereichen zu entwickeln. Die Parteidiskussion über die Demokratisierung der Verbände verlagert nun den für den Staat gestellten Anspruch auf gesellschaftliche Bereiche.

### II. Die Verbände in der Programmatik der Parteien

Die Forderung nach innerverbandlicher Demokratie, nach Absicherung der Rechte des Individuums in den gesellschaftlichen Großorganisationen findet sich zwar in den Programmen aller im Bundestag vertretenen Parteien, sie wird aber erst in jüngster Zeit aufgegriffen und durch detaillierte Vorschläge zu konkretisieren versucht.

<sup>1)</sup> Vgl. Theodor Eschenburg, Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1963<sup>2</sup>, S. 6.

Die SPD fordert in ihrem Godesberger Programm von 1959: „Die Verbände ... müssen

<sup>2)</sup> Karl Hermann Flach, Parteienstaat, Verbände-staat oder was sonst?, in: liberal, H. 3/1963, S. 8.

<sup>3)</sup> So Theodor Eschenburg in der „Zeit“ vom 6. 6. 1975; vgl. Heinz Michaels in einem Bericht über den Gewerkschaftskongreß 1975 in Hamburg, in: „Die Zeit“ vom 30. 5. 1975; vgl. auch Horst-Udo Niedenhoff, Die Unbekannte Macht. Unternehmer DGB, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1975.

eine demokratische Ordnung haben. Je machtvoller sie sind, desto größer ist ihre Verantwortung, aber auch die Gefahr des Machtmißbrauchs. Die Parlamente, die Verwaltung und die Rechtsprechung dürfen nicht unter den einseitigen Einfluß von Interessenvertretungen fallen." <sup>4)</sup>

Auf dem 4. rechtspolitischen Kongreß der SPD im Juni 1975 in Düsseldorf befaßte sich eine eigens eingerichtete Arbeitsgruppe mit dem Thema „Freiheit gegenüber gesellschaftlicher Macht" <sup>5)</sup>. Auch im Orientierungsrahmen '85 der SPD, der im November 1975 auf dem Parteitag in Mannheim beschlossen wurde, finden sich Forderungen an den Staat, „gruppenegoistischen Erpressungsversuchen kraftvoll zu begegnen" <sup>6)</sup>, die sich aus der Einschätzung egoistischer Gruppenziele, etwa bei den Aktionen verschiedener Interessenverbände der Wirtschaft gegen Reformen der beruflichen Bildung oder bei der Aktion der Fluglotsen, ergeben.

Die 1973 vom CDU-Vorsitzenden Helmut Kohl aufgestellten Forderungen zur Kontrolle der Verbandsmacht wurden vom CDU-Generalsekretär Kurt Biedenkopf aufgegriffen und fanden ihren Niederschlag in der Mannheimer Erklärung der CDU vom Juni 1975. Dort wird festgestellt: „Die Macht organisierter Interessen berührt nicht nur ihr Verhältnis zum Staat, sondern auch die Stellung des einzelnen zur organisierten Gruppe. Große gesellschaftliche Gruppen und Wirtschaftsorganisationen haben heute gegenüber dem einzelnen vielfach eine faktische Macht, die mit der hoheitlichen Macht des Staates vergleichbar ist. Im Gegensatz zu staatlichem Handeln unterliegt sie jedoch keiner wirksamen politischen oder rechtlichen Kontrolle. Daraus ergeben sich weitreichende Folgen für den einzelnen, den Staat, aber auch die Gruppe selbst." Die CDU fordert deshalb: „Dem demokratisch legitimierten Staat ist es aufgegeben, den Rahmen

zu setzen, in dem die Gruppen sowohl im Innern wie auch nach außen tätig werden." <sup>7)</sup>

Die CSU erklärt in ihrem Parteiprogramm vom Dezember 1968: „Verbände, Organisationen und Gewerkschaften gestalten als Ordnungskräfte der Gesellschaft den Weg in die Zukunft wesentlich mit. Ihre Tätigkeit muß öffentlich kontrollierbar sein. Der Bürger muß in seinen Freiheitsrechten auch gegenüber den Verbandsmächten geschützt sein." <sup>8)</sup>

Die FDP, auf die Absicherung der individuellen Freiheitsrechte gegenüber dem Staat und den Organisationen der Gesellschaft besonders bedacht, formuliert in den Thesen ihres Freiburger Programms: „Liberalismus ... tritt ein für den Vorrang der Person vor der Institution ... Behauptung der Menschenwürde und Selbstbestimmung des einzelnen in Staat und Recht, in Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber einer Zerstörung der Person durch die Fremdbestimmung und durch den Anpassungsdruck der politischen und sozialen Institutionen waren und sind die ständige Aufgabe des klassischen wie des modernen Liberalismus." <sup>9)</sup> In seiner Rede auf dem traditionellen „Dreikönigstreffen" der FDP in Stuttgart im Januar 1975 warnte der Parteivorsitzende Hans-Dietrich Genscher unter Bezugnahme auf die Freiburger Thesen vor der gegenwärtigen Entwicklung mächtiger Interessenorganisationen in der Bundesrepublik: „Es ist nicht mehr staatliche Willkür, die den einzelnen in seinen Rechten und Freiheiten bedroht, sondern es ist eine Tendenz aus der Gesellschaft in die Gesellschaft, die darauf hinausläuft, daß mächtige Interessengruppen den einzelnen Menschen völlig vereinnahmen und seine Rechte und Freiheiten für ihn und in seinem Namen, aber ohne wirkliche Legitimation, ausüben." <sup>10)</sup>

Bereits in dem auf dem Hamburger Parteitag der FDP im Oktober 1974 beschlossenen umstrittenen sog. „Kirchenpapier" wurde ein

<sup>4)</sup> Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 15. 11. 1959, Abgedruckt in Siegfried Hergt, Parteiprogramme, Opladen 1973, S. 45.

<sup>5)</sup> Vgl. Materialien zum 4. Rechtspolitischen Kongreß der SPD vom 6.—8. Juni 1975 in Düsseldorf, Berlin 1975, Bd. I.

<sup>6)</sup> Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) für die Jahre 1975—1985, Beschlüssen vom Parteitag vom 12.—15. November 1975 in Mannheim, in: Siegfried Hergt (Hrsg.), Ergänzungsband Parteiprogramme, Opladen 1975, S. 41.

<sup>7)</sup> Unsere Politik für Deutschland, Mannheimer Erklärung der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Angenommen auf dem 23. Bundesparteitag vom 23.—25. Juni 1975 in Mannheim, in der vom Bundesvorstand am 12. November verabschiedeten Fassung, in: Hergt, a. a. O., S. 125.

<sup>8)</sup> Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union. Verabschiedet vom CSU-Parteitag am 14. Dezember 1968, in: Hergt, Parteiprogramme, a. a. O., S. 195.

