

# Brauchen wir ein Verbände-gesetz?

*Von Friedrich Graf von Westphalen*

Wie in einem Brennspiegel sind die vielschichtigen Problemfelder unseres auf Loyalitäten beruhenden Sozialgefüges zu sehen gewesen, als die Gewerkschaften Anfang Juli 1977 die »konzertierte Aktion« boykottierten, der Bundesarbeitsminister diese Verhaltensweise guthieß, und auch vom Bundeskanzler Verständnis für die Abstinenz der Gewerkschaften gezeigt wurde — gegen den damaligen Bundeswirtschaftsminister Friderichs, und alles nur, weil die Arbeitgeberverbände und einige Großunternehmen gegen das Mitbestimmungsgesetz eine Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe eingereicht hatten. Es war indessen nur eine Frage des Datums, wann die Vehemenz der Interessenkonflikte die gemeinsame Basis wechselseitiger Loyalitäten ins Wanken geraten ließ, weil Verbändemacht und Staatsmacht disparate Interessen verfolgten. Schon lange wird ja vom »Verbände-staat« gesprochen, und das Wort vom »vergesellschafteten Staat« macht die Runde, womit ja gesagt werden soll: Der Staat akzeptiert und respektiert nicht nur die Macht der Verbände, vielmehr: Die Verbände sind heute derartig mächtig, daß sie — wenn sie nur wollen — gegenüber dem Staat — und hier macht keine Regierung, gleich welcher Couleur eine Ausnahme — ihren (egoistischen) Willen durchsetzen können. Immerhin: Es gibt an die 200 000 Verbände in Deutschland, allein 631 haben Lobbyisten in Bonn akkreditiert. Ebenso zwangsläufig wie nachweisbar: Verbände üben Einfluß auf die Gesetzgebung aus, mehr oder weniger direkt, mehr oder weniger offenkundig — angefangen von den Gewerkschaften bis hin zu Großunternehmen und dem Verband der Handelsmühlen, um nicht einmal den unwichtigsten, in Bonn residierenden Verband zu nennen.

Verstärkt ist daher in der politischen Diskussion in den vergangenen Monaten die Frage aufgetaucht — vor allem in der FDP und in der CDU, dort vornehmlich in der Jungen Union —, ob es nicht erforderlich sei, ein Verbände-gesetz zu schaffen, um auf diese Art und Weise sicherzustellen, daß der politische Einfluß von Verbandsmacht demokratisch kontrolliert und eingebunden wird. Ausgangspunkt aller dieser Überlegungen ist der Grundtatbestand aller verfassungsrechtlichen Grammatik: Der Staat darf auf seinem Territorium kein Machtgebilde dulden, welches er nicht beherrschen oder befehlen kann, sonst wird das allein dem Staat zustehende gesetzliche Gewalt- und Autoritätsmonopol in Frage gestellt. Gleichzeitig würden dann aber auch politische Verantwortlichkeit (im Rahmen demokratischer Kontrollen) und politische Einflußnahme auseinanderklaffen — eine Entwicklung, die zwangsläufig die Legitimationsfrage nach sich zieht, falls der Satz richtig ist, daß nur dem politische Verantwortung zufällt, der sich demokratischer Kontrolle unterwirft.

Jede Diskussion um die Schaffung eines Verbände-gesetzes muß daher zunächst bei dem Grundtatbestand ansetzen: Es ist die Frage nach der Verfaßtheit staatlicher Macht unter den konkreten politischen Bedingungen der Gegenwart zu stellen, sodann die Frage nach den verfassungsrechtlich relevanten Funktionen, in denen sich Verbandsmacht heute äußert; erst dann kann die Frage beantwortet

werden, ob denn überhaupt eine Verbändegesetz — früher war von einem Sozial- und Wirtschaftsrat oft die Rede — geeignet ist, die hier zu bewältigenden Strukturprobleme moderner Industriegesellschaften in zuträglicher Weise zu reglementieren.

