

## Zu den Regelungsproblemen der Verbände

— Neo-Korporatismus und innerverbandliche Opposition —

Von Prof. Dr. GUNTHER TEUBNER, Bremen

### I. Falsche Fronten

Die politische Verbändediskussion weist derzeit Züge einer eigentümlichen Konfusion auf. Die vertrauten politischen Orientierungsmuster „konservativ“ — „liberal“ — „progressiv“ sind darin ohne Orientierungswert, ja schlimmer noch, wenn es um die Einschätzung der Verbände geht, verwickeln sich die politischen Kombattanten in eklatante Widersprüche zu ihren je eigenen ideologischen Prämissen<sup>1</sup>. Liberale, die sonst auf gesellschaftliche Autonomie setzen, fordern energisch staatliche Regulierung in einem Verbändegesetz. Hatten sie sich einst für freie Körperschaftsbildung politisch engagiert, so plädieren sie nun für staatlichen Registrierzwang und für die Einsetzung eines Staatskommissars. Konservative, die sich bisher gegen die Formel „Demokratisierung gesellschaftlicher Teilbereiche“ in politischen Parteien, wirtschaftlichen Unternehmen, Presseverlagen, Universitäten und Schulen entschieden zur Wehr gesetzt haben, greifen nun zu den Waffen ihrer einstigen Gegner: Verschärfte demokratische Kontrollen in gesellschaftlichen Organisationen. Progressive schließlich, angetreten mit dem Slogan, mehr Demokratie zu wagen, benutzen konservative Argumentationsmuster: relative Vernünftigkeit des status quo; die Unsicherheit des Forschungsstandes; Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verbände.

Doch hat die Konfusion System. „Klientelismus“ heißt das Stichwort, das Ordnung in die Verwirrung bringt. Die Verpflichtung der politischen Akteure gegenüber ihrer gesellschaftlichen Klientele bestimmt maßgeblich die Argumente der Verbändediskussion, relativ unabhängig von politischen Ideologien und gesellschaftlichen Konzeptionen. Dabei wird die Kontroverse häufig auf den fast unerträglich einfachen Nenner „Disziplinierung der Gewerkschaften“ gebracht. Mit dieser Formel trifft man zwar maßgebliche politische Motive, verfehlt aber zugleich die eigentlichen Sachprobleme. Dann lassen sich politische Positionen schnell und sicher beziehen — wenn auch um den Preis falscher Fronten.

Dies ist ein Musterfall für die These, daß soziale Probleme und Konflikte durch „Politisierung“ zwar entscheidbar werden, sie aber zugleich wegen der Eigengesetzlichkeiten politischer Prozesse nicht mehr adäquat abgebildet werden<sup>2</sup>. Der wissenschaftlichen, im engeren Sinne der rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskussion aber stellt sich die Frage, ob sie gegenüber der Politik über genügend Autonomie verfügt, Regelungsprobleme der Verbände noch eigenständig zu formulieren, oder ob sie sich darauf spezialisiert, die jeweiligen politischen Bündnispartner mit anspruchsvollen Argumenten zu munitionieren.

Bemüht man sich, für die rechtswissenschaftliche Diskussion relevante Sachprobleme zu bestimmen, so kann man nur mit unterschiedlicher Zustimmung rechnen. Rechtliche Förderung von „Verbandsdemokratie“ ist noch eine konsensfähige Formel, jedenfalls wenn damit eine Stärkung der Mitgliedschaftsrechte gemeint ist. Schon weniger Konsens ist mit der Behauptung zu erzielen, innerverbandliche Demokratie sei eine notwendige normative Konsequenz aus der Entwicklung eines neuartigen gesellschaftlichen „Korporatismus“. Vollends aufgekündigt wird jedoch der Konsens gegenüber der These, Verbandsdemokratie stehe und falle mit der rechtlichen Garantie „innerverbandlicher Opposition“. Beides — gesellschaftlicher Korporatismus und innerverbandliche Opposition — bricht mit vertrauten Plu-

ralismusvorstellungen, Vorstellungen von innerer Geschlossenheit der Verbände und deren äußeren Konflikten, und ersetzt sie durch ihr genaues Gegenteil: Geschlossenheit der Verbände untereinander und Konflikte innerhalb der Verbände. Soll das die Verbände und ihre Regelungsprobleme bezeichnen?

Genau diese Behauptung soll im folgenden näher präzisiert und begründet werden. Nach einer Skizze des Korporatismus-Phänomens und seiner gesellschaftlichen Folgeprobleme (II) werden alternative staatliche Strategien, die gemeinhin in der Forderung nach einem Verbändegesetz undifferenziert auftauchen, untersucht (III) und schließlich Rechtsprobleme innerverbandlicher Opposition angesprochen (IV).