<sup>9)</sup> Freiburger Thesen der FDP zur Gesellschaftspolitik. Beschlossen auf dem FDP-Parteitag vom 25. bis 27. Oktober 1971 in Freiburg/i. B., hrsg. vom Bundesvorstand der FDP, Bonn o. J., S. 16.

<sup>10)</sup> Rede des FDP-Vorsitzenden Hans-Dietrich Genscher am 6. 1. 1975 in Stuttgart.

„neues Verbandsrecht“ gefordert, das die Kirchen und andere gesellschaftliche Großverbände mit einschließt, und ihnen weder den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts noch den eines herkömmlichen Vereins zubilligt. In These 2 forderte die FDP deshalb ... ein neues Verbandsrecht zu entwickeln, das der Bedeutung der Verbände und ihrem öffentlichen Wirken Rechnung trägt und auch für die Kirchen gilt“<sup>11)</sup>.

Inzwischen hat eine vom Bundesvorstand der FDP eingesetzte Kommission: „Gesellschaftliche Großorganisationen“ unter dem Vorsitz des ehemaligen Generalsekretärs der FDP, Martin Bangemann, den Entwurf eines Verbände-Gesetzes, das sowohl das Verhältnis der Verbände zum Staat als auch das Verhältnis der Verbände untereinander und ihre innere Struktur regeln soll, vorgelegt.

Im einzelnen geht es um die Fragen: Welche Auswirkungen haben Verbände? Unter welchen Voraussetzungen ist verbandliches Handeln zu rechtfertigen? Welche innere Verfassung haben die Verbände? Welche Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten hat der einzelne in diesen Verbänden? Mit welcher Legitimation werden die in den Verbänden organisierten Interessen nach außen vertreten? Wie

und wo findet ein Wettstreit der in den Verbänden organisierten Interessen statt? An welchen Stellen und mit welchen Mitteln werden Verbandsinteressen in den staatlichen Willensbildungsprozeß eingebracht?

In den Parteien werden diese Fragen unterschiedlich gewichtet. Während die FDP sich eher mit den Problemen des Verhältnisses des Individuums zu den Verbänden befaßt, findet man bei der CDU/CSU und bei der SPD eine stärkere Betonung derjenigen Fragen, die das Verhältnis der Verbände zum Staat betreffen<sup>12)</sup>. Der wesentliche Handlungsbereich der Interessenverbände, nämlich ihr Konkurrenzverhältnis untereinander, wird ebenso vernachlässigt, wie — verständlicherweise — das Verhältnis zwischen Verbänden und Parteien. Hier spielt nicht nur die personelle und ideelle Nähe der großen Volksparteien zu gesellschaftlichen Großorganisationen, wie den Gewerkschaften und den Kirchen, eine Rolle, sondern auch das Unbehagen in den Parteien darüber, die politische Macht, die durch die politische Entwicklung der letzten Jahre und durch das Wahlrecht (5 0/0-Klausel) zunehmend bei den im Bundestag vertretenen Parteien monopolisiert ist<sup>13)</sup>, mit anderen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen teilen zu müssen<sup>14)</sup>.

### III. Konkurrenzprobleme zwischen Parteien und Verbänden

In der immer stärker differenzierten Industriegesellschaft wirken die Interessenverbände als unverzichtbare ‚Transmissionsriemen‘ gesellschaftlicher Interessen am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß mit. Sie fassen Interessen von Individuen und Gruppen zusammen, stellen sie nach außen dar und versuchen, sie zu Geltung zu bringen. Darüber hinaus üben Verbände in vielen Bereichen Ordnungsfunktionen aus, treffen so selbst politische Entscheidungen oder vollziehen sie. In dieser Funktion entsprechen Verbände dem pluralistisch-demokratischen Grundverständnis, das Ordnungsaufgaben nicht allein staatlichem Handeln überlassen will.

Während den politischen Parteien im Art. 21 des GG ausdrücklich ein Mitwirkungsrecht

am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß eingeräumt wird, sind die Verbände, die in der Verfassungswirklichkeit eine wesentliche politische Rolle spielen — nimmt man den in Art. 140 des GG festgeschriebenen Sonderstatus der Kirchen aus —, im Verfassungsrecht nicht im erforderlichen Maße einbezogen. Die Verbände werden nur im Rahmen des Art. 9 GG erfaßt und dort als rein gesellschaftliche Institutionen gesehen, die in

<sup>12)</sup> Vgl. Grundsatzkommission des CDU-Landesverbandes Schleswig-Holstein: Sozialpflichtigkeit der Verbände im Grundgesetz verankern! Pressemitteilung, Kiel, 1. 10. 1975.

<sup>13)</sup> Vgl. Karl Hermann Flach, a. a. O., S. 8, der 1963 schon vor der Monopolbildung der Bundestagsparteien zur Abwehr unbequemer Kritik und Beseitigung von Außenseiterchancen gewarnt hat.

<sup>14)</sup> Vgl. Emil Peter Müller, Die Parteien werden aktiv, in: Wirtschaftswoche, Nr. 33 vom 8. 8. 1975; ferner Carl Haussmann, Die Macht der Verbände in Deutschland — eine DZ-Serie über die Interessengruppen im Zwielicht, in: Deutsche Zeitung, Nr. 2 bis Nr. 5/1976.

<sup>11)</sup> Thesen der FDP: Freie Kirchen im Freien Staat. Beschluß des 25. Bundesparteitages der FDP in Hamburg vom 30. 9.—2. 10. 1974, hrsg. vom Bundesvorstand der FDP Bonn, o. J. S. 13.

ihren Rechten und ihrer Stellung gegenüber dem Staat zu schützen waren <sup>15)</sup>.

Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien schreibt das GG deren innere demokratische Ordnung vor, die in einem Gesetz zu regeln ist. Der 1949 erteilte Auftrag zu diesem Gesetz wurde erst nach 18 Jahren mit dem Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 <sup>16)</sup> erfüllt. Parteien, die zur gesetzlichen Regelung ihres demokratischen Innenverhältnisses und ihres Verhältnisses zueinander trotz ausdrücklichen Grundgesetzauftrages und trotz der Ermahnung des Bundesverfassungsgerichtes immerhin 18 Jahre brauchten, um eine gesetzliche Regelung zu finden, die nach wie vor umstritten ist <sup>17)</sup>, treten nunmehr an, die Struktur und das Wirken der Verbände in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich regeln zu wollen.