Der Autoritätsschwund des Staates ist heute allenthalben zu spüren; der Staat der Industriegesellschaft ist — nahezu zwangsläufig — ein ausgesprochen schwacher Staat. Die politisch immer noch kontrovers geführte Diskussion um die Ursachen des Terrorismus belegt dies mit großer Auffälligkeit. Es ist den Politikern offenbar nur schwer möglich — ungeachtet aller Appelle an die »Solidarität der Demokraten« —, eine einheitliche Linie zu finden — weder im Hinblick auf die Ursachenerforschung noch hinsichtlich der erforderlichen Therapievorschlüge. Daher erschöpft sich die Diskussion, sieht man von einigen wenigen löblichen Ausnahmen ab, allzu sehr im Bereich des Instrumentellen: Die Politiker beschränken sich darauf, die gesetzlichen Handhaben gegen die Gefahren des Terrorismus zu verschärfen — angefangen von Reformen des Strafprozesses über eine Neuregelung des Meldewesens und des Waffenrechtes bis hin zur Novellierung des (bundes-einheitlichen) Polizeirechts. Doch stehen auch hier, prüft man die Gesetzgebungsvorschläge im Detail, die Kontroversen im Vordergrund — nicht zuletzt deswegen, weil viele Politiker nach wie vor glauben, es reiche aus, »die bestehenden Gesetze auszuschöpfen«. Wie schwach der Staat — trotz des Erfolges in Mogadischu — ist, wird auch an einem anderen Sachverhalt deutlich: Bund und Länder haben — nach wie vor — trotz verschiedener, in der Sache weitgehend einheitlicher Gerichtsurteile keine gemeinsame Basis gefunden, wie denn Verfassungsfeinde aus dem öffentlichen Dienst — als Anwärtler ebenso wie als Beamte oder Angestellte — zu entfernen oder fernzuhalten seien. Was einmal im Januar 1972 beschlossene Sache der Länder und des Bundes war, ist mittlerweile in Vergessenheit geraten. Kein Wunder, daß die Zahl der »Verfassungsfeinde« im öffentlichen Dienst — nimmt man die veröffentlichten Verfassungsschutzberichte als Belege — von Jahr zu Jahr ansteigt, besonders in den Schulen. Und nach wie vor fehlt der Mut, gemäß den gesetzlichen Möglichkeiten verfassungsfeindliche Organisationen — wie z. B. die sog. K-Gruppen und die DKP zu verbieten. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang, daß der vom CDU-Bundesvorstand beschlossene Verbotsantrag »nur« auf die K-Gruppen zielte; die DKP als politischer Gegner wurde bewußt ausgespart, ungeachtet ihrer erwiesenen Verfassungswidrigkeit. Inzwischen ist aber die Durchführung dieses Beschlusses, was in hohem Maß symptomatisch ist, auch schon in Vergessenheit geraten.

Bündelt man die hier nur skizzierten Symptome zu einem Gesamtphänomen, so ergibt sich: Der Staat der Industriegesellschaft ist der geistig-sittlichen Selbstdarstellung nicht mehr fähig. Der Staat versteht sich eben heute nicht mehr als Instanz des Sittlichen, und er wird von seinen Bürgern auch nicht mehr so verstanden. Der Staat, einst als Instanz des Sittlichen, als Inkarnation des Geistigen von Hegel konzipiert, hat inzwischen auch den letzten Rest an Sakralität verloren: Der Staat erscheint nicht mehr als die Verkörperung des autonomen Wertes, dem der Bürger Gehorsam in sittlicher Verantwortung schuldet.

Der Staat hat sich selbst aus der Verpflichtung zur Moralität entlassen, was sowohl deswegen geschah, um den Staat auf seine eigentliche Aufgabe, auf die

wertneutrale, rational begreifbare Zweckerfüllung ausschließlich auszurichten, was aber auch deswegen erfolgte, dem Staat auf diese Weise — im Zeichen der pluralistischen Wertvorstellungen, die denklogisch, aber auch politisch auf der Ebene des Staates zum Wertnihilismus tendieren — aus seiner Verpflichtung zu entlassen, Gesetze zu erhalten oder zu schaffen, die die Moralität mit Anspruch auf Strafsanktion im Fall der Übertretung zum Gegenstand haben. Moralität und auf einer höheren Ebene Religion sind für den Staat der Industriegesellschaft Privatsache. Auf Grund dieser Erkenntnis kommt auch die während des Wahlkampfes 1976 angelaufene »Wertediskussion« notwendigerweise zum Stillstand: der Staat kann auf Werte hin nicht weiter verpflichtet werden, als die Gesellschaft und mit ihr der Gesetzgeber diesem Staat freiwillig zuzuerkennen bereit ist. Dies aber ist kaum mehr, als der gesellschaftliche Minimalkonsens trägt und zu tragen sich verpflichtet weiß. Deshalb hat Forsthoff Recht: »Geistiger Impulse ist der Staat der Industriegesellschaft nicht fähig, da er sich selbst nicht als ein Gebilde von geistiger Signatur versteht und verstehen kann.«<sup>1</sup>

