

WILLY BÜCHI

## Die Problematik der organisierten Interessenvertretung

### Die wirtschaftlichen und beruflichen Interessenverbände im demokratischen Staat

*Goetz Briefs*, der hervorragende Kenner des europäischen und des amerikanischen Verbandswesens, hat vor einigen Jahren unter dem Stichwort des »Laissez-faire-Pluralismus« eine Analyse des Verhältnisses von »Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters« vorgenommen<sup>1</sup>.

In seinem Beitrag »Staat und Wirtschaft im Zeitalter der Interessenverbände« zeigt er, in oft frappierenden Formulierungen, die Problematik auf, welche durch die in Verbänden verschiedenster Art organisierte Interessenvertretung für den modernen demokratischen Rechtsstaat entstanden ist. Wir zitieren daraus einige besonders markante Sätze, die mitten in unser Thema hineinführen.

Die *allgemeine Situation* wird folgendermaßen charakterisiert: »*Der entfesselte Laissez-faire-Pluralismus* ist heute das Kernproblem aller westlichen Gesellschaften und Demokratien. Er findet seinen Ausdruck in der beanspruchten Autonomie der Verbände hinsichtlich ihrer Programme und ihrer praktischen Zielsetzungen. Sie verteidigen ihre Autonomie, als ob es sich um ein Quasi-Naturrecht handle . . .«<sup>2</sup>.

In dieser Situation stellt sich folgende gesellschaftspolitische *Aufgabe*: »Es handelt sich heute darum, die vom pluralistischen Laissez-faire her drohende Absenkung des geltenden Verbandsethos und seine wirtschaftlichen wie politischen Störungen in Kontrolle zu nehmen«<sup>3</sup>.

Es handelt sich dabei um eine eminent *politische Entscheidung*, nämlich »um die Lösung der unheiligen Allianz zwischen dem demokratischen Staat und der Laissez-faire-pluralistischen Gesellschaft . . . Es handelt

---

<sup>1</sup> *Goetz Briefs*, Laissez-faire-Pluralismus. Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters. Unter Mitarbeit von Bernd Bender, Cyril Zebot, H.-J. Rüstow, hrsg. von Goetz Briefs. Berlin 1966.

<sup>2</sup> Ebda, 286.

<sup>3</sup> Ebda, 275.

sich um die Aufhebung der Verfilzung von demokratischem Staat und pluralistischer Gesellschaft zu dem Zweck, einerseits die Hoheit des Staates in der Wahrung des Gemeinwohls klarzustellen, andererseits den pluralistischen Verbänden nach aller Möglichkeit die Chance zu geben, ihren Ausgleich im gesellschaftlichen Raum zu finden«<sup>4</sup>.

Anhand dieser Sätze können wir die uns besonders relevant erscheinenden Fragen formulieren:

1. Welches ist die *faktische Situation* mit Bezug auf
  - a) den *Grad und das Ausmaß der Verbandsbildung* in unseren westeuropäischen Wirtschafts- und Industriegesellschaften?
  - b) die *Einflußnahme der Verbände* als organisierter Interessenvertretungen auf die politische Meinungs- und Willensbildung?
2. Worin liegt die *Problematik* des Verbandsbildungsprozesses für die gesellschaftliche und die politische Ordnung im demokratischen Staat?
3. Was ist zu tun, um diese Problematik, im Sinn einer freiheitlichen Gesellschafts- und einer demokratischen Rechtsordnung, *optimal zu lösen*?

### 1. Das Bild der *faktischen Situation*

#### Die interessenpluralistische Gesellschaftsstruktur

Es wirkt heute wie ein Gemeinplatz, wenn man feststellt, daß unsere westeuropäische Gesellschaft – und für die amerikanische gilt es in mindestens dem gleichen Maß – durch den Pluralismus von gesellschaftlichen Wertvorstellungen und politischen Leitbildern geprägt sei. Und doch muß man von dieser Tatsache ausgehen, wenn man die tiefere Problematik unserer gesellschaftlichen und politischen Struktur erfassen will.

Gesellschaftliche Wertvorstellungen werden heute allgemein in sozio-ökonomische Interessen übersetzt. Deshalb sind Gesellschaft und Staat durch einen ausgeprägten sozio-ökonomischen Interessenpluralismus gekennzeichnet. *Johannes Messner* hat den inneren Zusammenhang von Werten und Interessen deutlich herausgearbeitet. Er schreibt: »Werterkenntnis und Werttrieb setzen sich im Gesellschaftsprozeß zum größeren Teil in Interessen um, kraft deren die Einzelmenschen und gesellschaftlichen Leistungsgruppen nach Lebensausweitung streben

<sup>4</sup> Ebda, 281 f.

und dabei ihren Anteil am Erfolg der gesellschaftlichen Arbeitsverbundenheit zu erhöhen suchen. Diese Interessen bestimmen die gesellschaftlichen Gruppen, auf die Funktionsweise des Gesellschaftsprozesses und damit auf die Ausweitung und Neuordnung der Gemeinwohlwirklichkeit hinzuwirken<sup>5</sup>.

Die Rolle der Interessen im Modell der Demokratie hat in einer bemerkenswerten Studie über »Interessenpluralismus und politische Entscheidung« *Peter Hartmann* untersucht und dargestellt: »Gestaltet wird der politische Prozeß in der Demokratie ganz allgemein nach den materiellen und ideellen Interessen, die in der jeweiligen Gesellschaft lebendig sind«<sup>6</sup>. *Hartmann* macht ferner auf die bedeutungsvolle Tatsache aufmerksam, daß ein Interesse erst in dem Augenblick »zum Bestandteil des politischen Prozesses wird, wo es sich mit politischer Macht verbindet« und stellt fest: »Tatsächlich orientieren sich die politischen Entscheidungen in der Demokratie an den objektivierten Interessenlagen ganzer Gruppen, deren allgemeine Strukturen sich ohne weiteres erfassen lassen«<sup>7</sup>. Damit wird der »Pluralismus der Macht« verständlich, der für die politische Entscheidung im demokratischen Staat typisch ist. Die Demokratie ist deshalb durch den Pluralismus der Gruppeninteressen bestimmt, der sozusagen eines ihrer wesentlichen Funktionsprinzipien darstellt. »Und vom Charakter dieses Pluralismus hängt weitgehend das Schicksal einer Demokratie ab« fügt *Hartmann* mit Recht bei<sup>8</sup>.

Da dieser Pluralismus auf das Gedankengut des individualistischen Liberalismus zurückgeht, bezeichnet ihn *Briefs* als »Laissez-faire-Pluralismus«. Er sieht darin das maßgebende Strukturprinzip der Gesellschaft in der dritten Phase des ökonomischen Liberalismus, in der wir heute stehen. Diese Gesellschaft präsentiert sich demnach als »verbandspluralistische Gesellschaft.«

### Die historische Entwicklung des Verbandswesens

Berufs- und Wirtschaftsverbände als die sozusagen klassischen Repräsentanten der organisierten Interessenvertretung sind ihrer heutigen

<sup>5</sup> *Johannes Messner*, Der Eigenunternehmer in Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Bd. XVII der Sammlung Politeia, hrsg. von *A. F. Utz*, Freiburg. Heidelberg/Löwen 1964, 48.

<sup>6</sup> *Peter Hartmann*, Interessenpluralismus und politische Entscheidung. Bd. XIX der Sammlung Politeia, hrsg. von *A. F. Utz*, Freiburg. Heidelberg/Löwen 1965, 8. Vgl. dazu auch *Beat Huber*, Der Begriff des Interesses in den Sozialwissenschaften. Zürcher Dissertation. Winterthur 1958.

<sup>7</sup> *P. Hartmann*, a. a. O., 7.

<sup>8</sup> Ebd., 15.

Form und Struktur nach Kinder einer neueren gesellschaftlichen Entwicklung.