Anders als in der Flut der wissenschaftlichen Literatur zum Verbändewesen <sup>18)</sup>, wo eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte behandelt wird, konzentriert sich das neuerliche Interesse der politischen Parteien nur auf einige wenige Aspekte verbandlichen Wirkens. Die Forderungen nach einer Demokratisierung der *inneren Struktur* und des *Außenverhaltens* der Verbände mittels einer dem Parteiengesetz vergleichbaren Regelung beruhen im wesentlichen auf der Annahme, daß die Macht der Verbände im pluralistischen Interessengeflecht im Verhältnis zum Staat und zu den Parteien inzwischen unverhältnismäßig hoch sei und daß damit die Möglichkeit zum Machtmißbrauch zum Schaden des „Gemeinwohls“ und der Rechte und Chancen der Individuen als

Verbandsmitglieder und übrige Bürger wächst. Während SPD und CDU in erster Linie die Funktionsfähigkeit des Staates durch die wachsende Macht der Verbände gefährdet sehen <sup>19)</sup>, fürchtet die FDP eher die Gefährdung der Rechte des einzelnen innerhalb und außerhalb der Verbände, insbesondere in Bereichen, in denen Interessenverbände Macht ausüben, die der hoheitlichen Macht des Staates vergleichbar ist <sup>20)</sup>.

Die hier zum Ausdruck kommende Furcht vor dem Verbände-Staat ist letztlich eine Furcht vor dem Funktions-Staat. Denn, „Organisation, das ist zunächst einmal Bürokratie“ <sup>21)</sup>, und Verbandsbürokratie, d. h. ein hierarchisch gegliederter Funktionsapparat, ist erforderlich, wenn die politische Artikulation und Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen durch Verbände gewährleistet werden soll. Der Verbandsapparat ist mit Experten ausgestattet, die dazu beitragen, daß der Verband in allen ihn betreffenden politischen Entscheidungen für den Verband, d. h. für seine Mitglieder, optimale Ergebnisse erzielt. Die für die Effizienz notwendige hierarchische Organisation ist zumindest im Bereich der Bürokratie der Verbände undemokratisch. Wahlen von Vorständen und Repräsentanten der Verbände sind oft weitgehend formalisiert und in den wenigsten Fällen das Ergebnis echter Wahlkämpfe bei den Verbandsmitgliedern. Im demokratischen Staat hingegen werden die Institutionen formal, aber auch materiell auf demokratischem Wege besetzt. Das Parteiengesetz von 1967 hat hierbei eine wichtige Funktion: Es zwingt die Parteibürokratien, sich der Parteibasis in regelmäßigen Abständen zur Wahl zu stellen und Legitimation für ihre Aussagen nach außen zu verschaffen. Um eine solche Legitimation auch innerhalb der Verbände herzustellen, wird von den Parteien ein Verbände-Gesetz gefordert.

<sup>15)</sup> Zur Diskussion der verfassungsrechtlichen Stellung der Verbände: Gerhard Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände, Köln-Opladen 1963; Rudolf Steinberg, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, in: PVS, H. 1/1973, S. 27 ff. und neuerdings, Horst Föhr, Anforderungen des Grundgesetzes an den Aufbau von Verbänden, in: NJW, Heft 14/1975, S. 617 ff.

<sup>16)</sup> BGBl. I 1967, S. 773, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 7. 1974 (BGBl. I 1974, S. 1537).

<sup>17)</sup> Vgl. Jürgen Dittberner/Rolf Ebbinghausen (Hrsg.), Parteiensysteme in der Legitimationskrise, Opladen 1973.

<sup>18)</sup> Vgl. hierzu die umfassende Bibliographie zum Verbändewesen von K. P. Tudyka/J. Tudyka, Verbände-Geschichte, Theorie, Funktion. Eine Bibliographie, Frankfurt 1973.

<sup>19)</sup> Siehe Orientierungsrahmen '85 der SPD und Mannheimer Erklärung der CDU, a. a. O.

<sup>20)</sup> Vgl. Gerhard Baum, Macht und Verantwortung der Verbände, in: liberal, Heft 5/1976, S. 335; ebenso Martin Bangemann in einem Fernsehinterview am 24. 3. 1976.

<sup>21)</sup> Ralf Dahrendorf, Formierte oder offene Gesellschaft?, in: Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 40 vom 7. 10 1975, S. 3.

#### IV. Regelungsvorschläge der Parteien

Die SPD fürchtet, daß der Staat zur „Beute mächtiger Interessengruppen“ (Godesberger Programm) werden könnte und fordert deshalb einen starken Staat, weil nur dieser in der Lage sei, „gruppenegoistischen Erpressungsversuchen kraftvoll zu begegnen“<sup>22)</sup>. In Abgrenzung zur Theorie des sog. staatsmonopolistischen Kapitalismus, nach der der Staat der Bundesrepublik bereits der planmäßig handelnde Agent der vereinigten Monopolkapitalisten sei<sup>23)</sup>, hält sie gerade den Staat — weil er anders als viele gesellschaftliche Organisationen demokratisch organisiert ist — für das einzig verfügbare gesellschaftliche Innovationsinstrument, das in der Lage ist, auch unorganisierte Interessen (z. B. von Kindern, Alten, Randgruppen usw.) zur Geltung zu bringen<sup>24)</sup>.

Die CDU hingegen wünscht in ihrer Mannheimer Erklärung die Stärkung der Autorität des Staates gegenüber den Gruppen in der Gesellschaft — wobei die Kirchen ausdrücklich ausgenommen sind — eher aus der Einschätzung heraus, daß der Staat über den Partikularinteressen der Gesellschaft als Hüter des Allgemeininteresses (Gemeinwohls), als neutraler Gesamtverantwortlicher auftritt. Hier wird die Tradition jenes Staatsverständnisses sichtbar, das den pluralistischen Konzepten einer Konkurrenzdemokratie — in der das „Gemeinwohl“ lediglich als kurzfristiger Kompromiß widerstreitender Partikularinteressen erscheint — stets skeptisch gegenüberstand und in dem die Rolle und das Wirken von Parteien und Verbänden eher als Störfaktor gesellschaftlicher Harmonie und staatlicher Einheit empfunden wird<sup>25)</sup>.