Verstärkt wird die Tendenz zur Auflösung der Staatlichkeit — verstanden als tatsächlich geübte politische Autorität — durch die Zweckrichtung des Staates. Diese ist je länger, desto mehr auf Daseinsvorsorge für den Bürger gerichtet. Der Staat stellt seine Leistungen dem Bürger zur Verfügung: durch die Konjunktur-, Finanz- und Währungspolitik, im Bildungsbereich, in der Sozialpolitik, ausgeprägt vor allem in der Kranken- und Rentenversicherung, einschließlich der staatlichen Hilfen im Fall der Arbeitslosigkeit. Durch die vielseitige und vielfältige Verwirklichung dieser Daseinsvorsorge legitimiert sich der Staat, sein Wesensmerkmal ist die Sozialstaatlichkeit. Die Funktionstüchtigkeit des Staates, verkörpert in den staatlichen Leistungen, die der Bürger, auf sein Recht pochend, in Anspruch nimmt, legitimiert daher auch den staatsbürgerlichen Gehorsamsakt. Damit aber scheint eine Gefahr auf, die Carl Schmitt dahin umschrieben hat: »Die soziale Frage ist die Frage der Verteilung des Sozialprodukts.«<sup>2</sup> Forsthoff seinerseits hat diese Erkenntnis um eine zusätzliche bereichert: »Außerdem steht und fällt die Industriegesellschaft mit der sozialen Umverteilung, die nur mit staatlichen Mitteln durchzuführen ist.«<sup>3</sup> Damit aber wird der Mangel an umverteilungsfähigem Sozialprodukt zum Ernstfall des heutigen Staates, zu einer Frage auf Leben oder Tod: Wenn der Staat sich heute gegenüber seinen Bürgern nicht mehr als sittliche Instanz legitimiert, weil die Legitimität staatlicher Anordnungen sich nicht auf Grund wertrationaler Einsicht des Bürgers herleiten läßt, dann entfällt die Basis für die Gehorsamspflicht des Bürgers: Ein Staat, dessen Nützlichkeit für den einzelnen nicht evident, sondern radikal in Frage gestellt ist, legitimiert sich nicht mehr in ausreichend plausibler Weise. Bernd Guggenberger sieht diesen Sachverhalt mit der gebotenen Illusionslosigkeit: »Jedes ›Versagen‹ des Staates im Hinblick auf die ihm zugemuteten Funktionen entbindet von der Gehorsamspflicht.«<sup>4</sup> Natürlich hängt dies alles damit zusammen, daß ein tragendes, jenseits

<sup>1</sup> Der Staat der Industriegesellschaft, S. 58.

<sup>2</sup> Nehmen/Teilen/Weiden. In: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, hrsg. von Ernst Forsthoff, Darmstadt 1968, S. 102.

<sup>3</sup> Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 164.

<sup>4</sup> Guggenberger, Wem nützt der Staat? Stuttgart 1974, S. 23.

aller pluralistischen Wertvorstellungen einigendes geistiges Band heute nicht mehr besteht; es gibt keine verlässliche gemeinsame Basis mehr für ein Bild vom Menschen in Staat und Gesellschaft: alles ist in Frage gestellt, nichts ist verbindlich und darf nicht mehr hinterfragt werden. Staatliche Daseinsvorsorge und Technik hingegen legitimieren sich aus sich selbst — solange sie funktionieren. So lange bleibt die auf diesen beiden Pfeilern ruhende Gesellschaft des Industriezeitalters stabil. Aber staatliche Legitimität ist unverbrüchlich an die rundum einleuchtende Identifikation des Bürgers mit seinem Staat geknüpft; der Bürger, der weiß, warum er »beherrscht« wird, der staatliche Anordnungen respektiert und bereit ist, ihnen Folge zu leisten — ohne sie in Frage zu ziehen, ohne sie auf ihre Nützlichkeit für den eigenen Haushalt abzuklopfen, ohne den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen, praktisch aus Angst vor sonst fällig werdenden staatlichen Sanktionen.