### II. Folgeprobleme eines „gesellschaftlichen Korporatismus“

In der vergleichenden politischen Wissenschaft wird mit „Neo-Korporatismus“ die Entwicklung zu einer neuartigen politischen Gesamtverfassung nachindustrieller Gesellschaften bezeichnet. Empirische Studien deuten auf einen allgemeinen Trend, der sich mit unterschiedlicher Intensität und Geschwindigkeit in fast allen westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten entwickelt<sup>3</sup>. Mit korporatistischen Gesellschaftsentwürfen, wie sie die katholische Soziallehre oder der „guild socialism“ als normative Konzepte vorlegten, hat Korporatismus in diesem Sinne wenig zu tun. Noch weniger mit den verschiedenen Erscheinungsformen des faschistischen Ständestaates. „Gesellschaftlicher (liberaler) Korporatismus“ ist geradezu der Gegenbegriff zum „staatlichen (autoritären) Korporatismus“, der die Abschaffung des parlamentarischen Systems, Zerschlagung des Gruppenpluralismus und die Organisation der Gesellschaft in staatlich eingerichteten Zwangsverbänden bedeutet.

„Societal corporatism“, wie er sich in Gesellschaften mit parlamentarisch-demokratischen Regierungssystemen herausbildet, läßt sich am besten in idealtypischer Gegenüberstellung zum Pluralismus kennzeichnen. Pluralismus ist definiert als

System der Interessenvermittlung, in dem die Konstituierenden Einheiten organisiert sind in eine unspezifizierte Anzahl von vielfältigen, freiwilligen, konkurrierenden, nicht-hierarchisch geordneten und selbstbestimmten (sowohl den Typ als auch die Reichweite der Interessen betreffend) Kategorien, die nicht vom Staat besonders lizenziert, anerkannt, subsidiert, eigens geschaffen oder sonstige in Führungsauslese oder Interessenartikulation kontrolliert werden, und die innerhalb ihrer jeweiligen Kategorien kein Monopol der Repräsentationsaktivitäten ausüben“<sup>4</sup>.

Demgegenüber ist ein „gesellschaftlicher Korporatismus“ definiert als

„System der Interessenvermittlung, in dem die konstituierenden Einheiten organisiert sind in eine begrenzte Anzahl singulärer, nicht-freiwilliger, nicht-konkurrierender, hierarchisch geordneter und funktional differenzierter Kategorien, durch den Staat anerkannt oder lizenziert (wenn nicht eigens geschaffen) ausgestattet mit einem ausdrücklichen Repräsentationsmonopol innerhalb ihrer jeweiligen Kategorien im Austausch gegen bestimmte Kontrollen über Führungsauslese und über die Artikulation von Interessen und Unterstützung“<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Zur Korporatismus-Diskussion Schmitter, Still the Century of Corporatism? in: Pike/Stritch (Hg.), The New Corporatism, 1974, 85—181; Ruin, Participatory Democracy and Corporatism: The Case of Sweden, in: Scandinavian Political Studies 9 (1974), 171—184; Winkler, Corporatism, in: Archives Européennes de Sociologie 17 (1976), 100—136, und die folgenden Beiträge in Comparative Political Studies 10 (1977); Schmitter, Modes of Interest Mediation and Models of Societal Change in Western Europe; Nedelmann/Meier, Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic?; Panitch, The Development of Corporatism in Liberal Democracies; Lehmann, Liberal Corporatism and Party Government; Anderson, Political Design and the Representation of Interests.

<sup>4</sup> Schmitter, Modes of Interest Mediation (FN 3), S. — (Übersetzung von mir).

<sup>5</sup> Schmitter aaO.

<sup>1</sup> Ausführliche Nachweise zur politischen Diskussion um die Verbände und ihre Regelungsprobleme finden sich bei von Alemann/Heinze (Hg.), Verbände und Staat. Korporative Tendenzen der Verbandskontrolle, 1978 (Westdeutscher Verlag, Opladen, im Erscheinen).

<sup>2</sup> Luhmann, Der politische Code, Zeitschrift für Politik 1974, 253—271.

Kein Zweifel, daß diese theoretischen Konstrukte nur die beiden Extremwerte auf einer gleitenden Skala bezeichnen. Kein Zweifel, daß die bundesrepublikanische Verbandsrealität nicht vollständig, sondern nur tendenziell dem zweiten Typ entspricht. Neokorporative Tendenzen sind aber für Deutschland im internationalen Vergleich und in empirischen Einzelstudien zur Genüge belegt<sup>6</sup>. Es muß an dieser Stelle genügen, nur summarisch auf drei gut dokumentierte Entwicklungen in der deutschen Verbänderealität hinzuweisen:

- (1) Konzentration und Zentralisierung im Verbändewesen und die Existenz von Vertretungsmonopolen;
- (2) die interne Bürokratisierung mit der Herausbildung von Verbandsoligarchien und professionellen Verbandsexperten;
- (3) die Institutionalisierung des Verbändeeinflusses in Hearings, Beiräten, pluralistischen Gremien bis hin zur konzertierten Aktion<sup>7</sup>.