So wird denn von jenen Verbänden, die wesentlich am politischen Willensbildungsprozeß

neben den Parteien mitwirken — in erster Linie von den Gewerkschaften —, gefordert, ihr Handeln dem „Gemeinwohl“, dessen Definition allerdings den Parteien bzw. dem Staat vorbehalten bleiben soll, anzupassen<sup>26)</sup>. Die Grundsatzkommission des CDU-Landesverbandes Schleswig-Holstein schlägt in diesem Sinne eine Grundgesetzänderung vor: Art. 9 des GG soll durch einen 4. Absatz mit folgendem Wortlaut ergänzt werden: „Soweit Verbände und andere Vereinigungen bei ihrer Tätigkeit in den Bereich wesentlicher öffentlicher Interessen hineinwirken, sind sie verpflichtet, zugleich das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“<sup>27)</sup>

Trotz der unterschiedlichen Einschätzungen des Staates und der unterschiedlichen Motivationen, seine Autorität zu stärken, ist den Argumentationen von SPD und CDU gemeinsam, daß sie das Partikularinteresse als ein egoistisches abwerten, es als minderwertigeres dem „Allgemeininteresse“ unterordnen. Ausgegangen wird bei dieser Einschätzung von einer ‚Arbeitsteilung‘ im Prozeß der politischen Willensbildung, bei der die Parteien als Träger der allgemeinen politischen Willensbildung den Verbänden lediglich die organisierte Vertretung von gruppenspezifischen Sonderinteressen zubilligen<sup>28)</sup>. Wer im pluralistischen Konzept der freien Konkurrenz zwischen organisierten Gruppen (Parteien und Verbänden), die die unterschiedlichen Ziele und Interessen ihrer Mitglieder in einem demokratisch organisierten Regelwerk politischer Kompromißfindung durchsetzen wollen, eher geeignet ist, im Sinne des „Allgemeininteresses“ zum „Wohle der Allgemeinheit“ zu handeln, ist mit dieser Minderbewertung des Partikularinteresses bereits erklärt: Es sind die Parteien, die, vom Grundgesetz ausdrücklich legitimiert, als Träger eines allgemein-politischen Mandats quasi

<sup>22)</sup> Orientierungsrahmen '85 der SPD, a. a. O., S. 41.

<sup>23)</sup> Vgl. Programm der Deutschen Kommunistischen Partei, wo es heißt „Das Großkapital übt seine politische Macht unmittelbar oder mittelbar über seine Beauftragten in Parteien und Parlamenten, über den Einfluß auf die staatliche Exekutive und übernationale Organe wie die EWG, vor allem über die Unternehmerverbände immer vollständiger aus.“ Abgedruckt in: Parteiprogramme, Opladen 1973, S. 264.

<sup>24)</sup> Zur Kritik am Pluralismus, vgl. u. a.: Klaus Offe, Herrschaft und Klassenstruktur, in: G. Kress/D. Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt 1972, S. 148.

<sup>25)</sup> Vgl. Klaus von Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, München 1969, S. 200 ff.

<sup>26)</sup> Zur Problematik der Bestimmung des „Gemeinwohls“ vgl. E. Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: F. Nuscheler/W. Steffani (Hrsg.), Pluralismus-Konzeption und Kontroversen, München 1972, S. 160 ff.

<sup>27)</sup> Pressemitteilung der Grundsatzkommission des CDU-Landesverbandes Schleswig-Holstein, Kiel 1. 10. 1975, S. 1.

<sup>28)</sup> Vgl. H. J. Lieber, Zum Verhältnis vom politischen Demokratieverständnis und gesellschaftlichen Interessenorganisationen, in: Festschrift 25 Jahre Verband oberer Angestellter der Eisen- und Stahlindustrie (VOE), Essen 1975, S. 23 ff.

Funktionen von Verfassungsorganen ausüben<sup>29)</sup>.

Weniger die äußere als vielmehr die innere Legitimation verbandlichen Wirkens ist der Ansatzpunkt, von dem aus die FDP die Aufgaben und die Rolle der Verbände im parlamentarisch-pluralistischen System befragt. Sie ent-

deckt dabei den Widerspruch zwischen dem „Individualinteresse“ und dem „Organisationsinteresse“ und leitet hiervon die Forderungen nach innerverbandlicher Demokratie ab<sup>30)</sup>. Gleichzeitig wird gefragt, ob nicht der Grundrechtskatalog auch in Bereichen, in denen Verbände faktisch staatliche Macht ausüben, gelten müsse<sup>31)</sup>.

## V. Reaktionen der Verbände

Die Forderungen der Parteien resultieren aus der Erkenntnis, daß bestimmte Verbände in ein Stadium ihrer Entwicklung getreten sind, in dem sie notwendigerweise in ein Spannungs- und Konkurrenzverhältnis zu den politischen Parteien geraten. Dies gilt insbesondere für die Gewerkschaften, die inzwischen „nicht nur eine wirtschaftliche Abwehrorganisation sind, sondern ein unmittelbar politischer Verband, dessen Mitglieder als Staatsbürger einen erheblichen Teil der wählenden Bevölkerung darstellen“<sup>32)</sup>. Der Versuch, die Gewerkschaften — die sich in einer vom 10. Bundeskongreß im Mai 1975 neu in Gang gesetzten Grundratsdiskussion befinden — nicht als politisch neutrale Verbände oder gar als „Parteiersatz“ zu verstehen, sondern „als ein eigenständiger gesamtpolitisch orientierter Verband“<sup>33)</sup>, wird begleitet von einer heftigen Kritik der Gewerkschaften an dem Vorhaben, ein Verbände-Gesetz vergleichbar dem Parteien-Gesetz zu schaffen. Das „Organisationsinteresse“ der Gewerkschaft in einen zweifachen Gegensatz zum „Allgemeininteresse“ wie zum „Individualinteresse“ zu bringen,

wird als denunziatorischer Angriff auf die Gewerkschaften selbst gewertet<sup>34)</sup>.

Unabhängig von dieser aus der Konkurrenzproblematik heraus zu verstehenden Kontroverse ist in der Tat zu fragen, an welchen Unterscheidungskriterien Verbände und Parteien zu messen seien. Soll die in der herkömmlichen Pluralismustheorie geltende Arbeitsteilung zwischen Parteien und Verbänden fortbestehen, dann ist ein Zurückdrängen der Verbände auf die Vertretung partikularer Sonderinteressen angezeigt, dann wäre politische Betätigung der Verbände über ihren engen Verbandszweck hinaus im Sinne des Konzeptes störend und schädlich. Hier setzt aber das Definitionsproblem für jene Parteien an, die mit Hilfe einer gesetzlichen Regelung Verbänden ihre feste Rolle im Sinne der Arbeitsteilung im pluralistischen System der demokratischen Gesellschaft zuweisen wollen. Sollen allgemeinerpolitische Aussagen nur den Parteien vorbehalten bleiben, oder können etwa die Kirchen auch zur Ostpolitik der Bundesregierung oder der Deutsche Gewerkschaftsbund zur Neuregelung des § 218 des Strafgesetzbuches im Namen ihrer Mitglieder Stellung nehmen und entsprechende politische Aktivitäten entfalten?

Ob nun ein politisches Mandat nach der Pluralismustheorie den Verbänden nur für einen engen Verbandszweck zugestanden wird oder nicht: In der Wirklichkeit des politischen Willensbildungsprozesses sind bestimmte Verbände bereits aus der Enge der Partikularinteressenvertretung zu „Volksverbänden“ herausgewachsen. Ähnlich wie die „Volksparteien“ besteht ihre wesentliche und systemnotwendige Funktion in der Integration und

<sup>29)</sup> Vgl. H. Schneider, Die Interessenverbände, München-Wien 1975<sup>4</sup>, S. 12.