Daran fehlt es unter den Bedingungen heutiger Staatlichkeit ersichtlich. Daß aber die Legitimitätsfrage in letzter Zeit mehr und mehr gestellt wird, hat eine weitere Ursache: Nicht nur der Staat tritt dem einzelnen unmittelbar gegenüber, es ist das »System«, jener Verbund von staatlicher Gewalt und Verbändemacht angesichts einer zunehmend komplizierter werdenden Welt. Sie erscheint dem einzelnen nicht mehr transparent, nicht mehr zu beeinflussen und schon gar nicht beherrschbar oder steuerbar. Unter den Bedingungen der heutigen Technizität ist der einzelne dem »System« hilflos ausgeliefert. Organisierte Interessen stehen im Vordergrund, sie beherrschen die Szene, sie allein können sich offenbar noch durchsetzen. Je geringer der Grad der Organisation kongruenter Interessen, um so verlassener und hilfloser sind diese Interessen. Denn das Gemeinwohl hat keine Appellationsinstanz mehr; der Staat versteht sich, tatsächlich bewertet, nicht mehr als Wahrer des Gemeinwohls, der die Macht und die Kraft hätte, sich gegen die Herrschaft der organisierten Interessen durchzusetzen. Der Staat versteht sich vielmehr — und dies belegt ja das Beispiel der »konzertierten Aktion« — als Interessenmittler, als Makler, der hofft, daß seine Appelle befolgt werden — aus eigener Einsicht der Beteiligten, nicht weil der Staat die Macht hätte, sich auch gegen den widerstrebenden Willen organisierter Interessen Gehör zu verschaffen.

Die bereits eingangs erwähnten Ereignisse um die »konzertierte Aktion« belegen anschaulich, was hier gemeint ist. Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums und der Wirtschaft regelt bekanntlich den Mechanismus der »konzertierten Aktion«. In § 1 geht es davon aus, daß Bund und Länder verpflichtet sind, »bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten«. Dann fährt diese Bestimmung fort: »Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.« Dabei ist die sog. »konzertierte Aktion« nach § 3 nichts anderes als »ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmerverbände«. Es fällt also auf: Nichts wird hier von Seiten des Staates befohlen, verfügt oder angeordnet. Vielmehr begnügt sich die Regierung damit, »Orientierungsdaten« zur Verfügung zu stellen — in der vom Gesetz gestützten

Erwartung, daß sich die Beteiligten auch daran halten werden. Loyalität wird also gesetzlich vorausgesetzt, ohne erzwungen werden zu können und ohne erzwungen werden zu sollen; praktisch ist es ein Appell an die Vernunft, an das freiwillige Zurückstecken der eigenen (egoistischen) Belange der Verbände, so daß dadurch das Gemeinwohl wenn nicht gewahrt, so doch nicht auffallend verletzt werden soll. Erkennbar, wie zerbrechlich ein solches Gespinst ist.

Da aber der Staat nach unserem Verfassungsverständnis die Freiheit des Einzelnen zu garantieren verpflichtet ist — nicht nur juridisch aufgrund einer Appellation eines in seinen Freiheitsrechten verletzten Bürgers, sondern in erster Linie politisch, verstanden als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe im Blick auf die Zukunft —, müssen wir mit aller gebotenen Dringlichkeit den Staat in seiner Staatlichkeit als Träger letztinstanzlicher Gemeinwohlverantwortlichkeit denken — und ihn danach auch strukturieren. Dann aber ist es eine zwingende Konsequenz: Der Staat darf einfach keine Organisation und kein Machtgebilde neben sich dulden, das er nicht beherrschen und zu befehlen in der Lage und bereit ist. Um aber die strukturellen Schwierigkeiten und Komplexitäten der damit aufscheinenden Aufgabe — die Dinge liegen tatsächlich ja genau anders — zu erkennen, soll ein kurzer Blick auf die Bedingungen organisierter Machtentfaltung außerhalb des staatlichen Bereichs geworfen werden. Dabei gilt es im Auge zu behalten: Soweit der Staat sich heute durch Erfüllung der Daseinsvorsorge für den Bürger legitimiert, ist — stillschweigende — Voraussetzung, daß die Wirtschaft expandiert, daß verteilungsfähiges Sozialprodukt weiterhin vermehrt wird — eine Entwicklung, zu der mangelndes Wirtschaftswachstum, fehlende Investitionsbereitschaft sowie inflationäre Geldentwertung quer verlaufen. Der Staat indessen kann nur geben, was er vorher genommen hat.