Auch in der juristischen Diskussion werden solche Entwicklungen zunehmend registriert, wenn auch nur in der vagen Problemformel von „öffentlichen Funktionen“ der Verbände<sup>8</sup>. Als analytisches Instrument oder als Ansatzpunkt für rechtliche Regelungen wird diese Formel erst dann brauchbar, wenn man mindestens folgende Phänomene unterscheidet: die Institutionalisierung organisierter Einflußnahme auf die Politik; die Integration von gesellschaftlichen Organisationen in staatliche Entscheidungen; die Delegation staatlicher Funktionen auf autonome Organisationen<sup>9</sup>. Besonders deutlich hat Böckenförde auf neokorporative Phänomene aufmerksam gemacht und unter verfassungspolitischen Gesichtspunkten diskutiert. Er befaßt sich besonders mit solchen Verbänden, die anders als „normale“ Verbände nicht nur auf staatliche Willensbildung Einfluß nehmen, sondern unmittelbar an der Entscheidungsgewalt teilhaben<sup>10</sup>.

Solche neuen Formen einer „societal guidance“ (*Etzioni*), die sich in der Symbiose von großen Interessenorganisationen und staatlichen Instanzen ausdrücken, sind nicht von ungefähr entstanden<sup>11</sup>. Sie sind als ein Lösungsversuch gegenüber dem vieldiskutierten Problem der „Unregierbarkeit“ moderner Gesellschaften anzusehen. Im internationalen Vergleich sind geradezu verblüffende Zusammenhänge zwischen „interest intermediation“ und „regime governability“ aufgezeigt worden. Indikatoren für gesellschaftlichen Korporatismus korrelieren hoch mit Indikatoren für politische Stabilität<sup>12</sup>.

Jedoch — diese Problemlösung hat ihren Preis<sup>13</sup>. Ein neokorporatives Entscheidungssystem zeitigt seinerseits gesellschaftliche Folgeprobleme, deren wissenschaftliche Analyse die gängigen politischen Kampfformeln „Gewerkschaftsstaat“/„Unternehmerstaat“ ersetzen sollte.

Folgende Problemkomplexe lassen sich aus der Gegenüberstellung pluralistischer und neokorporativer Modelle systematisch rekonstruieren.

**1. Interessenaggregation:** Ein pluralistisches Verbandssystem ist dadurch gekennzeichnet, daß eine Vielzahl hochspezialisierter Interessenorganisationen miteinander konkurrieren und die

<sup>6</sup> Vgl. jeweils mit ausführlichen Nachweisen von *Beyme*, Interessengruppen in der Demokratie, 4. Aufl. 1974, passim, bes. Kap. VIII; *ders.*, Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern, 1977, 198 ff.; *J. Weber*, Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1976, 187 ff., 245 ff.

<sup>7</sup> Hierzu die zusammenfassende Darstellung bei *Teubner*, Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, 1978, 42 ff.

<sup>8</sup> Umfassend aus neuerer Zeit *Leßmann*, Die öffentlichen Aufgaben und Funktionen privatrechtlicher Wirtschaftsverbände, 1976, mit ausführlichen Nachweisen; *Herrmann*, Funktionsgerechtes Privat- und Wirtschaftsrecht für die vereinsrechtlich organisierten Wirtschaftsverbände, AcP 178 (1978), 70.

<sup>9</sup> *Teubner*, Organisationsdemokratie (Fn. 7), 121 ff., 146 ff.

<sup>10</sup> *Böckenförde*, Die wirtschaftliche Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, in: Der Staat 1976, 461 ff.

<sup>11</sup> Dazu *Lehmbruch*, Liberal Corporatism (Fn. 3), 94.

<sup>12</sup> *Schmitter*, Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe, in: v. *Alemanni/Heinze*, Verbände und Staat (Fn. 1).

<sup>13</sup> Instruktiv der Bericht aus schwedischer Perspektive von *Anderson*, Political Design (Fn. 3), 127 ff.

Aggregation der Interessen sich sozusagen „extern“ als Resultate von Wettbewerbsprozessen am „Einflußmarkt“ ergibt<sup>14</sup>. In dem Maße, in dem wenige Spitzenverbände mit weitgefächertem Repräsentationsanspruch und institutionalisiertem Repräsentationsmonopol auftreten, müssen die Aggregationsleistungen „intern“, also innerhalb der Großverbände, erbracht werden. Das Problem heißt dann, ob sich funktionale Äquivalente für Verbandswettbewerb finden lassen.

**2. Organisationskontrolle:** In pluralistischen Verbandssystemen sind die Einzelverbände noch in starkem Maße vom Mitgliederstand abhängig. Eintritts- und Austrittsprozesse sind wesentliche Reaktionsmechanismen, über die Organisationskontrolle funktioniert<sup>15</sup>. Ihr relatives Gewicht wird geringer in dem Maße, in dem Verbände in staatliches Handeln integriert werden. Dadurch, daß nun Mitglieder motive und Organisationszwecke sich stärker voneinander verselbständigen, werden die subtilen Mechanismen von Konsens und Kontrolle, die auf dem Prinzip des freien Beitritts beruhen, teilweise außer Kraft gesetzt<sup>16</sup>. Dann wird es zum Problem, ob Substitute für pluralistische Organisationskontrollen vorhanden sind.