<sup>30)</sup> Wolfgang Mischnick, Liberale Gewerkschaftspolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 4/1976, S. 230.

<sup>31)</sup> Zu der „Drittwirkung der Grundrechte“ im Verbandswesen vgl. G. W. Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände, Köln-Opladen 1963, S. 70 ff. und neuerdings F. Nicklich, Der verbandsrechtliche Aufnahmehang und die Inhaltskontrolle satzungsmäßiger Aufnahmeveraussetzungen, in: Juristenzeitung, Nr. 4/1976, S. 107 ff. und Föhr, a. a. O., S. 618 f.

<sup>32)</sup> H.-J. Steinberg, Zum Verhältnis von Gewerkschaften und politischen Parteien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5/1976, S. 272.

<sup>33)</sup> Helga Grebing, Über die Bedingungen der Verwirklichung gewerkschaftlicher Zielsetzungen in der parlamentarischen Demokratie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5/1976, S. 266.

<sup>34)</sup> Detlef Hensche, Liberale Theologie (Zum Beitrag von Wolfgang Mischnick im Heft 4/1976), in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5/1976, S. 298.

Stabilisierung sowie Kanalisierung unterschiedlicher Partikularinteressen<sup>35)</sup>.

Gerade die Mehrdeutigkeit verbandlicher Ziele und das Angebot sog. Nebenleistungen (Versicherungen, Rechtsschutz, materielle und statusmäßige Vorteile) haben die Mitgliederzahlen, das Vermögen und damit die Einflußmöglichkeiten vieler Verbände bedeutend er-

höht. Erst mit der Verallgemeinerung der Ziele<sup>36)</sup> wachsen die Verbände in eine ähnliche Allgemeinzuständigkeit hinein, wie sie die Parteien für sich beanspruchen<sup>37)</sup>. Wenn darüber hinaus auch noch enge personelle und materielle Verflechtungen zwischen Verbänden und Parteien zu beobachten sind, wird eine sorgfältige Unterscheidung zwischen Verbänden und Parteien obsolet<sup>38)</sup>.

## VI. Unterscheidungskriterien: welche Verbände sind gemeint?

Das einzig durchgängige Unterscheidungskriterium zwischen Verbänden und Parteien ist der legale Zugang zur parlamentarischen Macht. Nur die Parteien, nicht jedoch die Verbände, haben das Privileg, Kandidaten für die Parlamente aufzustellen — und müssen sich deshalb auch den Anforderungen des Art. 21 GG (Verbot antidemokratischer Praktiken, Gebot innerparteilicher Demokratie) stellen. Die CDU und auch die FDP (weniger laut auch die SPD) fordern nun, daß diese Bedingungen des Grundgesetzes auch für jene Verbände gelten sollen, die im „öffentlich-staatsgerichteten Bereich“ (Föhr) tätig sind, die politisch relevant, also „bedeutende Verbände“ (CDU) bzw. „gesellschaftliche Großorganisationen“ (FDP) sind.

Verbände mit einer solchen öffentlichen Funktion stehen intermediär zwischen dem politischen System (Staat) und den Mitgliedern bzw. den übrigen Bürgern. Daraus ergeben sich Beziehungen nach beiden Seiten, die wie folgt geordnet werden können:

Gegenüber dem Staat:

- a) Verbände nehmen teil an der Informations-eingabe, sind insofern Interessenvertretung aufgrund authentischer Repräsentation.
- b) Verbände nehmen Entscheidungsfunktionen wahr (z. B. der TÜV), sind also an Entscheidungen direkt beteiligt und unterliegen der Kontrolle der delegierenden Macht.
- c) Verbände regeln in Selbstverwaltung autonome Maßnahmen (z. B. Tarife), befinden sich in der öffentlichen Funktion, also in der Position der autonomen Selbstverwaltung und sind deshalb abhängig von öffentlicher Legitimation und Kontrolle.

Gegenüber den Mitgliedern — Nichtmitgliedern:

- d) Verbände müssen Mitglieder rekrutieren, können eine zu prüfende Monopolstellung im Sinne einer öffentlichen Funktion haben; die Zugangsbedingungen unterliegen der öffentlichen Kontrolle.
- e) Verbände koordinieren das interne Handeln, vertreten insofern einen bestimmten Organisationsstatus und können durch Auskämpfen von Konfliktsituationen mehr innere Demokratie fördern.
- f) Bestimmte Verbände haben zu den Individuen ein besonderes Gewaltverhältnis (Zwangsmitgliedschaft). Hierzu bedarf es eines besonderen Individualschutzes<sup>39)</sup>.

Diese intermediäre Funktion ist eine der wesentlichsten Funktionen jener Verbände, die im öffentlichen, d. h. im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß mitwirken. Man kann von politisch bedeutsamen Verbänden sprechen, wenn diese am politischen Willensbildungsprozeß beteiligt sind und dabei entweder eine Schlüssel- oder Monopolstellung in einem Bereich innehaben, hohe Mitgliederzahlen aufweisen, über beträchtliche finanzielle Mittel verfügen, hochgradig organisiert sind, im öffentlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß institutionalisiert sind oder öffentliche bzw. hoheitliche Aufga-

<sup>35)</sup> Das Grundsatzprogramm des DGB, beschlossen im November 1963 in Düsseldorf, ist zum Beispiel in weiten Teilen detaillierter und umfassender als das Godesberger Programm der SPD von 1959.

<sup>37)</sup> Vgl. Helmut Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, Opladen 1975, S. 52, wo er Parteien als „Ströme des politischen Prozesses verknotende Gesellschaftsformation“ definiert.

<sup>38)</sup> Vgl. Ulrich von Alemanns Beitrag in diesem Heft.

<sup>39)</sup> Tagungsmaterial. Seminar B 4/I „Die Rolle der Verbände im Staat“, Theodor-Heuss-Akademie, Gummersbach 1976.

<sup>36)</sup> Vgl. Rudolf Steinberg, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 1/1976 S. 37.

ben erfüllen. Unbestritten ist, daß mit Sicherheit folgende drei Gruppen von Verbänden politisch bedeutsam sind:

- die Sozialverbände (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Berufsvereinigungen und deren Zusammenschlüsse),
- die Wirtschaftsverbände (Zusammenschlüsse der Produzenten, Händler, Anbieter von Dienstleistungen und der Verbraucher),
- die Verbände öffentlich-rechtlichen Charakters (Kammern, Innungen) <sup>40)</sup>.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß wesentlich bei der Bestimmung der Bedeutung der Verbände für ihre öffentliche Funktion auch die politische Ebene ist, in der sie wirken. Ein Sportverein in einer Kommune kann erheblich mehr politisches Gewicht besitzen als ein mitgliederstarker Massenverband auf Bundesebene. Die Größe eines Verbandes, d. h. die repräsentative Mitgliederzahl, ist deshalb nicht allein ausschlaggebend für das Ausmaß der Macht eines Verbandes. Selbstverständlich ist aber das Mitgliederpotential und damit das Wählerpotential eine verlässliche Garantie dafür, daß die Interessen des Verbandes sorgfältig beachtet werden. Die politische „Störpotenz“ (Wittkämper) in der Einschätzung der Politiker ist indessen oft ein besseres Indiz für die Einflußfähigkeit und die Macht eines Verbandes als dessen Mitgliederzahl. Die Repräsentationskapazität von Verbänden wird erst dann deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß 39 % der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert sind, knapp 5 % der Gesamtbevölkerung dagegen nur Mitglieder von Parteien sind.