Wenn sich auch Vorläufer, vielleicht sogar Vorbilder, schon im Mittelalter, etwa in zünftischen oder in genossenschaftlichen Organisationsformen, oder gar im Altertum feststellen lassen, so ist das Verbändewesen in seiner modernen Gestalt doch *erst knapp hundertjährig*. In der Zeitspanne seit 1870 hat es einen erstaunlichen äußeren Aufschwung genommen, sich in zunehmendem Maße institutionell verfestigt und sich in Struktur und Funktion auch wiederholt entscheidend gewandelt. Nach *Briefs*, *Wössner*, *Gruner*, *Kaiser* und anderen Spezialisten der modernen Verbandsforschung, hat der Prozeß der Verbandsbildung seit dem Ende des ersten Weltkrieges in Europa Maße und Formen angenommen, die es nahelegen, von unserer Gesellschaft als dem »Typus einer Verbandsgesellschaft« (*Wössner*) oder von einer »verbandspluralistischen Gesellschaft« (*Briefs*) zu sprechen.

Die Verbandsbildung ist insofern eine *universale Erscheinung*, als sie in allen westeuropäischen Industrieländern und ebenso in Nordamerika die wesentlich gleichen Entwicklungsphasen, wenn auch mit national bedingten Varianten, durchlief und weitgehend ähnliche Entwicklungsformen aufweist. Die junge wissenschaftliche Verbandsforschung hat noch eine bedeutende Arbeit zu leisten, um darüber differenzierte Kenntnisse zu vermitteln<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Die Verbandsforschung hat als erste Aufgabe die wissenschaftliche Inventarisierung des Verbändewesens, die Analyse der verbandlichen Funktionen und die Ausarbeitung einer Verbandstypologie aufgenommen. Als ein Beispiel solcher wissenschaftlicher Verbandsforschung ist die vom Wirtschaftspolitischen Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - des alten Vereins für Socialpolitik - seit 1960 durchgeführte »empirische Erhebung über die Verhaltensweisen der Verbände in ihrer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland« zu erwähnen. Diese Erhebung wird eine Reihe neuer Kenntnisse über die Formen, Mittel und Ziele der verbandlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich vermitteln.

Es sind folgende Bände bereits erschienen oder zur Publikation vorgesehen: *Georg Weippert*, Entstehung, Struktur und Funktion der Verbände; *Ingeborg Esenwein-Rothe*, Die Wirtschaftsverbände von 1933 bis 1945. Erschienen 1965; *Günter Schmölders*, Das Selbstbild der Verbände. Erschienen 1965; *Theodor Pütz*, Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich. Erschienen 1966; *Heinz König*, Statistik der Verbände; *Georg Weippert*, Schlußbericht: Wirtschaftsverbände und Wirtschaftspolitik.

Weitere Veröffentlichungen über die Geschichte, Struktur und Funktion einzelner Verbände oder Verbandsformen erscheinen in zwangloser Folge in der Reihe »Untersuchungen über Gruppen und Verbände« des Verlages Duncker & Humblot, Berlin.

E. Gruner unterscheidet drei sich deutlich voneinander abhebende Entwicklungsphasen:

1) Die *Gründungsphase von 1870 bis 1914*, in der die Wirtschaftsverbände ihren Selbsthilfe- und Kampfcharakter auszubilden und ihre Sonderinteressen ideologisch zu untermauern begannen. Nach *Briefs* war es der »Liberalismus der zweiten Phase«, »in der die Verbände sporadisch waren, um ihre Struktur und mögliche Funktion rangen und über den Charakter von abhängigen Variablen nicht hinauskamen«<sup>10</sup>.

2) Die *Periode der Konsolidierung von 1914 bis 1939*, in der das Verbandswesen einerseits eine weit ausgreifende Spezialisierung und andererseits seine organisatorische Gliederung in mehr oder weniger ausgeprägt autoritären Verbandsbürokratien erfuhr. Der Verband wurde »zur Institution«: »Wie das Verbandsprinzip Momentum gewann, befestigte der Verband sich zur Institution; er bestimmte den Umfang seiner Aufgaben und entwickelte bürokratische Verwaltung . . . Entsprechend dem Verbandswachstum und seiner Institutionalisierung tritt der ursprünglich »brüderliche«, solidarische, demokratische Geist im Verband zurück; die größere Wirksamkeit sachkundiger Leitung tritt in den Vordergrund«<sup>11</sup>. Das ermöglichte den Verbänden, sich in zunehmendem Maße in die staatliche Interventionsbürokratie und in die politische Willensbildung einzuschalten. Sie blieben aber von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig: d. h. »sie haben ihre Chance wie ihre Grenze am Gang der Wirtschaft« und bleiben »abhängige Variable«<sup>12</sup>.

3) In einer *dritten Periode seit dem 2. Weltkrieg* erfolgt die Ausbildung

---

Für die Schweiz ist auf das unter Leitung von Prof. *Erich Gruner* stehende »Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik« an der Universität Bern zu verweisen, das bereits einige bemerkenswerte Veröffentlichungen über das Verbandswesen aufzuweisen hat: *Gerhard Kocher*, Verbandseinfluß auf die Gesetzgebung. Arzteverbindung, Krankenkassenverbände und die Teilrevision 1964 des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes. Bern 1967; *Jürg Siegenthaler*, Die Politik der Gewerkschaften. Eine Untersuchung der öffentlichen Funktionen schweizerischer Gewerkschaften nach dem zweiten Weltkrieg. Bern 1968; *Beat Junker*, Die Bauern auf dem Wege zur Politik. Die Entstehung der bernischen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei. Bern 1968. Wir verdanken diesen Veröffentlichungen auf empirischer Forschung beruhende Erkenntnisse über die Motive des verbandlichen Handelns in der Schweiz. Von *Gruner* stammt die bemerkenswerte Schrift: Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat. Erlenbach-Zürich 1956.

<sup>10</sup> *G. Briefs*, a. a. O., 37.

<sup>11</sup> Ebda, 39.

<sup>12</sup> Ebda, 42.

des eigentlichen Verbandspluralismus und das Einrücken der Verbände in »quasi-öffentliche Funktionen«. Die Verbände werden nicht bloß de facto, sondern zusehends auch de iure als Träger der politischen Willensbildung anerkannt und in das Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet. Ein signifikantes Beispiel dieser Entwicklung haben wir im Art. 32 Abs. 3 der schweizerischen Bundesverfassung vor uns, wo hinsichtlich der Durchführung der sogenannten Wirtschafts- und Sozialartikel an die Adresse des Bundesrates (Exekutive) die Vorschrift aufgestellt wird: »Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.« Eine gleiche oder ähnliche Bestimmung hinsichtlich der politischen Parteien fehlt in der Bundesverfassung<sup>13</sup>. Es verstärkt sich in dieser Phase nicht nur die verbandliche Einflußnahme auf Parteien und Abstimmungsaktionen, sondern allgemein die Durchdringung des gesamten politischen Betriebes mit Einflüssen der Interessenorganisationen<sup>14</sup>.

#### Die Einflußnahme der Verbände auf die politische Meinungs- und Willensbildung

Die zentrale Funktion der Interessenverbände besteht definitionsgemäß darin, »Treuhand der Sonderzwecke ihres Kreises« zu sein. G. Weippert spricht davon, der »Grundauftrag« eines jeglichen Interessenverbandes liege »in der Interessenwahrnehmung nach außen, mag der Adressat nun ein Verband oder ein Machtfaktor anderer Art sein.« Dieser »Grundauftrag« erheische die Vertretung dieses Interesses insbesondere gegenüber jenen, welche für dieses Interesse einstweilen kein Ohr haben oder ihm ablehnend gegenüberstehen. »Der Interessenverband, stellt Weippert weiterhin fest, ist zunächst und zutiefst ein Kampfverband, in der westlichen Welt freilich ein Kampfverband innerhalb eines freiheitlichen, eines demokratischen Ganzen«<sup>15</sup>. Und

<sup>13</sup> Vgl. dazu Leo Schürmann: Art. 32 der Bundesverfassung. Im Sonderheft »Die Integration der Verbände in Gesellschaft und Staat« von »Wirtschaft und Recht«, Zürich, 14. Jg. 1962/3, 199 ff. Ferner Hans Huber, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren. In: Zeitschrift des bernischen Juristenvereins. Bd. 95, 1959, 249 ff.