**3. Legitimationslücke:** Der Übergang von pluralistischen zu neo-korporatistischen Formen ist wesentlich dadurch motiviert, daß staatlicher Legitimationsbedarf zu decken ist<sup>17</sup>. Die Symbiose von großen Interessenorganisationen und staatlichen Instanzen entlastet diese, da sie nun einerseits mit verbandlicher Unterstützung, andererseits mit innerverbandlicher Umsetzung der Entscheidungen rechnen können. Im Ergebnis bedeutet dies jedoch nur eine Verschiebung der Legitimationslücke. Die gleichen Legitimationsprobleme tauchen nunmehr zwischen Mitgliedschaft und Verbandsführung auf.

**4. Doppelte Integration:** Die Koordination gesellschaftlicher Forderungen mit staatlicher Politik vollzieht sich in pluralistischen System nach dem Muster der „pressure-politics“. Über Einflußkanäle sind die Verbände den Entscheidungsinstanzen verbunden; wegen deren relativer Autonomie können die Verbände „es sich leisten“, Mitgliederinteressen buchstäblich rücksichtslos zu verfolgen. Die Koordination mit anderen Interessen und staatlichen Gesichtspunkten bleibt den staatlichen Entscheidungsinstanzen überlassen. Dies ändert sich notwendig in dem Maße, in dem Verbände direkt an Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Sie müssen nun „verantwortlich“ handeln, d. h. eine doppelte Integration leisten, die Verbandspolitik sowohl mit Mitgliederinteressen als auch mit staatlichen Steuerungsimperativen abstimmen<sup>18</sup>.

In allen vier Problemkomplexen läßt sich eine parallele Entwicklung beobachten: eine Verlagerung von „externem“ Ausgleich auf „interne“ Koordination. Dann ist es kein Wunder, wenn sich die rechtspolitische Aufmerksamkeit besonders der verbandsinternen Willensbildung zuwendet, wenn auch häufig unter mißverständlicher Berufung auf „Verbandsdemokratie“<sup>19</sup>.

### III. Die ordnungspolitische Alternative

Die Diskussion um ein Verbändegesetz ist nun daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie dem Entstehen eines „gesellschaftli-

<sup>14</sup> von *Beyme*, Interessengruppen (Fn. 6), Kap. VI und VII; *J. Weber* (Fn. 6), 245 ff.

<sup>15</sup> Allgemein zu den Reaktionsmechanismen: *Hirschman*, Exit, Voice and Loyalty, 1970; speziell in bezug auf Verbände *Groser*, Sozialökonomische Theorien der Verbände, in: *Detting*, Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie? 1976, 101 ff.; für Gewerkschaften *Eickhof*, Eine Theorie der Gewerkschaftsentwicklung, 1973, 36 ff.

<sup>16</sup> *Streeck*, Das Dilemma der Organisation. Tarifverbände zwischen Interessenvertretung und Stabilitätskonflikt, in: *Meißner/Unterseher*, Verteilungskampf und Stabilitätspolitik, 1972, 130.

<sup>17</sup> *Schmitter*, Interest Intermediation (Fn. 19).

<sup>18</sup> *Luhmann*, Komplexität und Demokratie, in: *ders.*, Politische Planung, 1971, 40 ff.; *Böckenförde*, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände (Fn. 10), 461 ff.

<sup>19</sup> *Scharpf*, Die Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften als Problem einer Verbändegesetzgebung, discussion paper, Wissenschaftszentrum Berlin, 1978, 7 ff., 30 ff.; *Böckenförde*, aaO.

<sup>20</sup> Zum Verhältnis von Außenfunktionen und Binnenstrukturen *Teubner*, Organisationsdemokratie (Fn. 7), 120 ff. Eine umfassende Diskussion der neueren rechtspolitischen Vorschläge findet sich bei *W. Schmidt*, Gesellschaftliche Machtbildung durch Verbände, in: Der Staat 2 1978.

den Korporatismus" Rechnung trägt. Die Diskussion selbst scheint nur eine diffuse Reaktion auf die neue Symbiose von Staat und Verbänden zu sein. Die vielfältigen Therapievor schläge, meist eine pragmatische Mischung verschiedener Re zep te ohne ausdrückliche Grundlegung in einem verfassungspol itischen Programm, lassen sich auf eine prinzipielle Alternative zurückführen, die jedoch quer zu den politischen Fronten kon servativ/progressiv steht. In der Entscheidung zwischen „Re privatisierung“ und „Konstitutionalisierung“ werden die ord nungspolitischen Weichen gestellt.

1. *Reprivatisierung*: Eine einflussreiche Richtung in der ju ristischen Verbändediskussion plädiert für eine Privatisierung des modernen Verbandswesens<sup>21</sup>. „Öffentliche Funktionen“ von Interessensorganisationen werden unter folgenden Gesichts punkten kritisiert: Gefährdung der inneren Souveränität des Staates; Korrumpierung der Integrität staatlicher Willensbil dung; Überwältigung des Allgemeininteresses durch Partikular interessen; Mediatisierung des Verhältnisses Staat/Bürger; Be einträchtigung individueller Handlungsfreiheit durch unkontrollierte Verbandsmacht<sup>22</sup>.