## VII. Der Einfluß der Verbände

All diesen Überlegungen, die in der letzten Zeit in den Parteien zu beobachten sind, liegt die Annahme zugrunde, daß der Einfluß, und das ist die Macht der Verbände, wächst. Dabei ist nicht eindeutig bestimmbar, in welchen Bereichen des politischen Lebens, durch welche Verbände und auf welche Weise dieser angenommene Machtzuwachs im Sinne parlamentarisch-demokratischer Grundregeln gefährlich wird und deshalb Reaktionen von den Parteien herausfordert. Im Konkurrenzverhältnis zwischen Parteien und Verbänden zeigt sich sehr

<sup>40)</sup> Gerhard Baum, a. a. O., S. 332.

Bei den Unterscheidungskriterien zwischen Parteien und Verbänden ist es unerheblich, in welchen gesellschaftlichen Bereichen Verbände tätig werden <sup>41)</sup>. Die auf etwa 200 000 geschätzte Gesamtzahl der Vereinigungen und Verbände, die in der Bundesrepublik Interessen organisieren, reduziert sich nach den oben genannten Unterscheidungskriterien auf etwa 300 <sup>42)</sup>. Auf diese relativ leicht eingrenzbarer Verbände sollten die von Parteien angestrebten gesetzlichen Regelungen zugeschnitten werden.

Ausgeklammert aus der Definition bleiben alle Interessenorganisationen, die nicht am politischen Willensbildungsprozeß teilnehmen oder teilnehmen wollen, oder die aufgrund ihrer Struktur einer gesetzlichen Regelung nicht ohne weiteres zugänglich sind. Das sind neben den weltanschaulichen Organisationen (Kirchen) vor allem jene spontanen Interessenorganisationen, die als Bürgerinitiativen gelten sowie Großunternehmen — in der Mannheimer Erklärung der CDU allerdings ausdrücklich genannt — und andere verbandsähnliche Organisationen wie Kartelle und Unternehmensgruppen.

Fällt es den Parteien schon schwer, hier eine schlüssige Theorie der „Arbeitsteilung“ zwischen Parteien und Verbänden mit deutlichen Abgrenzungen und Aufgabenzuweisungen für die etablierten Verbände zu erarbeiten, so ist eine Beschäftigung mit jenen verbandsähnlichen Organisationsformen wie den Großunternehmen oder den Bürgerinitiativen vorerst nicht in Sicht.

deutlich, daß immer dort, wo Parteien keine Artikulationsbereitschaft oder -fähigkeit besitzen, Verbände auftreten, sozusagen die von den Parteien vernachlässigten Problembereiche okkupieren und so den Anschein erwecken, als würden sie auch diese Problembereiche beherrschen.

<sup>41)</sup> Die von Thomas Ellwein: Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/73, S. 23 ff. getroffene Unterscheidung in 4 Haupt- und eine Sondergruppe bezieht sich auf die Tätigkeitsfelder der Verbände.

<sup>42)</sup> Vgl. Föhr, a. a. O., S. 619.

In einer Rede vor dem Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels am 22. Oktober 1975 betonte Bundeskanzler Helmut Schmidt, daß die Parteien in den letzten 25 Jahren gelernt hätten, mit den Verbänden zu leben, daß sie sie sogar ausdrücklich als Helfer im staatlichen Willens- und Entscheidungsprozeß akzeptieren und anerkennen: „Schon von Anfang an hat die Bundesregierung durch ihre Geschäftsordnung ausdrücklich und schriftlich anerkannt, daß Verbände eben nicht nur eine vom Staat geduldete Funktion haben, sondern daß sie auch eine vom Staat gewollte Rolle zu spielen haben. Die Bundesregierung will — und die letzte Bundesregierung hat das sogar wesentlich verstärkt — die Verbände bei der Vorbereitung ihrer Gesetzesvorlagen hören . . . vom Parlament oder von der Bundesregierung her gesehen (ist) nicht nur erwünscht, daß die Verbände die Interessen klar formulieren, die sie vertreten wollen, sondern es ist auch der fachliche und sachliche Rat und die sachliche und fachliche Aufklärung dringend erwünscht.“<sup>43)</sup>

Mit diesen Worten bestätigt der Bundeskanzler eine Entwicklung, die einen wachsenden Einfluß der Verbände auf die Staatstätigkeit signalisiert. Dabei ist vor allem auf die zunehmende Legalisierung des Verbandseinflusses hinzuweisen. Schon nach der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 1. August 1958“ ist — wie Bundeskanzler Schmidt ausführte — die Ministerialbürokratie gehalten, bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen sich des Sachverständes interessierter Verbände zu bedienen. Seit der 5. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird auch vermehrt vom § 73 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Gebrauch gemacht, wonach die Verbände im öffentlichen Anhörungsverfahren (Hearing) ihre Ansichten zu anstehenden Gesetzesvorhaben vorbringen. Eine Reihe von Gesetzen, die in jüngster Zeit von der sozial-liberalen Regierung durchgesetzt wurden, z. B. das Städtebauförderungsgesetz, sehen Beteiligungen von Verbänden bei Planungsvorhaben vor<sup>44)</sup>.

Es wurde bei der Einflußnahme der Verbände auf die Regierung beklagt, daß bestimmte Ver-

bände bevorzugt würden. In der Tat sind etablierte Großverbände, wie die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften, die Kirchen, der Deutsche Sportbund, der Bauernverband und die Vertriebenenverbände, auch deshalb in einer privilegierten Stellung, weil sie in den Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Anstalten, z. B. der Rundfunkanstalten, präsent sind und so anderen Verbänden gegenüber Einflüßvorteile haben<sup>45)</sup>.