<sup>14</sup> Vgl. die oben vermerkte Schrift von E. Gruner, Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie.

<sup>15</sup> Georg Weippert, Zum Verständnis der verbandsstrukturierten Gesellschaft. In: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik. Gedächtnisschrift für Hans-Jürgen Seraphim. Hrsg. von Hans Ohm, Berlin 1964, S. 123 ff. In diesem Aufsatz wird eine eingehende Darstellung der verbandlichen Formen und Funktionen geboten.

G. Briefs bestätigt diesen Sachverhalt, indem er die Interessenorganisationen als »Kampfverbände solidarischer Innenhaltung für die Vertretung von ihnen definierter Interessen gegenüber anderen Marktpartnern« kennzeichnet und dazu folgendes ausführt: »Das Organisationsmotiv beruht auf der – faktischen oder unterstellten – Identität von Interessen für Abwehr und Angriff, sei es am Arbeitsmarkt (die Gewerkschaften), an Warenmärkten (Kartelle), am Geld- und Kapitalmarkt, selbst für öffentliche und professionelle Dienste«<sup>16</sup>.

Solche auf Grund wirtschaftlich identischer Interessen formierte Gruppen entwickeln »ethische Normen für den Innenverkehr, z. B. durch Vereinbarungen betreffend den Börsenverkehr, den Großhandel, unter Ärzten usw.« Sie entwickeln gleichzeitig auch strategische Grundsätze und taktische Methoden, um über die Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung eine maximale Wahrung ihrer partikulären Interessen zu erlangen. Dabei gehört es »zur Strategie aller Verbände, sich auf die Identität ihrer Interessen mit ihrem Gesamtstratum und mit dem Gemeinwohl zu berufen«<sup>17</sup>.

Kennzeichnend für die heutige Struktur der verbandspluralistischen Gesellschaft ist das gesellschaftspolitisch so bedeutsame Faktum, daß »die Verbände, ursprünglich gesellschaftlicher, d. h. subpolitischer, privatrechtlicher Natur, aus der gesellschaftlichen Ebene ausbrechen in die Sphäre des öffentlichen Rechts und der Politik. Sie beanspruchen, soweit ihre Interessen in Frage stehen, das Recht der Mitsprache bei der öffentlichen Willensbildung und Politik«<sup>18</sup>.

Es würde zu weit führen, zu untersuchen, wie dieser Impenetrationsprozeß im einzelnen Fall abläuft. Es müßte in diesem Zusammenhang das Problem der Formen und der politischen Funktion der *Verbandsmacht* untersucht werden. Halten wir hier lediglich die Tatsache fest, daß die Organisationen der Interessenvertreter, im Zustande der Befestigung, heute über den privatrechtlichen Status hinaus, die »Würde einer halböffentlichen Institution« erlangt haben. Durch die Manipulation des politischen Willensbildungsprozesses gewinnen sie Einfluß, ja einen gewissen Grad von Macht auf den Ablauf des Wirtschaftsprozesses. Von abhängigen werden sie zusehends zu unabhängigen, d. h. vom Markt und Wirtschaftprozeß unabhängigen, Variablen. Durch die Wirksamkeit von Wirtschaftsverbänden »wird die Wirtschaftspolitik aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich des Staates herausgenom-

<sup>16</sup> G. Briefs, a. a. O., 33.

<sup>17</sup> Ebda, 17.

<sup>18</sup> Ebda, 15.

men und eine wirtschaftspolitische Vielherrschaft von Staat und Verbänden begründet«<sup>19</sup>.

Damit stellt sich die eigentliche Problematik des Verbandswesens im demokratischen Staat.

## 2. Problematik des Verbandsbildungsprozesses für die gesellschaftliche und politische Ordnung im demokratischen Staat

Wir stellen einige der besonders aktuell erscheinenden Probleme zur Diskussion, ohne damit die Verbandsproblematik voll ausschöpfen zu wollen.

### Der verbandliche Struktur- und Funktionswandel

Deutlich sichtbar wird diese Problematik, wenn man den strukturellen und funktionellen Wandel, den die Berufs- und Wirtschaftsverbände in den vergangenen 100 Jahren durchgemacht haben, auf seine gesellschafts- und staatspolitische Bedeutung untersucht. Es ist das wissenschaftliche Verdienst von *Götz Briefs*, in seinen Untersuchungen des Verbandswesens diese Wandlungen, ihre Aspekte und Auswirkungen, deutlich herausgehoben und in oft recht frappierenden Formulierungen charakterisiert zu haben.

Die Verbände, entstanden als legitime Kinder des klassischen Liberalismus, sahen ihre ursprüngliche Aufgabe, die *verbandliche »Urfunktion«*, darin, unter Inanspruchnahme der liberalen Freiheiten, vorab der Koalitions- und der Wettbewerbsfreiheit, deren Spiel und Wirksamkeit zu begrenzen und zu korrigieren. Der Wettbewerb wurde von der Ebene des individualistisch verstandenen Einzelinteresses auf die Ebene des Gruppeninteresses verlagert; der Wettbewerb zwischen Einzelnen wurde zur Gruppenkonkurrenz. Die Verbände verstanden sich als Selbsthilfe- und Kampforganisationen, mit dem Ziel, für ihre Mitglieder einen größtmöglichen Anteil am volkswirtschaftlichen Ertrag oder einen besser gesicherten Status in der gesellschaftlichen Pyramide zu erringen. In dieser Rolle wurden sie von der liberalen Gesellschaft und vom demokratischen Rechtsstaat, zeitweilig ablehnend, zeitweilig wohlwollend, toleriert. Ihr Wirkungsbereich blieb aber auf den wirtschaftlichen Raum beschränkt. Versuche, in den politischen Bereich vorzudringen, wurden vorerst abgewiesen. Der rechtlichen Form nach blieben die

<sup>19</sup> *Wilb. Meinhold*, Wandlungen des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft in ihrer Bedeutung für das wirtschaftspolitische System. In: *Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik*, a. a. O., 1 ff.

Verbände Formationen des privaten Gesellschaftsrechts, d. h. sie hatten keinerlei öffentliche Funktion. Über rechtliche Duldung und periodische Erfolge im Wirtschaftsraum, kamen sie nicht hinaus . . . Im wirtschaftlichen wie im politischen Prozeß waren sie in dieser ersten Phase »abhängige Variable« und besaßen »nur sehr begrenzte politische und soziale Störungsmacht«. Diese vom System des klassischen Liberalismus geschaffenen Voraussetzungen und Bedingungen bezeichnet *Briefs* als das »Gesetz des Antritts der Interessenverbände«: »In ihrer Inkubationszeit bleibt die Verbandswelt diesem Gesetz verhaftet«<sup>20</sup>.

Struktur und Funktion der Verbände wandeln sich in der Folge zusehends mit der Metamorphose der liberalen Demokratie zum »Laissez-faire-Pluralismus«. Die maßgebenden Elemente dieser Wandlung sind – stichwortartig – die folgenden:

Die Verbände verstärkten ihre organisatorische Struktur; sie konsolidierten sich und gewannen an innerer und äußerer Stabilität; sie wurden zur »befestigten Institution«.