Die Lösungsformel heißt „Diversifikation der Repräsentation“<sup>23</sup>. Durch rechtliche Maßnahmen einen Pluralismus der Verbände (wieder)herzustellen, darauf zielt eine ganze Anzahl von ordnungspolitischen Vorschlägen. Ähnlich dem Kartellrecht müßte das Verbandsrecht die Rahmenbedingungen eines funk tionierenden „Verbandsmarktes“ garantieren, also Verhandls ab sprachen zu behindern versuchen und Konzentrationsbewegun gen im Verbandswesen bremsen, möglicherweise gar Großver bände entflechten. In diesem Sinne erwägt *Meessen* staatliche Maßnahmen gegen Verbandskonzentration in Form kartell rechtsähnlicher Regelungen, die für einen funktionsfähigen Wettbewerb unter Verbänden sorgen und einer Aufgabenhäu fung entgegenwirken sollen<sup>24</sup>. Von einem bestimmten Grad der Verbandskonzentration an plädiert *Maunz* sogar für eine gesetzgeberische Pflicht zu Dekonzentrationsmaßnahmen<sup>25</sup>. Weitergehend könnte man an eine positive Förderung der Ver bändekonkurrenz durch Diskriminierungsverbote, ja durch staatliche Stärkung von „countervailing powers“ denken. In diesem Sinne gibt es auch rechtspolitische Vorschläge, die auf rechtlich erzwungene Dezentralisierung und auf verbesserte Zutrittschancen für „newcomer“ auf dem Verbandsmarkt zie len<sup>26</sup>. Speziell auf die Interessenvertretung der Arbeitnehmer zugeschnitten — ist eine „Diversifikation der Repräsentation der Arbeitnehmer“ gefordert worden. Die bisher von Gewerk schaften wahrgenommenen vielfältigen Funktionen sollen ent flochten und auf verschiedene Institutionen verteilt werden: Arbeitnehmerkammern für die allgemeine Interessenvertretung, Urwahlen für die Arbeitnehmervertreter in staatliche und halbstaatliche Gremien, „freie“ Gewerkschaften für die Koal itionsfunktion<sup>27</sup>.

In ganz ähnliche Richtung eines staatlich garantierten Plura lismus gehen Vorschläge einer autoritativen Zweckbegrenzung von Verbänden<sup>28</sup>. So führt etwa die Kritik an der Entwick-

lung der Gewerkschaften zu „Quasi-Parteien“ zu der Forde rung, ihre politischen Tätigkeiten zu beschneiden und sie auf den Koalitionszweck zu begrenzen<sup>29</sup>. Weiter wird erwogen, die Typenvielfalt von Verbänden durch zwingende Vorschrif ten eines Verbändegesetzes einzuschränken<sup>30</sup>. Dazu zu zählen sind auch die Versuche, die Koppelung von Wirtschaftsverbän den und Arbeitgeberverbänden aus verfassungsrechtlichen Gründen für unzulässig zu erklären<sup>31</sup>. Das „politische Man dat“ nicht nur für öffentlich-rechtliche Zwangskörperschaften, sondern auch für Verbände privater Rechtsform und freiwilliger Mitgliedschaft in Frage zu stellen, gehört schließlich auch in diesen Zusammenhang<sup>32</sup>.

Zweifelhaft an solchen Versuchen, Verbandspluralismus künstlich zu re-installieren, ist jedoch, ob eine rechtlich geför derte marktmäßige Aufsplitterung des Interessensverbändsys tems wirksam werden kann und ob sie überhaupt politisch sinnvoll ist. Denn Zentralisierungs- und Monopolisierungsten denzen im Verbandssystem sind im wesentlichen als Reaktion der Verbände, als deren Anpassung an die Strukturen des poli tischen und ökonomischen Systems zu verstehen. Dies hat der internationale Vergleich von Verbänden aufgedeckt<sup>33</sup>. Isolierte Maßnahmen einer Dekonzentration im Verbändebereich dürf ten also politisch sinnlos sein. Hinzukommen durchaus legitime Tendenzen der Politik, aktiv für jeweilige gesellschaftliche Teilsysteme „kompetente Sprecher“ zu suchen, die über aus reichende Legitimation, Macht und Information verfügen.