Im Prozeß dieser staatlichen Umverteilung, einer zunehmend kollektivistischen Daseinsvorsorge setzt hingegen nicht nur der Staat die entscheidenden Daten in Form politischer Verordnungen, Gesetze und Regelwerke. Wesentliche Daten werden gleichermaßen — oft praktisch im Vorfeld staatlicher Aktivitäten, so z. B. bei fehlender Investitionsneigung der Unternehmer — von organisierten Interessenverbänden und einzelnen Dritten gesetzt. Dadurch aber nehmen diese Kräfte unmittelbar am politischen Entscheidungsprozeß — im weitesten Sinn verstanden — maßgebenden Anteil. Dies gilt indessen nicht nur für die Gewerkschaften; es gilt nicht minder für die Großunternehmen, ebenso für die Wirtschaftsverbände und sonstige Gruppenzusammenschlüsse auf Basis kongruenter Interessen. Sie alle setzen — freilich qualitativ und quantitativ unterschiedlich — wirtschaftliche Daten, die politisch relevant werden, weil sie das »Vorfeld« politischer Entscheidungsfunktion betreffen und dieses so oder anders beeinflussen. Das aber führt zu dem Resultat: »Der Staat ist genötigt, seine Macht mit den organisierten gesellschaftlichen Kräften zu teilen.«<sup>5</sup> Zwischen Staat und Verbänden besteht deshalb eine funktionale Verbindung: die Verbände erfüllen eine unerläßliche Aufgabe, indem sie Entscheidungen setzen, die unmittelbaren Einfluß auf die Erfüllung der eigentlich nur dem Staat zukommenden Aufgaben im Hinblick auf die Durchsetzung bestimmter politischer Ziele ausüben.

<sup>5</sup> Forsthoff, a. a. O., S. 123.

Es liegt auf der Hand: Dieser Sachverhalt übersteigt entschieden die grundgesetzlich verankerte Tarifautonomie: Gewerkschaften und Arbeitgeber setzen, was alljährlich unschwer festzustellen ist, eben nicht nur Daten für die eigenen Tarifpartner, sondern die von ihnen akkordierten Tarifabschlüsse haben unmittelbare gesamtwirtschaftliche Bedeutung. In anderen Tarifgebieten werden sodann ähnlich liegende Abschlüsse auf Einkommensverbesserungen und Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen nachvollzogen, denn was dem einen recht ist, ist dem anderen billig: Was den Metallern frommt, schickt sich — mit nur graduellen Unterschieden — auch für die Drucker. Ähnlich liegen die Dinge bei den Großunternehmen: Ihre Entscheidungen, Investitionen vorzunehmen oder zu unterlassen, als Gegenmittel des Streiks die Aussperrung zu wählen oder wegen schlechter Ertragslage Rationalisierungsreserven in Form von Arbeitsplätzen zu mobilisieren — das alles sind im Hinblick auf die Konjunkturlage und die Daseinsvorsorge des Staates Datenkränze, die der Staat als Leistungsträger dieser Daseinsvorsorge gegenüber seinen Bürgern respektieren muß; er kann sie nicht mehr einseitig aufheben oder verändern. Dadurch entsteht ein Sozialgefüge, das die Politiker — ohne Rücksicht auf parlamentarische Mehrheitsverhältnisse — bindet, weil auch der Staat nicht die Kompetenz und Machtfülle besitzt, es einseitig auf seine Interessen bezogen außer acht zu lassen. Dieses noch im wesentlichen intakte Sozialgefüge ist daher auch der eigentliche Grund für die noch nicht allenthalben erkannte Ohnmacht des Staates. Der Staat funktioniert, solange dieses Gefüge in Ordnung ist, solange ein halbwegs zureichender Konsens der Beteiligten besteht: Das »System« trägt und garantiert den Staat, nicht umgekehrt, wobei das Maß an Loyalität das alles entscheidende Kriterium ist, ein Auseinanderbrechen im Grunde disparater Interessen zu verhindern. Denn: Auf die »Unbotmäßigkeit« der Arbeitgeber gegenüber gewerkschaftlichen Erwartungen folgte, wäre es anders, dann der Streik, darauf die Aussperrung, die konjunkturelle »Erholung« wäre gänzlich in Frage gestellt, die Rezession mit größerer Arbeitslosigkeit die Konsequenz — und vor allem: der soziale Friede wäre dahin, der Kampf der organisierten Interessen gegeneinander wäre das beherrschende Thema, es ginge ums Siegen und Recht behalten, und der Staat würde nicht einmal in der Lage sein, eine Zwangsschlichtung zu erreichen, geschweige denn, sie durchzusetzen: der »vergesellschaftete Staat« ist dazu nicht mehr in der Lage; ihm fehlen die Machtmittel.