Mit der Ausdehnung des Verbandswesens auf alle beruflichen und wirtschaftlichen Bereiche wuchs sein Einfluß auf den Wirtschaftsprozess. Der »natürliche« Ausgleichsautomatismus im Wirtschaftsablauf wurde mehr und mehr durch »rationale« Steuerungsmechanismen und institutionelle Sicherungen ersetzt, die von den Interessenverbänden mitmanipuliert wurden. Dadurch wuchsen die Verbände über den Status von »abhängigen Variablen« hinaus. Sie wurden zu wirtschafts- und sozialpolitisch aktiven und damit auch staatspolitisch relevanten Faktoren.

Je mehr es den Interessenorganisationen gelang, ihre Mitglieder- und Sympathisantenkontingente auch politisch anzusprechen, nahm ihre »soziale und politische Störungsmacht« zu. Es ist daran zu erinnern, daß organisierte Arbeitsniederlegungen (Streiks) in Schlüsselindustrien oder im Lebensmittelsektor sehr rasch ganze Volkswirtschaften zu deroutieren und das politische Gleichgewicht zu erschüttern in der Lage sind. Früher oder später wird heute jeder Streik von einigem Ausmaß zu einem politischen Problem.

Durch die immanente Logik, die in der gesellschaftspolitischen Entwicklung wirksam ist, erfuhr die »verbandliche Funktion« auch eine innere Wandlung. Der ursprünglich den Verbänden gegenüber so zurückhaltende Staat nahm ihre Dienste in zunehmendem Maße für sich in Anspruch; ja, er ging dazu über, sie vorerst fallweise und dann dauernd

---

<sup>20</sup> *G. Briefs*, a. a. O., 49.

in seine Interventionsverwaltung einzubauen. Die Verbände rückten damit in eine »quasi-öffentliche Position« ein, die schließlich rechtlich institutionalisiert wurde. Sie traten neben die Parteien als die Träger der politischen Willensbildung und beanspruchten, als die Vertreter des sogenannten »Sachverständes«, gleichberechtigt mit jenen angehört zu werden.

So hat sich das historische Verhältnis zwischen Staat und Verbänden grundlegend verschoben. Der demokratische Rechtsstaat muß sich mit der neuen Situation ernsthaft auseinandersetzen.

### Die Problematik der verbandlichen Funktionen

In den Wandel der verbandlichen Grund- oder Urfunktion, nämlich der organisierten kollektiven Interessenvertretung, sind auch alle davon abzuleitenden Funktionen einbezogen. Die wesentlichen Funktionen aller Verbandsformen bestehen in der *Integration* und in der *Repräsentation* von Interessen.

### Die Integrations- und Interessenausgleichs-Funktion

Jede Verbandsbildung ist, soziologisch besehen, ein Integrationsprozeß, der sich auf verschiedenen Stufen vollzieht<sup>21</sup>. Schematisierend verkürzt, präsentiert er sich wie folgt:

Auf einer *ersten grundlegenden Integrationsstufe* werden die Einzelinteressen, z. B. der einzelnen Arbeitnehmer, Händler, Produzenten, Konsumenten usw., zum identischen Gruppeninteresse zusammengefaßt. Den Einzelnen werden Identität und Gleichrichtung ihrer Einzelinteressen mit denjenigen ihrer Gruppe bewußt gemacht. So wird jenes Gruppenbewußtsein entwickelt, das Voraussetzung und Grundlage jeder Verbandsbildung bildet. Die *Gruppensolidarität* wird durch die Wahrnehmung des gleichgerichteten eigenen Interesses und durch seine Vertretung gegenüber anders-, gegebenenfalls sogar gegengerichteten Interessen geweckt. Der ursprüngliche Charakter der meisten Wirtschafts- und Berufsverbände als Selbsthilfeorganisationen entspricht diesem aus dem Gruppensolidaritätsprinzip heraus entwickelten Integrationsmodell<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Vgl. W. Büchi, Sinn und Begriff, Formen und Dimensionen der Integration. In: »Wir und die Integration«, Heft 10/1965 der Veröffentlichungen der Vereinigung christlicher Unternehmer der Schweiz (VDU), Zürich 1965, 11 ff.

<sup>22</sup> Vgl. dazu und zum folgenden: Jacob Lorenz, Zur soziologischen Problematik wirtschaftlicher Verbände. In Festgabe der Freiburger Juristischen Fakultät zum Schweizerischen Juristentag 1943, Freiburg 1943, S. 213 ff.

Die Integration gleichgerichteter Interessen führt zur Bildung von »*einseitigen Marktverbänden*« (z. B. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände; Produzenten-, Händler-, Konsumentenverbände usw.), also von Organisationen mit Selbsthilfe-, sehr oft auch mit Abwehr- und Kampfcharakter.

Auf einer *nächsten Integrationsstufe* werden die in einseitigen Marktverbänden zusammengefaßten gleichgerichteten Interessen mit, in der Regel ebenfalls verbandlich organisierten, anders- oder gegengerichteten Interessen konfrontiert (z. B. Gewerkschaften *gegen* Arbeitgeber; Produzenten *gegen* Konsumenten eines Gutes; Produzenten eines Wirtschaftszweiges *gegen* Produzenten anderer Wirtschaftszweige, z. B. Landwirtschaft *gegen* Industrie u. ä.). Es kommt also zu *Interessenkollisionen*. Hier hat als weitere, aus der Integrationsfunktion abzuleitende Funktion, der *Interessenausgleich* einzusetzen.

Der *Interessenausgleich* ist die Aufgabe der »Verbandsformen höheren Grades«. Interessenkonfrontation und Interessenausgleich bilden die wesentlichen Aufgaben, gleichzeitig aber auch die dauernde Problematik der zweiten verbandlichen Organisationsstufe. Sie stellt sich allen Verbänden, welche Interessen vertreten, die nicht mehr gleichgerichtet sind. Den Spitzen-, Zentral- oder Dachverbänden, und besonders den beruflichen und wirtschaftlichen Kammerorganisationen, obliegt es, die Gruppeninteressen auf die Wahrung der gemeinsamen, gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen, Zielsetzungen hin zu sichten und sie notfalls zu »läutern« und gegenseitig auszugleichen, damit sie in einer *dritten Integrationsphase* mit dem Gesamtinteresse in Einklang gebracht und in dieses integriert werden können. Hier wird die wirtschaftspolitische Ordnungsfunktion besonders deutlich sichtbar.

### Die Repräsentationsfunktion

Die Repräsentation von Gruppeninteressen<sup>23</sup> besteht darin, diese in das Bewußtsein anderer gesellschaftlicher Gruppen zu übertragen. Die

---

<sup>23</sup> Diese Funktion bezeichnete *J. H. Kaiser* als »Repräsentation organisierter Interessen« und widmete ihrer Untersuchung sein gleichnamiges Buch (Berlin 1956). *Jacobus Wössner*, in: »Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens« (Tübingen 1961), sieht die Verbandsfunktion in der »organisierten Interessenvertretung«; Integration und Repräsentation betrachtet er als die *formalen*, sich aus der Existenz der Verbände ergebenden, Funktionen, während die aus der Tätigkeit der Verbände erfließenden *materialen* Funktionen als Selbstkontrolle und Selbstverwaltung ihrer gesellschaftlichen Selbständigkeit (Autonomie) entsprechen würden.

*Adressaten* dieser Repräsentation sind vorerst die eigenen Verbandsmitglieder, denen das identische Interesse als Gruppeninteresse und als kollektiv zu vertretender Wert dargelegt werden muß. Der zweite Adressat sind die Organisationen anders- oder gegengerichteter Interessen, also für die Gewerkschaften beispielsweise die Arbeitgeberverbände. Außerhalb des verbandlichen Bereichs gehören mit der »öffentlichen Meinung« die Träger der politischen Willensbildung, also Parteien, Parlament, Regierung und Verwaltung, zu diesen Adressaten. Durch die Übertragung der eigenen Interessenlage in das Bewußtsein anderer Gruppen oder der öffentlichen Meinung soll die Anerkennung ihrer Berechtigung durch diese erwirkt werden. Das ist von besonderer Bedeutung, wenn es darum geht, bestimmte wirtschaftliche oder soziale Vorteile in Form gesetzlicher Erlasse oder administrativer Verwaltungsakte zu erlangen.