Das Hauptproblem einer Pluralisierung des Verbändesystems ist jedoch, wie die Steuerungs- und Stabilisierungsleistun gen gesichert werden können, die die neue Symbiose von Staat und Verbänden offenbar erbringt. In der Verbändesökonomik, die auf die Kollektivgüter-Lehre rekurriert, spricht man in diesem Zusammenhang von einem ordnungspolitischen Dilemma: „Soll eine konzertierte Aktion funktionieren, so sind wir gezwungen, wenige große Verbände nicht nur zu tolerieren, sondern sogar dahin die Konzentration zu fördern.“<sup>34</sup> Als ein möglicher Aus weg wird das Prinzip des „funktionalen Wettbewerbs“ ange se hen. Dekonzentration, Entflechtung, Diversifikation der Inter essen, autoritative Zweckbegrenzung dagegen wären in dieser Hinsicht dysfunktional. In bezug auf solche Reprivatisierungs maßnahmen dürfte die auf Gewerkschaften zielende Prognose von *Scharpf* für Verbände allgemein zutreffen: „Unter den Rahmenbedingungen unserer Wirtschaftsordnung ist die staat liche Wirtschaftspolitik bei dem Versuch einer makroökonomi schen Steuerung auf die Stärke der Gewerkschaften angewie sen. Eine Verbändegesetzgebung mit dem Ziel, oder auch nur mit der unbeabsichtigten Nebenfolge einer Schwächung der inneren Geschlossenheit und organisatorischen Schlagkraft der Gewerkschaften würde nicht deren Kooperationsbereitschaft erhöhen, sondern nur ihre Kooperationsfähigkeit zerstören.“<sup>35</sup>

2. *Konstitutionalisierung*: Die Alternative zur Reprivatisie rung heißt nicht „Vergesellschaftung des Staates“, wie es ge legentlich polemisch formuliert wird, sondern heißt „Konstituo nalisierung“ gesellschaftlicher Macht<sup>36</sup>. Böckenförde, der ein leuchtend belegt, daß ein Abbau der bereits bestehenden poli tischen Machtposition der Verbände/Interessenträger aus ver-

<sup>21</sup> Besonders dezidierte Vorstellungen haben in neuerer Zeit dazu ent wickelt *Rupp*, Die „öffentlichen Funktionen“ der Verbände und die de mokratisch-repräsentative Verfassungsordnung, in: *Schneider/Watrin*, Macht und ökonomisches Gesetz, 1973, 1251 ff.; *Zacher*, Gewerkschaften in der rechtsstaatlichen Demokratie einer Arbeitnehmergesellschaft, in: *Festschrift für Böhm*, 1975, 729 ff.; *ders.*, Staat und Gewerkschaften, 1977, 45 ff.

<sup>22</sup> Vgl. schon die Verbände-Kritik bei *Carl Schmitt*, Der Hüter der Verfassung, 1931, 71 ff.; *ders.*, Der Begriff des Politischen, 1933, 22 ff.; *Werner Weber*, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 8. Aufl. 1970, 121 ff., 135 ff.

<sup>23</sup> *Zacher*, (Fn. 21).

<sup>24</sup> *Meessen*, Erlaß eines Verbändegesetzes als rechtspolitische Aufgabe, 1976, 6, 18.

<sup>25</sup> *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog*, Grundgesetz, Art. 9, 37.

<sup>26</sup> Der FDP-Entwurf zu einem Verbändegesetz betont diese Aspekte sehr deutlich, besonders § 22 (Gebot der Pluralitätserhaltung), RdA 1977, 235 ff.

<sup>27</sup> *Zacher*, (Fn. 21).

<sup>28</sup> *Gießen*, Die Gewerkschaften im Prozeß der Volks- und Staatswil lensbildung, 1976, 202 ff., 231 f.; *Biedenkopf*, Der Staat und die gesell schaftlichen Gruppen, in: *Detting*, (Fn. 15), 237 ff., 243 ff.

<sup>29</sup> *Triesch*, Gewerkschaftsstaat oder sozialer Rechtsstaat, 1974 passim.

<sup>30</sup> *Meessen*, Verbändegesetz (Fn. 24), 17 f.

<sup>31</sup> *Nicklisch*, Die Koppelung von Wirtschaftsverbänden und Arbeitge berverbänden, 1972.

<sup>32</sup> *Maier/Matz*, Grenzen der Demokratisierung, in: *Erhard* u. a., Gren zen der Demokratie? 1973, 407 ff.

<sup>33</sup> v. *Beyme*, Interessengruppen (Fn. 6), 65 ff.; *ders.*, Gewerkschaften (Fn. 6), 66 ff.; *J. Weber*, Interessengruppen (Fn. 6), 160.

<sup>34</sup> *Herder-Dornreich*, in: *Biedenkopf von Voß*, Staatsführung, Ver bandsmacht und innere Souveränität, 1977, 109 ff.; vgl. auch *ders.*, Zur Verbändesökonomik. Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Ver bände, 1973.

<sup>35</sup> *Scharpf*, Die Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften (Fn. 19), 11. Ob diese These auch gegenüber einer Binnenkonstitutionalisierung der Verbände zutrifft, ist jedenfalls dann zweifelhaft, wenn diese von vorn herein auf eine Integration von Mitgliederinteressen und Anforderungen des politischen Systems zielt.