Verstärkt wird diese strukturelle Verflechtung zwischen Staats- und Verbandsmacht auf der Ebene der handelnden Politiker in den Parlamenten. Denn diese sind — je länger desto mehr — immer weniger Repräsentanten der »Basis«, sondern Delegierte von Interessenverbänden. Das ist kein Problem, sondern ein Dilemma: Im VIII. Deutschen Bundestag sind 63,1 Prozent der Abgeordneten gewerkschaftlich organisiert. Die Entwicklung lief von 1949 angefangen ganz kontinuierlich, wie folgende Zahlen belegen: 1949 = 28 Prozent, 1953 = 38,1 Prozent, 1957 = 38,9 Prozent, 1961 = 42,6 Prozent, 1965 = 46,7 Prozent, 1969 = 55,2 Prozent, 1972 = 61,4 Prozent. Im VIII. Deutschen Bundestag sind insgesamt 236 Abgeordnete DGB-gewerkschaftlich organisiert, wovon 209 der SPD-Fraktion zuzurechnen sind, 22 Abgeordnete der CDU und 5 Abgeordnete der FDP. In die gleiche Kategorie zählen die Abgeordneten, die Angestellte politischer und gesellschaftlicher Organisationen sowie Angestellte von Wirt-

schaftsorganisationen sind, einschließlich der Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen. Dies sind insgesamt 124 Abgeordnete = 23,9 Prozent. Daß in diesem Bereich politisch höchst unliebsame »Verfälschungen« bestehen, ist nicht erst seit dem Wahlkampf 1976 ein Thema, als Kurt Biedenkopf die gewerkschaftliche »Filkokratie« im Ruhrgebiet zum Wahlkampfschlager erhob. Um das Bild abzurunden, damit aufgezeigt werden kann, wie weit die Abgeordneten den Kontakt zur »Basis« zu verlieren drohen, sei auch darauf hingewiesen: Die Gruppe der Beamten im Bundestag zählt als stärkste Gruppe immerhin 158 Mitglieder = 30,5 Prozent. Demgegenüber ist die Gruppe der Hausfrauen und Arbeiter, also der sog. »Randgruppen« insgesamt nur 2,7 Prozent = 14 Abgeordnete stark. Daß dies alles nicht ohne Rückwirkungen auf das politische Bewußtsein des Bürgers bleibt, liegt auf der Hand: Auffallend reagiert ja der Bürger auf die zunehmende Funktionalisierung und Bürokratisierung politischer Repräsentanz, indem die Zahl der »Bürgerinitiativen« ständig wächst, gleichgültig aus welchem Anlaß und gleichgültig gegen welche Maßnahme sie im Einzelfall gerichtet ist. Von den Politikern weitgehend allein gelassen, hilflos dem »System« ausgesetzt, versucht der Bürger eben das politische Geschick seines eigenen Bereichs, innerhalb der eigenen überschaubaren Grenzen, selbst gestaltend in die Hand zu nehmen. In einer Zeit, in der die Zahl der Mitglieder der »Bürgerinitiativen« bereits höher liegt als die Zahl der Mitglieder in den etablierten politischen Parteien, sollte der Hinweis gestattet sein: Es ist politisch nicht ganz unbedenklich, weil im Ansatz durchaus revolutionär, was sich hier — mit einem deutlichen Anti-Effekt — an der »Basis« tut. Es ist die zwangsläufige Reaktion des Bürgers, wenn Politik in Stagnation erstickt, wenn Politik zu Verwaltung degeneriert.