Die Repräsentationsfunktion stellt das dem Verbandswesen *immanente Dilemma von partikulärem Gruppeninteresse und Gesamtinteresse* in den Vordergrund. » Die Interessenverbände sind Treuhänder der Sonderzwecke ihres Kreises; ihr Interesse ist also grundsätzlich nicht identisch mit dem Gesamtinteresse«<sup>24</sup>. Nach dieser »Natur« handeln die Verbände, und dieses Handeln ist darauf gerichtet, für ihre Angehörigen eine maximale Besserstellung oder Förderung zu erwirken. Daher wäre es, wie *E. Küng* (St. Gallen) einmal betonte, unlogisch, weil ihrem Wesen widersprechend, von Interessenvertretungen Maßhalten in ihren materiellen Forderungen zu erwarten oder zu verlangen. Und *Briefs* stellte in ähnlichem Zusammenhang fest, daß Gewerkschaften, um ihrem Auftrag nachzukommen, stets einen Katalog offener Forderungen präsent halten müßten. Das gilt, mutatis mutandis, von allen organisierten Interessenvertretungen.

Das Recht auf Geltendmachung ihres Gruppeninteresses, auch mit Mitteln des politischen Machtkampfes – solange sich diese in den Grenzen der moralischen und rechtlichen Ordnung halten – kann den Interessenverbänden nicht bestritten werden. Es gehört wesentlich zum »Gesetz ihres Antritts«. Dieses Gesetz, konsequent weiterverfolgt, führt schließlich dazu, daß die Interessen mächtiger Verbände sich gegenüber dem vom Staat zu vertretenden Gesamtinteresse autonom zu setzen versuchen. Damit aber wird der potentielle Gegensatz zwischen Gruppen- und Gesamtinteresse aktualisiert.

Gesellschaftspolitisch problematisch wird die verbandliche Interessen-

---

<sup>24</sup> *G. Briefs*, a. a. O., 285.

vertretung, wenn Verbandsfunktionäre dazu übergehen, das von ihnen repräsentierte Gruppeninteresse mit dem Gesamtinteresse zu identifizieren und im Namen des Gesamtwohls die Berücksichtigung ihrer partikulären Gruppenziele zu postulieren. Wenn dann etwa noch politische Macht in solche Interessenpositionen investiert wird, dann wird der gemeinwohlsprechende Interessenausgleich in Frage gestellt.

Die gemeinwohlwidrige Verwischung von Gesamt- und Gruppeninteresse wird noch dadurch verschärft, daß die einen Interessengruppen gegenüber andern aus der Entwicklung der wirtschaftlichen Konstellationen verschieden große Vorteile ziehen können. Verbände in expandierenden Wirtschaftssektoren, wie Maschinen- oder Elektronikindustrie, können für ihre Mitglieder höhere Einkommen erwirken als Organisationen in stagnierenden Zweigen. Da auch in der Verbandspolitik in der Regel das Prinzip verfolgt wird, Forderungen nach Maßgabe des »schwächsten Gliedes in der Kette« zu bemessen, so versuchen die im wirtschaftlichen Schattenbereich angesiedelten Verbände auch ihrerseits einen Teil der von den besser Begünstigten erreichten Vorteile zu gewinnen. Die mit dieser Taktik realisierten Differentialrenten verzerren schließlich die gesamtwirtschaftliche Einkommensverteilung. Solche Verzerrungen werden um so nachhaltiger, je mehr sie von den interessierten Gruppenbürokratien als politische Positionen ausgebaut und verfochten werden, was etwa im Gewerkschaftsbereich der Fall ist.

In den demokratisch verfaßten und auf dem Grundsatz der Koalitionsfreiheit basierenden Staaten West-Europas erfassen die Interessenverbände in der Regel einen, je nach Umständen mehr oder weniger hohen, Bruchteil der organisationsfähigen Angehörigen der betreffenden Gruppe. Der faktische Organisationsgrad schwankt, je nach Branche und Organisationswilligkeit der Glieder, wobei er recht oft, u. a. bei den meisten Gewerkschaften, bedeutend unter der Hälfte der Organisierungbaren liegt.

Trotzdem erheben solche Verbände, vorab gewisse Gewerkschaften, gelegentlich den Anspruch, die Gesamtheit ihrer Gruppe zu vertreten und in deren Namen zu sprechen. Es kommt in diesem Anspruch auf »totale Repräsentanz« ein Monopolstreben zum Ausdruck, das wiederum in der unzulässigen Identifikation von Gruppen- und Gesamtinteresse seinen Ausgangspunkt hat.

Solche Totalitäts- und Monopolansprüche, woher sie auch kommen und wie immer sie begründet werden, gefährden die demokratische Meinungsbildung inner- und außerhalb des Verbandswesens. Letztlich widersprechen sie der Funktion der Verbände in einem demo-

kratischen Staat. Sie dürfen deshalb nicht auf dem Weg über die Verbandsbildung in unsere demokratische Ordnung eingeschmuggelt werden.

Das dem Verbandswesen immanente Dilemma von Gruppen- und Gesamtinteresse hat eine nicht leicht zu nehmende Kritik an der Legitimität der verbandlichen Repräsentationsfunktion wachgerufen. Nach *H. Hubert* (Bern) sind Verbände in der Regel nicht geeignet, zur Repräsentation des maßgeblichen Volkswillens beizutragen. Für *Huber* stellen die Verbände »ihrer Natur nach innerhalb des Repräsentationsprozesses ein Element der Spaltung« dar. Er spricht in diesem Zusammenhang von der »Repräsentationskrise«. Die Interessenpolitik habe ihrer Natur nach stets und überall desintegrierende Wirkung<sup>25</sup>.

Demgegenüber weist *Wössner* in seiner grundlegenden Untersuchung über »Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens« (Tübingen 1961) darauf hin, daß die Repräsentation von Interessen durch die Verbände keine politische, sondern eine gesellschaftliche Funktion darstelle, wie überhaupt die Verbände Organisationsformen des gesellschaftlichen Bereiches seien, während die Parteien dem staatlichen, also politischen, Bereich zugehören.

Die Repräsentation von Interessen setzt voraus, daß diese durch denjenigen, der sie repräsentiert, anschaulich, d. h. transparent, gemacht werden. Denn nur transparente Interessen werden von anderen Gruppen akzeptiert. Transparenz von Gruppeninteressen bedeutet, daß ihr Verhältnis zum übergeordneten Gesamtinteresse und zu den Interessen anderer Gruppen klargestellt wird. Ein Großteil der Verbände handelt in der Praxis erfahrungsgemäß nicht nach diesem Erfordernis. Statt das Interessengefüge durchsichtiger zu machen, wird versucht, es zu verwischen und nach außen zu verdecken. Es sind sogar eigentliche Tarnungstechniken und »Verdeckungsideologien« entwickelt worden. Verbesserte Transparenz ist eines der maßgeblichen Revisionspostulate, welche an die Adresse der Verbände gerichtet werden, wenn diese die Anerkennung ihrer Ordnungsfunktion in Staat und Wirtschaft fordern. Die Transparenz ist wesentlich mit der Repräsentationsfunktion verbunden. Ein wesentlicher Teil der angeführten Kritik an dieser Funktion könnte durch eine ernstliche Revision der verbandlichen Publizitätspolitik entschärft werden.