<sup>36</sup> Grundlegend für die neuere Diskussion *Ludwig Raiser*, Die Zukunft des Privatrechts, 1971, 26 ff., 56; *Kübler*, Rechtsfähigkeit und Verbands verfassung, 1971.

fassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Gründen nicht in Frage kommt, bezeichnet dies als das Problem einer neuen Form realer politischer Gewaltenteilung: „... ob und inwieweit nämlich die hier bestehenden politischen Machtpositionen, wenn sie nicht abgebaut oder verstaatlicht werden können oder sollen, ausdrücklich in verfassungsmäßige Form und Verantwortlichkeit gebracht werden müssen“<sup>37</sup>. Eine solche Konstitutionalisierung hat notwendig zwei Elemente. Das eine ist die sog. Institutionalisierung der Verbände, ihre Anerkennung und zugleich öffentliche Kontrolle. Es geht darum, sie „in den Zusammenhang der verfassungsrechtlich organisierten Entscheidungsgewalt einzubeziehen und damit zugleich öffentlich-politischer Verantwortlichkeit (und auch Kontrolle) zu unterstellen“<sup>38</sup>.

Die bestehenden Formen der Institutionalisierung und die Vorschläge zu ihrer Weiterentwicklung sollen hier nicht näher untersucht werden. Wichtiger ist an dieser Stelle der notwendige Zusammenhang von Institutionalisierung der Verbände und ihrer Binnenkonstitutionalisierung. Dieser Zusammenhang ist auf drei Ebenen zu konstatieren: auf der empirischen, der theoretischen und der normativen Ebene. Es lassen sich empirische Regelmäßigkeiten zwischen der äußeren Institutionalisierung und der inneren Verrechtlichung der Verbände nachweisen. Dies gilt etwa für die Entwicklung in USA besonders ausgeprägt<sup>39</sup>, zeigt sich in England auch und gerade nach dem Scheitern des Industrial Relations Act<sup>40</sup> und ist auch in Deutschland als Parallelentwicklung der rechtlichen Anerkennung „öffentlicher Funktionen“ und der — richterrechtlichen — Herausbildung eines inneren Verbands- und Koalitionsrechts aufweisbar<sup>41</sup>. Den Zusammenhang kann man (system-)theoretisch rekonstruieren als Rückwirkung neuartiger Verbandsfunktionen auf ihre Binnenstrukturen: Die Konfrontation mit den Eigengesetzlichkeiten des politischen Systems erfordert eine innerorganisatorische Umstellung, die teilweise durch verbandliche Anpassung, teilweise durch staatlichen Durchgriff auf die Organisationsstruktur erreicht wird<sup>42</sup>. Normativ besteht der Zusammenhang insofern, als nach einer Institutionalisierung sich kein Verband mehr legitim auf volle Organisationsautonomie gegenüber Rechtsstaatsprinzip, Demokratiegebot und Grundrechtsschutz berufen kann<sup>43</sup>. In allen drei Dimensionen läßt sich davon sprechen, daß Binnenkonstitutionalisierung der „Preis“ ist, den die Verbände für ihre Institutionalisierung zu zahlen haben<sup>44</sup>.

#### IV. Organisierter Konflikt in den Verbänden

Binnenkonstitutionalisierung ist eine vage Formel. Richtungsangaben jedoch lassen sich gewinnen, wenn man sie auf die oben erläuterten Probleme des „gesellschaftlichen Korporatismus“ bezieht. Wenn in den vier genannten Dimensionen — Interessenaggregation, Organisationskontrolle, Legitimation und Integration — eine Verlagerung von „externem Ausgleich“ auf „interne Koordination“ stattgefunden hat, dann sind jedenfalls die Regelungsprobleme einer Binnenkonstitutionalisierung definiert.

Die Verlagerung der Ausgleichsprobleme bedeutet, daß innerhalb der institutionalisierten Verbände mit einem viel höhe-

<sup>37</sup> Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände (Fn. 10), 475.

<sup>38</sup> AoO. Böckenförde selbst plädiert für eine Konstitutionalisierung in Form von Funktionsgesetzen.

<sup>39</sup> Wagner Act 1935; Taft-Hartley 1945; Landrum-Griffin 1959. Vgl. etwa Summers/Wellington, Labor Law, Kap. 1.

<sup>40</sup> Clegg, The System of Industrial Relations in Great Britain, 1976; Streeck, Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen: Der Britische Industrial Relations Act von 1971.

<sup>41</sup> Etwa Säcker, Tarifhoheit, Koalitionsfreiheit und Verbände, in: Biedenkopff/v. Voß, (Fn. 34), 93 ff.

<sup>42</sup> Teubner, Organisationsdemokratie (Fn. 7), 57 ff., 135 ff., 169 ff.; Streeck, Staatliche Ordnungspolitik, (Fn. 40), 18 ff. Rinken, Innere Demokratie in den Verbänden, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, 1975, 127.

<sup>43</sup> Statt vieler Cerhardt, Das Koalitionsgesetz, 1977, 135 ff.