Damit aber stellt sich die entscheidende Frage aufs neue: Wie ist es möglich und zu erreichen, dem Staat ausschließlich wieder die Verantwortlichkeit für die Wahrung der Gemeinwohlbelange zuzugestehen? Wie ist es zu erreichen, daß die organisierten Interessenverbände das Terrain politischer Entscheidungskompetenz wieder an die Träger staatlicher Macht abgeben, das ihnen auf Grund der Bedingungen des Systems, nicht etwa als Folge einer Usurpation zugefallen ist? Maßgebendes Kriterium ist dabei jedoch — neben der erforderlichen, ordnungspolitischen Neugestaltung — die Antwort auf die Frage, wie die Freiheit des Individuums gesichert und bewahrt werden kann. Denn der Staat ist nicht um seiner selbst willen in Existenz und Funktion gesetzt, sondern deswegen, um das Zusammenleben der Bürger in Friede und Freiheit zu ermöglichen und zu gewährleisten — der Würde der Person wegen, der alle staatliche Machtausübung zu dienen verpflichtet ist.

Sieht man von den politischen Versuchen ab, die »Sozialpflichtigkeit« der Verbände bewußt zu machen, so ist vor allem dies bedeutsam:

Die FDP hatte im März 1977 einen in der Öffentlichkeit so gut wie gar nicht beachteten Entwurf eines Verbändegesetzes vorgelegt. Ziel dieser Vorlage war es sicherzustellen, daß auf der Ebene der Verbände eine Demokratisierung der Binnenstruktur erfolgen sollte. Verbände sollten nur dann gesellschaftlich legitim sein, wenn sie demokratisch strukturiert werden<sup>6</sup>. Inzwischen ist allerdings die

<sup>6</sup> Vgl. Entwurf eines Verbandsgesetzes in der Fassung vom 19. 12. 1976.

FDP auf ihrem Kieler Parteitag von diesen Vorstellungen abgerückt, und auch in der CDU scheint im Augenblick wenig Neigung zu bestehen, dem Problem von Verbandsmacht durch ein Verbändegesetz zu Leibe zu rücken, obwohl in der Jungen Union viele Kräfte diesen Weg favorisieren.

Ungeachtet der politischen Notwendigkeit, Verbandsmacht wirksam einzugrenzen, um die erforderliche, grundgesetzlich verbürgte Freiheitssicherung zugunsten des Bürgers zu erreichen, sprechen drei Einwände gegen die Schaffung eines Verbändegesetzes. Die Forderung, das gesamte Verbandswesen zu demokratisieren, würde zumindest gegenüber den Gewerkschaften leerlaufen, weil diese bereits eine »demokratische Binnenstruktur« weitestgehend verwirklicht haben. Darüber hinaus: Die Demokratisierung des Verbandswesens würde zwangsläufig zu einer Demokratisierung der gesamten Gesellschaft in ganz wesentlichen Teilbereichen führen; die Staatsunabhängigkeit wichtiger Verbände, wie z. B. der karitativen Hilfsorganisationen der Kirchen, wäre damit gefährdet. Mehr noch: Es bestände Gefahr, daß das demokratische Prinzip als Gestaltungsmaxime vom Bereich des Staates auf den der Gesellschaft ausgedehnt würde, wodurch der für den Bestand des freiheitlichen Rechtsstaats schlechthin konstitutive Unterschied zwischen Staat und Gesellschaft eingeebnet würde. Noch spezifischer ist ein zweiter Einwand: Wer entscheidet denn mit Anspruch auf Richtigkeit, ob ein Verband im Einzelfall die Gebote des Gemeinwohls verletzt hat oder nicht? Es mag formell zutreffend sein, diese Entscheidung — dies hatte z. B. auch die FDP vorgeschlagen (vgl. § 15 Abs. 2) — den ordentlichen Gerichten zuzuweisen. Freilich wird damit die Gefahr gefördert, daß der Richter insoweit zur Entscheidung von ausschließlich politischen Sachverhalten berufen wird.