Eine Kommission zur Reformierung des „Rundfunkgesetzes für den Westdeutschen Rundfunk von 1954“ möchte jenen Passus geändert haben (§ 8), in dem bei der Heranziehung für die Aufsichtsgremien nur etablierte Großverbände berücksichtigt werden, nicht jedoch Interessen und Interessenverbände, die über diese in den Großverbänden organisierten Interessen hinausreichen. Hierbei stellt sich ebenso wie bei einem möglichen Verbändegesetz die Frage, welche Verbände für den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß relevant und damit entscheidend sind. Es zeigt sich, daß es Verbände gibt, die verfassungsmäßige Existenz- und Funktionsgarantien besitzen (Kirchen) und Verbände, die ohne institutionelle Verfassungsgarantie existieren. Es gibt also Verbände mit gesetzlichem Legalstatus, z. B. Mitwirkungsrechten in Beiräten und Anstalten öffentlichen Rechts, und solche ohne gesetzlichen Legalstatus.

Das Wirken von Verbänden wird in der Öffentlichkeit als legitim anerkannt, wenn sie eine hohe sozio-ökonomische Effizienz besitzen, d. h. für ihre Mitglieder ein hohes Konsum- und Interessendurchsetzungsniveau sichern können. Dieses Legitimationskriterium, das im übrigen ebenso für Parteien als auch für den gesamten Staatsapparat gilt, wird neuerdings erweitert auf Fragen der Lebensqualität (z. B. Umstellung auf nachindustrielle Gesellschaft, Vermögensbildung), Lebensinnqualität (z. B. Freizeitgesellschaft) und Betroffenenqualität (z. B. Schutz des Einzelmitgliedes von Verbänden zur Abwehr gegenüber Pressionen durch andere gesellschaftliche Teilsysteme). Ist das Effizienzkriterium als Legitimationskriterium gegeben, dann spielt die Art der innerverbandlichen Organisation keine wesentliche Rolle mehr. Die Frage nach der in-

<sup>43)</sup> Rede des Bundeskanzlers Helmut Schmidt vor dem Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels am 22. 10. 1975 in Bad Godesberg.

<sup>44)</sup> Zur Institution des „Hearings“ im Parlament vgl. F. W. Appolt, Die öffentlichen Anhörungen („Hearings“) des Deutschen Bundestages, Berlin 1971.

<sup>45)</sup> Zur Kritik an der Privilegierung z. B. der Unternehmerverbände durch den Staat siehe Walter Simon, Personelle, institutionelle und sachliche Aspekte der Verflechtung von Unternehmerverbänden und Staat, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 2/1975, S. 138 ff.

nerverbandlichen Demokratie, von den Parteien inzwischen aufgeworfen, wird, folgt man diesem Gedankengang, sekundär. Der Einfluß, d. h. die Möglichkeiten des Einwirkens auf politische Entscheidungsprozesse, ist deshalb nicht unmittelbar korrelierbar mit den Relevanzkriterien, die weiter oben aufgestellt wurden. Solidarität und Organisationsgrad sind keine isolierten Merkmale für Einflußmöglichkeiten eines Verbandes und nur dann wirksam, wenn die Politiker den Verband z. B. als ‚Stimmpaket‘ oder als Kandidatenaufstellungsorganisation werten. Dies gilt besonders bei Polarisierungssituationen in den Parteien.

Annäherung an Parteien kann fallweise Vorteile bringen, eine Eingliederung dagegen wird bei allen Parteien abgelehnt. Wesentliche Vorteile für die Verbände ergeben sich naturgegebenmaßen aus Polarisierungen in den Parteien. Dagegen wird die intermediäre Funktion der Verbände kaum honoriert. Schlichtungs- und Brückenfunktionen sind für Verbände nur dann von Vorteil und verstärken ihre Rolle, wenn sie sich auf eine legale Störpotenz stützen. Verbände werden also von den

Parteien geduldet, teilweise sogar gefördert und als Mitarbeiter im politischen Konkurrenzkampf unterstützt. Daß die Volksparteien aufgrund ihrer Sozialgruppenorientierung bestimmte Verbände besonders in ihre Nähe bringen, führt unter anderem dazu, daß sie diesen Verbänden gegenüber außerordentlich vorsichtig taktieren. Aus den jüngsten Äußerungen der SPD und der CDU ergibt sich, daß die SPD der ihr nahestehenden Gruppierung der Gewerkschaften genausowenig Schwierigkeiten bereiten möchte wie die CDU den ihr nahestehenden Kirchen.

Eine politische Regelung des Status, der inneren Struktur und des Wirkens der Verbände kann nur von politischen Kräften durchgesetzt werden, die in der Lage sind, ohne Rücksicht auf Partikularinteressen, die als Verbände zugleich wichtige Wahlhelfer sein können, politische Prioritäten zu setzen. Verbände-Gesetze, wie sie inzwischen diskutiert werden, haben deshalb wenig Realisierungschancen, weil die etablierten Parteien die in Verbänden organisierten Sozialgruppen als „ihre“ Wählerpotentiale betrachten.

## Ulrich von Alemann: Innerverbandliche Demokratie — Privatsache oder Politikum?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/77, S. 3—22

Die „Herrschaft der Verbände“, der „Gewerkschaftsstaat“ und die „Filzokratie“ werden in jüngster Zeit heftig diskutiert. Gerade die Parteien debattieren Maßnahmen zur Verbesserung der innerverbandlichen Demokratie — paradox, wenn man bedenkt, wieviel schon über den Mangel an innerparteilicher Demokratie geklagt wurde. Ein Vergleich der innerverbandlichen und innerparteilichen Demokratie bietet sich in dieser Situation an. Wie sind die historischen Entstehungsbedingungen von Parteien und Verbänden? Was sind die Unterschiede in der politischen Funktion der beiden Organisationsformen und wie unterscheidet sich ihr innerer Aufbau? Wenn innerparteiliche Demokratie durch grundgesetzlichen Auftrag fixiert ist, sollen damit die Verbände absichtlich ausgenommen sein? Ist also bei ihnen innere Demokratie Privatsache von Mitgliedschaft und Führung oder ist sie ein Politikum mit gesellschaftlicher Auswirkung? Dies sind die Grundfragen dieses Beitrages, die am Schluß durch die beispielhafte Analyse von Aufbau und Aufgaben zweier völlig unterschiedlicher Großverbände konkretisiert werden: der Gewerkschaften und des ADAC.

## Gunther Teubner: Verbandsdemokratie durch Recht? Die Diskussion um ein Verbändegesetz in demokratietheoretischer Sicht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/77, S. 23—35

In der neueren rechtspolitischen Diskussion wird von verschiedenen Seiten der Erlaß eines Verbändegesetzes gefordert, das interne Legitimation und Kontrolle von Großverbänden schärferen Anforderungen unterwerfen soll. Das Ziel der „Verbandsdemokratie“ hofft man im wesentlichen durch drei juristische Regelungen zu fördern:

1. Verstärkung der Kompetenzen der Mitglieder- und Delegiertenversammlungen;
2. Begrenzung der Vorstandskompetenzen auf ausführende Funktionen;
3. Sicherung von individuellen Mitwirkungs- und Freiheitsrechten der Mitglieder.