<sup>44</sup> Dies ist ein Gedanke, der in vielfachen Variationen immer wieder auftaucht. etwa bei Kübler, Rechtsfähigkeit (Fn. 36), 16 ff.; Faber, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972, 64 ff., 66, 91; Walter Schmidt, Die „innere Vereinsfreiheit“ als Bedingung der Verwirklichung von Grundrechten durch Organisation, ZRP 1977, 14.

ren Konfliktpotential zu rechnen ist als innerhalb hochspezialisierter Interessengruppen<sup>45</sup>. Im Namen von Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit des Verbandes diese Konflikte repressiv oder manipulativ zu behandeln, entspricht nur vordergründig den Interessen von Verbandsführung und denen der auf ihre Kooperation angewiesenen staatlichen Instanzen<sup>46</sup>. Nicht nur eine „naiv-idealistische“ Demokratiekonzeption, sondern auch das „aufgeklärte“ Interesse von Verbandsführung und staatlichen Instanzen erfordern Offenlegung und Austragung von Interessenkonflikten und politischen Kontroversen. Der Bestand des institutionalisierten Verbandssystems hängt wesentlich von seiner „Bedürfnissensibilität“ ab, d. h. der Chance, daß die neue Symbiose von Interessengruppen und Staat soziale Konflikte und Probleme politisch aufnehmen und verarbeiten<sup>47</sup>.

Am ehesten erfolgversprechend für die erforderliche Umsetzung von „troubles“ in „issues“ erscheint das Konzept des „innerverbandlichen Gruppenwettbewerbs“<sup>48</sup>. Für seine rechtliche Institutionalisierung sind zwei Varianten bedeutsam: die interessenpluralistische und die richtungspolitische<sup>49</sup>. Als Lösungsansatz für die oben genannten Probleme der „Interessenaggregation“ und der „doppelten Integration“ kommt die interessenpluralistische Variante in Betracht. Rechtliche Autonomiegarantien für die Bildung interner Interessengruppen könnten verbandsintern neben die übliche territoriale Gliederung eine funktionale Gliederung der Verbände einführen<sup>50</sup>. Dagegen werden die Probleme der „Organisationskontrolle“ und die der „Legitimation“ eher über die Institutionalisierung der richtungspolitischen Variante angebar. Durch rechtliche Vorkehrungen — Wahlrecht, Autonomiegewährleistung, Kooptationsverbote — wären die Chancen einer innerverbandlichen Opposition zu stärken<sup>51</sup>.

Ob solche Probleme mit Hilfe rechtlicher Regelungen lösbar sind, ist nicht mit der Frage nach einem „Verbandesgesetz“ identisch. Nicht nur, daß ein Einheitsgesetz wegen notwendiger Differenzierungen unsinnig wäre, sondern wichtiger ist, daß eine solche Institutionalisierung von Konflikten nur durch eine sinnvolle Kombination rechtlicher Steuerungen möglich ist. Erst eine Abstimmung von flexibler Anpassung durch Satzungsrecht, Konfliktlösung durch Richterrecht und gesetzgeberischer Rahmensezung würde diese Kombination möglich machen. Dies aber stößt an die politischen Grenzen der Verbandsreform. Eine satzungsrechtliche Institutionalisierung von innerverbandlicher Opposition und von interessenpluralistischen Binnengruppierungen steht wegen des vorherrschenden „cult of unity“ kaum zu erwarten. Angesichts des oben geschilderten politischen Frontenverlaufs sind auch gesetzliche Initiativen fraglich. Richterrechtliche Eingriffe, die sich bisher schon in bezug auf Aufnahmepflicht, Verbandsdisziplinargewalt und Minderheitenschutz abgezeichnet haben, sind noch am ehesten wahrscheinlich. Ob aber fallbezogenes Richterrecht erfolgreich „Verbandsdemokratie“ institutionalisieren kann, muß bezweifelt werden.

<sup>45</sup> Vgl. dazu Voggenreiter, Verbandsforschung und ökonomische Theorie, 1970, 30 ff., empirische Belege Külp, Lohnbildung im Wechselspiel der politischen und wirtschaftlichen Kräfte, 1965, 34 ff.; van de Vell, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, 1966, 13 ff.

<sup>46</sup> Problematisch in dieser Hinsicht Scharpf, Die Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften (Fn. 19), 39, der allerdings seine Position selbst deutlich relativiert, aaO, (Fn. 63) und ders., Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970, 70 ff.

<sup>47</sup> Die in dieser Hinsicht am weitesten ausgearbeitete Konzeption findet sich bei Etzioni, The Active Society, 1968, wo insbesondere auch Formen einer neuartigen Symbiose zwischen staatlichen Instanzen und gesellschaftlichen Gruppen angesprochen werden, 484 ff.

<sup>48</sup> Die sozialwissenschaftliche Literatur zu diesem Thema kann hier nicht dokumentiert werden. Ausführliche Nachweise bei Teubner, Organisationsdemokratie, (Fn. 7), 90 ff., 197 ff., 303 ff. Zur juristischen Umsetzung vgl. insbes. auch Popp, Die Willensbildung innerhalb der Verbände, JöR 1977, 170 ff.

<sup>49</sup> Dazu neuesten Rusdike, J. Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien, 1977.

<sup>50</sup> Einzelheiten bei Teubner, Organisationsdemokratie (Fn. 7), 197 ff.

<sup>51</sup> Einzelheiten aaO., 303 ff.