---

<sup>25</sup> *Hans Huber*, Staat und Verbände, Tübingen 1958, und die beiden Aufsätze mit dem Titel »Die Umwälzungen im Staatsgefüge durch die Verbände« in: *Ordo-Jahrbuch*, Bd. VII, 1955 und im Separatdruck »Parteien und Verbände« der »Neuen Zürcher Zeitung« (o. J.).

## Die verbandliche Informations- und Beratungsfunktion

Auch Autoren, die den Verbänden kritisch oder skeptisch gegenüberstehen, wie *H. Huber* oder *Emil Küng*, bejahen die Notwendigkeit für den modernen Interventionsstaat, sich der Verbände als Lieferanten von sach- und fachkundigen Informationen, von statistischer und anderweitiger Dokumentation, von Situationsanalysen u. ä. sowie als beratender Begutachter von gesetzgeberischen und administrativen Entwürfen zu bedienen. So steht in der Broschüre der »Neuen Zürcher Zeitung« über »Parteien und Verbände« (ca. 1956 erschienen) der unverdächtige Satz: »... die ebenso wichtige und wohl unentbehrliche Funktion solcher Konsultationen ist doch wohl die sachliche Beratung der Behörden... Die Befragung der Verbände hat auch die Funktion einer Meinungsäußerung im Hinblick auf künftige Abstimmungsaussichten« (S. 27). Darin liegt also eine Aufgabe, welche den Verbänden eine gewisse referendumspolitische Funktion überträgt. In der Schweiz ist die Beratungsfunktion der Verbände im bereits erwähnten Art. 32, Abs. 3 der BV. verfassungsmäßig institutionalisiert und für die Verbände, wenigstens für die sogenannten Spitzenverbände, zu einem Vernehmlassungsrecht ausgestaltet worden.

Die Problematik dieser Funktion liegt darin, daß Information und Beratung »zu oft aus der Froschperspektive eines engen beruflichen Erfahrungskreises, auf der rein wirtschaftlichen Ebene und vom Standpunkt des Brancheninteresses aus« erfolgt, wodurch sich eine politisch bedenkliche »Verengung des Horizontes« ergibt<sup>26</sup>. Die Gefahr ist nahelegend, daß die Verbände versuchen, über die informative oder konsultative Tätigkeit politischen Einfluß auf die Träger der politischen Willensbildung zu gewinnen. Die unter dem Sammelbegriff des Lobbyismus erfaßten Einrichtungen werden zum großen Teil mit dieser Zielsetzung geschaffen und unterhalten. Die Ausübung politischer oder wirtschaftlicher Macht wird gar zu leicht mit informativen oder beratenden Dienstleistungen getarnt, die sich als Danaergeschenk erweisen, wenn der politische Mandatar nicht auf die Respektierung der konstitutionellen Kompetenzverteilung achtet<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> *E. Küng*, a. a. O., 9 ff.

<sup>27</sup> In einem kürzlich erschienenen Aufsatz »Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie« (»Kyklos«, Vol. XXII, 1969, Fasc. 2, S. 276 ff.) macht *P. Bernholz*, Berlin, prägnante und originelle Ausführungen über die Funktion der Verbände im politischen Informationsprozeß und über die Rolle der verbandlichen Marktmacht bei der Verwertung von Informationen.

## Die Bildung von Machtgegengewicht

Auf Grund der von *J. K. Galbraith*<sup>28</sup> entwickelten Thesen ist das Konzept der »gegengewichtigen Macht« auf die Verbände angewendet worden. Die Verbandsbildung selber wird als ein Prozeß solcher gegengewichtiger Machtbildung erklärt, am deutlichsten etwa am Beispiel der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände.

Das Konzept ist aber auch auf das Verhältnis der Verbände zum Staat anwendbar. Die Tätigkeit der Verbände, besonders ihre Aktivität in der politischen Willensbildung, kann ein demokratisch heilsames Gegengewicht gegen die in der hochspezialisierten Sachkompetenz begründeten Machtstellung der Verwaltungsbürokratie bilden. Im parlamentarischen und außerparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren kann sie gewissen Kombinationen der Parteistrategie entgegenwirken. Damit kann – muß aber nicht unter allen Umständen – eine gewisse Balance zwischen den willensbildenden politischen Kräften herbeigeführt werden.

Immer aber müssen politische Führung und Entscheidung beim Staat und seinen Repräsentanten verbleiben. Denn in einer echten Demokratie ist der Staat Inhaber der politischen Autorität und damit Hoheitsträger, Treuhänder und Garant des Gesamtinteresses und Gemeinwohls. Verbände und Gewerkschaften stehen nicht als gleichberechtigte Träger des politischen Willens *neben*, sondern *in und unter* dem Staat. Die von *Alfred Weber* (Heidelberg) aufgestellte These, wonach die Gewerkschaften zur rechtlichen Parallelität mit dem Staat aufgestiegen seien, würde zu einer Situation des »Staates im Staate«, also zu einer Situation führen, die den Grundvorstellungen von Demokratie nicht mehr entspricht. Diese These kann m. E. auch dann nicht unwidersprochen bleiben, wenn man sie auf die gewerkschaftliche Situation der Bundesrepublik einengt.

Daß die individuelle Freiheit unter den Druck der Verbände und ihrer Politik gerät, muß man, wenn es zunächst auch paradox erscheinen mag, als im Grunde genommen logische Konsequenz des liberalen Freiheitsdogmas hinnehmen. Wenn aber die Freiheit der politischen Willensbildung und schließlich gar die staatliche Autorität selber diesem Verbandsdruck unterworfen werden sollen, dann wird damit die Existenz des demokratischen Staates selber in Frage gestellt. Dann gerät

---

<sup>28</sup> *J. K. Galbraith*, *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power.* Cambridge (Mass) 2. Aufl. 1956; deutsch: *Der amerikanische Kapitalismus im Gleichgewicht der Wirtschaftskräfte.* 1956.

das politische Machtgleichgewicht in Gefahr. Es kommt zum Prozeß der politischen Machtaushöhlung, der schließlich zu einem gefährlichen Souveränitätsschwund beim Staat führt.

### 3. Mögliche Reformen

#### Die fällige Revision des Verbandswesens

Sowohl die wissenschaftliche wie auch die politische Verbandsdiskussion haben es bis zur Evidenz deutlich gemacht, daß hier ein grundlegendes gesellschaftspolitisches Ordnungsproblem vorliegt. Es gilt, die hoheitliche Herrschaftsfunktion des Staates und die gesellschaftlichen Ordnungsfunktionen der Interessenverbände gegeneinander abzugrenzen. Das setzt die kritische Besinnung auf die wahre »Natur« und auf die »echte« Funktion der Verbände im demokratischen Staat voraus.

Die radikale Lösung des Problems würde in der *Aufhebung aller Verbände* und im *Verbot von Neugründungen* bestehen. Aber selbst ein so kritischer Kenner des Verbandswesens wie *Briefs* stellt zu solchen Forderungen fest: »Es kann sich nicht um die Aufhebung des Pluralismus handeln, also um die Beseitigung der Verbände. Das ist weder politisch möglich, noch wirtschaftlich und sozial zu rechtfertigen«, denn Verbände »gehören in den institutionellen Aufriß der modernen Demokratie«<sup>29</sup>. Kritiker des Verbandswesens, wie *Huber* und *Küng*, gehen nirgends so weit, die Aufhebung oder das Verbot der Verbände zu verlangen. Es scheint, daß man sie allgemein als Elemente unserer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Struktur akzeptiert.