An diesen Vorschlägen kritisiert der Verfasser, daß für eine Demokratisierung komplexer Organisationen traditionelle Normen ungeeignete Mittel sind. Erst ein Vergleich von verbandsrechtlichen Demokratievorstellungen mit neueren sozialwissenschaftlichen Konzepten von Organisationsdemokratie kann Aufschlüsse über Voraussetzungen, Folgen und Funktionen von verbandsrechtlichen Regelungen und Hinweise auf alternative Regelungsmodelle geben. Aus den konkurrierenden Demokratietheorien der neueren Diskussion lassen sich unterschiedliche Konsequenzen für das Verbandsrecht ziehen. Exemplarisch für die klassische Theorie wird der Ansatz von Robert Michels, für die elitistische Theorie der von Seymour M. Lipset und für die partizipatorische Theorie der von Frieder Naschold referiert und auf verbandsrechtliche Fragestellungen bezogen. Dies mündet in die Frage nach rechtspolitischen Konsequenzen der neueren „normativ komplexen“ Demokratietheorien aus. Unter den drei Leitgesichtspunkten — Kategorienbildung, Funktionsanalyse und Kausalanalyse — wird eine Antwort auf folgende Fragen gesucht:

1. Folgen unterschiedlicher Demokratiekonzepte für verbandsrechtliche Regelungsansätze;
2. Beiträge von Funktionsanalysen demokratischer Binnenstrukturen für die rechtswissenschaftliche Diskussion des „öffentlichen Status“ von Verbänden;
3. Konsequenzen aus empirischen Analysen, die Kausalzusammenhänge zwischen verschiedenen sozialen Faktoren und demokratischer Binnenstruktur aufzeigen, für den Entwurf von Rechtsnormen.

Ergebnis der Untersuchung ist, daß es noch weitgehend unausgeschöpfte Möglichkeiten gibt, im Rahmen eines „normativ komplexen“ Demokratiebegriffs Rechtsnormen zu entwickeln, die geeignet sind, eine mit partizipatorischen Elementen kombinierte plurale Binnenstruktur zu fördern.

## **Edda Müller: Das Unbehagen an den Verbänden. Der vorschnelle Ruf nach dem Gesetzgeber**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/77, S. 36—44

Die ungewisse wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland und der geringe Handlungsspielraum der Bundesregierung bei der Lösung dringender Probleme haben eine neue Verbändediskussion ausgelöst. Überfordern die Verbände den Staat und damit die Allgemeinheit? Sind ihre Forderungen eigentlich durch die Verbandsmitglieder ausreichend legitimiert? Zwei Konzeptionen sind im Rahmen dieser Überlegungen weiterführend: zum einen der Gedanke einer Sozialpflichtigkeit der Verbände und zum anderen die Forderung nach einer Demokratisierung der innerverbandlichen Willensbildungsprozesse. Beide Konzeptionen sollen zum Inhalt eines Verbändegesetzes gemacht werden.

Welche Wirkungen hätten solche gesetzlichen Vorschriften im Hinblick auf die innerverbandlichen Entscheidungsprozesse vor allem bei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden? Schließen sich die Ziele: 1. Steigerung der staatlichen Handlungsfähigkeit und 2. Stärkung des Mitgliedereinflusses in den Verbänden gegenseitig aus?

Aufgabe der kommenden Jahre wird es sein, entsprechend dem Modell einer sozialen Marktwirtschaft ein System des „sozialen Pluralismus“ zu entwickeln. Der Ruf nach dem Gesetzgeber mag zur Verwirklichung einer freieren und gerechteren Gesellschaft gerechtfertigt sein, er darf aber nicht eine umfassende Analyse der gesellschaftlichen Realitäten behindern oder gar ersetzen.

## **Burckhard Blanke: Verbände in der Parteidiskussion. Zu Fragen des Verhältnisses von Parteien und Verbänden in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/77, S. 45—54

Die wissenschaftliche Diskussion der fünfziger Jahre über Macht und Verantwortung der Verbände in Staat und Gesellschaft ist neuerdings — diesmal auch von den politischen Parteien — wiederaufgenommen worden. Nicht nur spektakuläre Verhaltensweisen mancher Verbände bieten Anlaß dieses erneuten Interesses, sondern der Versuch einer grundsätzlichen Neubestimmung jener Verbände in dem pluralistischen Regierungssystem, die sich inzwischen in einem Konkurrenzverhältnis zu den großen politischen Parteien befinden.

Das Prinzip der Arbeitsteilung pluralistischer politischer Willensbildungs- und Entscheidungsfindung zwischen Partikularinteressenvertretung (Verbände) und Allgemeininteressenvertretung (Parteien) versagt angesichts der zunehmenden Macht und Verantwortung gesellschaftlicher Großorganisationen außerhalb der etablierten und vom Grundgesetz ausdrücklich privilegierten Parteien. Angesichts wachsender Staatsaufgaben und damit verbundener weiterer Bürokratisierung vieler außerstaatlicher Lebensbereiche der Gesellschaft erhält die Diskussion um die Grenzen staatlicher Einflußnahme und Verantwortung neue Dimensionen durch die Frage nach der Stellung des Individuums in sich gleichfalls bürokratisierenden gesellschaftlichen Organisationen, den Verbänden.

In den Programmen aller demokratischen Parteien wird eine demokratische Struktur und Kontrolle der Verbände gefordert. Was für die Parteien als ausdrücklich genannte Mitwirkende am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß im Grundgesetz gefordert wird und sich im Parteiengesetz niederschlägt, sollte nach Meinung mancher Parteiführer auch für einflußreiche Verbände gelten. Je nach politischer Einschätzung der Rolle der Verbände in Staat und Gesellschaft werden hierbei die Schwerpunkte entweder bei dem Verhältnis der Verbände zum Staat und zu den Parteien oder bei der Stellung des Individuums in den Verbänden gesetzt.

Die Verbände reagieren auf derartige Überlegungen in den Parteien gereizt. Sie fürchten eine Einschränkung ihrer in Artikel 9 des Grundgesetzes verbürgten Freiheiten. Die Entwicklung der Verbände zu sogenannten „Volksverbänden“, zu Organisationen mit großem bürokratischen Apparat, mit großen Geldmitteln und hohem Organisationsgrad stellt jedoch zunehmend eine Herausforderung an den demokratischen Staat dar. Indem Verbände stellvertretend für den einzelnen legitime Interessen in den politischen Willensbildungsprozeß einbringen, leisten sie einen unverzichtbaren und in der Verfassung gesicherten Beitrag zur demokratischen pluralistischen Politik. Verbände stellen damit eine wesentliche Ordnungsfunktion dar. Ihr Wirken muß dennoch — zumindest dann, wenn es staatliches Handeln tangiert — demokratischer Legitimation und Kontrolle unterliegen.