Als praktikabler Ausweg verbleibt somit die *Revision des Verbandswesens* nach Struktur und Funktion. Auch dabei handelt es sich, wie *Briefs* bemerkt, um eine eminent politische Entscheidung: »Es handelt sich um die Wahrung der staatlichen Hoheit gegenüber den autonomen – sagen wir ruhig – Hoheitsansprüchen pluralistischer Mächte. Anders ausgedrückt: es handelt sich um die Lösung der unheiligen Allianz zwischen dem demokratischen Staat und der Laissez-faire-pluralistischen Gesellschaft . . .« Und weiter: »Es handelt sich um die Aufhebung der Verfilzung von demokratischem Staat und pluralistischer Gesellschaft zu dem Zweck, einerseits die Hoheit des Staates in der Wahrung des Gemeinwohls klarzustellen, andererseits den pluralistischen Verbänden nach aller Möglichkeit die Chance zu geben, ihren Ausgleich im gesellschaftlichen Raum zu finden«<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> *G. Briefs*, a. a. O., 274.

<sup>30</sup> Ebda, 281 f.

Die fällige Revision hätte sich auf die *Tradition*, die *Funktion* und die *Struktur* der Interessenverbände zu erstrecken, und zwar stets im Blick auf die hoheitliche Autonomie des Staates in der Wahrung des Gesamtwohls. Das Verbändewesen müßte in eine gesellschaftliche und politische Ordnung eingeordnet werden, welche dem institutionell gesicherten Begriff des Gemeinwohls als Inhalt, Ziel und Norm den zentralen Platz einräumt.

Das heißt, daß die Verbände das Gruppeninteresse, das sie vertreten, auch tatsächlich in seiner Abhängigkeit vom übergeordneten und umfassenden Gesamtwohl sehen müssen. Das heißt ferner, daß das Dilemma zwischen Gruppen- und Gesamtinteresse zugunsten des letzteren zu lösen ist, indem die Verbände die gemeinwohlgarantierende Funktion des Staates anerkennen und respektieren. Damit wird die von den Verbänden »beanspruchte Souveränität in Forderungen und Mittelansatz« und ihre Autonomie relativiert. Der Anspruch auf »totale Repräsentanz« ist zugunsten des Rechts auf Mitsprache der kleinen Gruppen aufzugeben. Damit fallen Monopolansprüche hinsichtlich Vertretung und politischer Willensbildung, etwa im Sinne der These von *Alfred Weber*. Anders ist die gesellschaftspolitische Ordnungsfunktion der Verbände im demokratischen Staat nicht zu wahren. Diese würden sich sonst, im gegenteiligen Fall, schließlich zu Elementen totalitärer Gesellschafts- und Staatsformen entwickeln.

Als Folgerung ergibt sich daraus, daß die Verbände ihre Interessenvertretungsfunktion nicht einfach ohne jede Beschränkung und Kontrolle ausdehnen dürfen. Sonst entstehen jene Verbandsherrschaften, welche dank ihrer Machtposition die politischen Gewalten überspielen und die Spielregeln der Demokratie außer Kraft setzen können.

In den Revisionsprozeß wären auch gewisse »*obsolete Strukturen*« einzubeziehen. Im Gewerkschaftsbereich etwa wäre es die alte Frage, ob die Berufsgewerkschaft oder die Industriegewerkschaft die zweckmäßigere Organisationsform darstelle. Das Problem des Gewerkschaftspluralismus ist noch immer aktuell und akut, ja durch die Mitbestimmungsdiskussion sogar noch akuter geworden denn je. Die Alternative »neutrale oder konfessionelle Verbände« spielt auch im Bereich der Interessenverbände eine gewisse Rolle, wenn wir bloß wiederum an die Entwicklung der Gewerkschaften denken. Im Zeichen des II. Vatikanischen Konzils müßte auch diese Frage neu durchdacht werden.

Die funktionelle Revision des Verbändewesens hätte vor allem eine erhöhte Transparenz der Verbandstätigkeit sicherzustellen. Unter Hinweis auf den amerikanischen »Lobbying Act« von 1946 postuliert

*E. Tuchtfeldt* diesbezüglich folgendes: »Das Öffentlichkeitsprinzip, das im Budgetwesen wie in anderen Bereichen des öffentlichen Lebens längst ein selbstverständlicher Grundsatz ist, sollte daher auch auf die wirtschaftspolitischen Funktionen der Verbände Anwendung finden, und zwar im Interesse der Verbände selbst. Denn größere Publizität macht die Interessenlagen deutlicher und reduziert zugleich das in der Öffentlichkeit latent vorhandene Mißtrauen gegen unkontrollierbare Einflüsse auf den Staat«<sup>31</sup>.

Unter diese Publizität fällt u. a. die verbandliche Informativ- und Gutachtertätigkeit im außerparlamentarischen und parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren (Vernehmlassungen, Hearings usw.), ferner die Offenlegung der Partei- und der Wahlfinanzierung durch Verbände. Die wirkungsvolle Ausübung der Ordnungsfunktion durch Verbände in der Demokratie ist weitgehend ein Problem des politischen Vertrauens, die Erwerbung und Bewahrung dieses Vertrauens aber zum guten Teil eine Funktion der verbandlichen Publizität und der Transparenz der verbandlichen Aktivität.

Eine weitere Möglichkeit zur Entschärfung der Verbandsproblematik sieht *Tuchtfeldt* »in der Neutralisierung einseitiger Einwirkungen auf die politischen Kräfte durch antagonistische Kräfte. Denn die potentielle Gefahr zur Ausnützung von einseitigen Machtstellungen wird verringert, wenn durch Organisierung der Gegenseite ein annäherndes Machtgleichgewicht entsteht«<sup>32</sup>. Es geht also um die Stärkung der gegengewichtigen Kräfte innerhalb des Verbandswesens.

Das wichtigste und gleichzeitig wohl auch schwierigste Problem dürfte in der Organisation der *Verbraucherinteressen* und in ihrer Eingliederung in die »verbandliche Front« bestehen. Die Schwierigkeiten der Organisierbarkeit von Verbraucherinteressen sind schon verschiedentlich dargestellt worden<sup>33</sup>. Es wird etwa darauf hingewiesen, daß in Großbritannien und in Skandinavien die verbandliche und insbesondere die genossenschaftliche Organisation der Konsumenten bedeutend weiter fortgeschritten ist als in Westeuropa, daß sie aber auch hier in den letzten Jahren, zum Teil mit behördlicher »Nachhilfe«, eine wesentliche Ausdehnung erfahren hat. Die Ziele, Instrumente und Träger einer aktiven Konsumentenpolitik, die im Prozeß der wirtschaftspolitischen Willensbildung zum Zug gelangen soll, sind beispiels-

<sup>31</sup> *E. Tuchtfeldt*, *Verbände in der pluralistischen Gesellschaft*. Hamburg 1962, S. 70.

<sup>32</sup> Ebda, 72.

<sup>33</sup> So u. a. *Klaus Männel* in seiner Zürcher Dissertation »Die Repräsentation des Verbraucherinteresses«, 1964.

weise in der Schweiz in den letzten Jahren von offizieller Seite entwickelt worden<sup>34</sup>. *E. Küng* betont, daß es eine wesentliche Aufgabe des Staates ist, im ungleichen Kampf zwischen den im allgemeinen gut organisierten Produzenten und den schwer organisierbaren Konsumenten einen gerechten Ausgleich zu finden: »Er ist der Sachwalter des Gesamtwohles und der Officialverteidiger der nicht zusammengesetzten und vertretenen Konsumenten«<sup>35</sup>.

Für den Regelfall gilt zweifellos die Feststellung von *E. Tuchtfeldt*: »Je besser die verschiedenen Gruppeninteressen gegeneinander abgewogen sind, um so weniger können sie auf Kosten der Allgemeinheit gehen. Eine Machtposition, die sich bereits verfestigt hat, muß möglichst durch eine Gegenmacht ausbalanciert werden. Bei Interventionsforderungen an den Staat seitens eines Verbandes erhöht die Existenz eines Gegenverbandes die Sachgerechtigkeit der wirtschaftspolitischen Entscheidung«<sup>36</sup>.

#### Die Zuordnung des Verbandswesens zur Rechtsordnung

Nach *H. Huber* liegt das gravierende Problem in der »fehlenden Zuordnung des Verbandswesens zu unserem rechtlichen System, zur verfassungsmäßigen Machtverteilung«. Das Verbandswesen ist »verfassungsrechtlicher Wildwuchs«, der in rechtliche Bahnen zurückgebracht werden muß. Die fällige Revision des Verbandswesens muß in eine den demokratischen Spielregeln entsprechende Ordnung des Verhältnisses zum Staat ausmünden. Wegleitend dafür sind die folgenden Grundsätze:

1. Der Staat ist und bleibt, als Hüter und Garant des politischen Gemeinwohls, letzte politische Autorität, also Hoheitsträger und Träger der politischen Autonomie.
2. Im Verhältnis zur staatlichen, d. h. politischen Funktion kommt den Verbänden, soweit sie legitime Gruppeninteressen vertreten, eine relative Autonomie zu. Diese bezieht sich auf den gesellschaftlichen Bereich; d. h. der Verband hat als Organ der gesellschaftlichen Interessenvertretung gegenüber dem Staat eine Art »Vororts-Funktion«.

<sup>34</sup> Ein erstes Dokument liegt vor im Bericht »Konsumentenfragen in der Schweiz«, den die 1963 konstituierte »Studienkommission für Konsumentenfragen« im Dezember 1964 veröffentlichte (Sonderheft No. 74 der »Volkswirtschaft«, Bern 1965).

<sup>35</sup> *E. Küng*, Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik. Bern 1941, S. 358.

<sup>36</sup> *E. Tuchtfeldt*, a. a. O., 74.

3. Im Verhältnis der Ordnungsfunktion der Verbände zur politischen Herrschaftsfunktion des Staates kommt diesem der Primat zu. Wesentliche Vorbedingung für eine sachgerechte Ordnung dieses Verhältnisses ist seine Rationalisierung, d. h. die »Versachlichung der Wirtschaftspolitik«, wie sie *Tuchtfeldt* u. a. fordern<sup>37</sup>.

Für die »Einordnung« der Verbandstätigkeit in die politische Aktivität des Staates sind systementsprechende Ordnungseinrichtungen zu schaffen.

Im wesentlichen lassen sich vier institutionelle Formen solcher Einordnung feststellen:

a) die Systeme *regelmäßiger Konsultation der Verbände* durch die Träger der politischen Willensbildung, wobei die Regelung im einzelnen von der bloßen Möglichkeit, Stellungnahmen von Verbänden einzuholen bis zur formal festgelegten verbandlichen Mitwirkung – wie z. B. in Art. 32 Abs. 3 der schweizerischen Bundesverfassung – variieren kann.

b) Die *gemischten Expertenkommissionen* zur Beratung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts im vor- und außerparlamentarischen Verfahren. Zusammensetzung und Arbeitsverfahren führen in der Regel selbsttätig zu einem *interverbandlichen Interessenausgleich*, der seinerseits zu einer Kompromißlösung führt, welche referendumspolitische Interessenkollisionen erübrigt. Es stellt sich in diesem Zusammenhang natürlich das Problem der Unterscheidung zwischen echten und unechten Kompromissen<sup>38</sup>.

c) Ein dritter Weg besteht in der Bestellung *von beratenden Beiräten* der Interessentenorganisationen bei den wirtschaftspolitischen Instanzen nach dem Muster der englischen Consultative Committees. Für die BRD wären die wissenschaftlichen Beiräte bei einzelnen Bundesministerien, für die Schweiz die beratenden Kommissionen für die Ausführung bestimmter Gesetze, wie z. B. die Eidg. Fabrikkommission, die Eidg. Kartellkommission, die Kommission für das Landwirtschaftsgesetz u. ä. zu erwähnen.

d) Schließlich verbleibt als letzte und sozusagen »oberste« Regelung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit unter den Organisationen

---

<sup>37</sup> *E. Tuchtfeldt*, Die wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 4, (1959), S. 298 ff. Dasselbst weitere bibliographische Hinweise zum selben Thema.

<sup>38</sup> Zu dieser Frage vgl. *Th. Pütz*, Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik. In: »Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik«. A. a. O., 51 ff.

der Sozialpartner und mit dem Staat, im Sinne einer »action tripartite« oder »action concertée«, die *Einrichtung von zentralen Räten*. Beispiele, wie der »Sociaal-Economische Raad« in den Niederlanden, der »Conseil national Economique« und der »Conseil national du Travail« in Frankreich und in Italien, der »Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen« in Österreich, fungieren, bei je verschiedener Umschreibung von Funktion und Aufgabe, seit mehr oder weniger langer Zeit mit verschiedenem Effekt. Die Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates ist in der BRD bisher, wohl in Erinnerung an negative Erfahrungen mit dem Reichswirtschaftsrat der Weimarer Republik, ebenso abgelehnt worden wie in der Schweiz die Schaffung eines Wirtschaftsrates auf Bundesebene, neben den beiden parlamentarischen Kammern, obwohl der Gedanke hier wie dort immer wieder in der politischen Diskussion auftaucht.

Um die Verbandseinflüsse auf die wirtschaftspolitische Willensbildung zu entschärfen, ist es notwendig, in zwei Richtungen Kriterien für das gegenseitige »Verhalten« der Interessenverbände und des Staates aufzustellen.

In der Schweiz beispielsweise ist das Vernehmlassungsrecht der »maßgebenden Organisationen der Wirtschaft«, der sogenannten Spitzenverbände also, wie oben dargelegt, in der Verfassung verankert. Wie diese Vernehmlassungen zu erfolgen haben, welche Folge ihnen zu geben ist, ob und wie sie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, darüber sind bisher keine Normen erlassen worden. Diese Regelung ist der Verwaltung und den Beteiligten überlassen, was vielerorts als unbefriedigend empfunden wird. In einem parlamentarischen Vorstoß wurde neulich eine präzisere Regelung, ohne bis zum Erlaß eines förmlichen Verbandsgesetzes zu gehen, angeregt, so daß die Diskussion darüber wieder in Gang kommen dürfte.

Ebenso wichtig ist es, daß der Staat für seine Interventionen im wirtschafts- und sozialpolitischen Aktionsfeld Kriterien festlegt. Als »ein nachahmenswertes Beispiel für die Kodifizierung solcher Interventionskriterien« betrachtet *Tuchtfeldt*<sup>39</sup> die 1947 in die schweizerische Bundesverfassung aufgenommenen sogenannten Wirtschaftsartikel, insbesondere den Art. 31 bis Abs. 3–5, der festlegt, unter welchen Voraussetzungen der Bund, unter Abweichung vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, zu intervenieren befugt ist. »Die Abweichung

---

<sup>39</sup> E. Tuchtfeldt, a. a. O., 80.

von der Handels- und Gewerbefreiheit darf niemals den Weg des geringsten Widerstandes bedeuten«<sup>40</sup>.

Letztlich wird es immer darum gehen, eine den demokratischen Spielregeln gemäße Ausmarchung zwischen der politischen Hoheits- und Gemeinwohlfunktion des Staates und der gesellschaftspolitischen Ordnungsfunktion der Interessenverbände zu vollziehen<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> *Leo Schürmann*, Die rechtliche Tragweite der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung. Heft 31 der Beiträge zur schweizerischen Verwaltungskunde, Zürich 1948, S. 11.

<sup>41</sup> Im einzelnen dazu *W. Büchi*, Zur Diskussion um die ordnungspolitische Funktion der Verbände. Im Sonderheft »Die Integration der Verbände in Staat und Gesellschaft« von »Wirtschaft und Recht« No. 3/1962, 14. Jg., S. 180 ff.