Noch entscheidender ist jedoch: Was charakterisiert denn im Einzelfall das Gemeinwohl, wo liegt die Grenze zwischen der Wahrnehmung berechtigter Einzelinteressen und den zu respektierenden Belangen des Gemeinwohls? Hier wollte die FDP als maßgebendes Kriterium den Grundsatz von Treu und Glauben und die Rücksichtnahme auf die Verkehrssitte einsetzen. Doch dies führt ganz und gar nicht weiter. Denn eine Verletzung von Treu und Glauben ist allenfalls geeignet, als Antwort auf die Frage zu dienen, ob die Belange des Einzelnen durch einen Verband verletzt worden sind. Gänzlich ungeeignet aber ist dieses Kriterium, wenn es zu ermitteln gilt — und dies ist die schlechthin entscheidende Frage —, ob der Verband als solcher gegen übergeordnete Interessen des Gemeinwohls verstoßen hat — eine Abgrenzung, die von noch weitreichender Bedeutsamkeit ist als der Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber der Macht organisierter Interessen.

Der Rückgriff auf das Prinzip von Treu und Glauben offenbart allerdings keineswegs juristische Phantasielosigkeit. Er läßt vielmehr ein Dilemma erkennen: Offenbar ist der Begriff des Gemeinwohls kaum ausreichend beschreibbar, um Grenzverletzungen in diesem Bereich justitiabel zu machen. Indes ist das Gemeinwohl gewiß viel mehr als nur Treu und Glauben, es ist die Wahrung der Belange der Gesamtheit, die Berücksichtigung des Übergeordneten zu Lasten des Einzelnen, wobei auch der Blick auf die Zukunft politischer Gestaltung zu richten ist. Zutreffend, wenngleich resignierend ist daher die Feststellung der FDP auf ihrem Kieler Parteitag, ein Verbändegesetz würde in der Sache kaum etwas bewirken können.



Dies führt zum letzten Einwand, den es in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen gilt: Der Gesetzgeber ist praktisch bei Schaffung eines Verbände-gesetzes darauf angewiesen, zumindest allen politisch bedeutsamen Verbänden zu attestieren, daß sie von ihrer Zweck- und Zielrichtung her im gegenwärtigen Zeitpunkt gemeinwohlverträglich sind. Es wird kaum möglich sein, schon im Vorstadium eines evtl. Verbände-gesetzes zu differenzieren, welche Verbände denn — schon jetzt — außerhalb der Belange des Gesamtwohls operiert haben und Politik beeinflussen. Dies aber besagt zwingend, der gegenwärtige, für sich schon als höchst unerfreulich und unbefriedigend empfundene Zustand muß festgeschrieben werden. Den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden, den Industrieverbänden, den Banken, den Versicherungen und der gesamten »politisch bedeutsamen« Groß-industrie muß praktisch *carte blanche* erteilt werden. Wenn es aber in der Gegenwart schon nicht möglich ist, materielle Abgrenzungskriterien zwischen gemeinwohl-schädlicher Verbandsmacht und gemeinwohl-verträglicher Verbandsmacht — bezogen auf die jeweiligen politischen Äußerungen — zu finden, so wird dies auch im Hinblick auf die Zukunft gänzlich ausgeschlossen sein. Ein Verbände-gesetz würde sich also darauf reduzieren, die äußerst fragwürdige Forderung nach einer »binnendemokratischen Strukturierung« festzuschreiben, die in der Tendenz die totale »Demokratisierung der Gesellschaft« nach sich ziehen dürfte.

Dies aber führt — ganz zwingend — wegen der Unmöglichkeit, ein Verbände-gesetz zu schaffen, zu dem Resultat: Das Funktionieren unseres Staatsgefüges beruht ausschließlich auf der stillschweigend geübten Institutionalisierung eines Kompromisses zwischen den Trägern staatlicher Autorität auf der einen und den Inhabern und Vertretern organisierter Interessen auf der anderen Seite. Bindeglied dieses Kompromisses ist die gegenseitige Loyalität. Dieses Gefüge kann allerdings auf Dauer nur Bestand haben, wenn jede Seite darauf verzichtet, eigene Interessen zum Nachteil der Mehrheit der übrigen Interessen — gegen das Gemeinwohl — durchzusetzen. Positiv ist also die Bejahung des loyalitätsgebundenen Kompromisses Voraussetzung für die weitere Funktionsfähigkeit unseres Sozialgefüges. Indessen ist es — bis auf weiteres — abhängig von der Existenz eines immer noch umverteilungsfähigen, anwachsenden Bruttosozialprodukts, von der Stabilität der inneren Verhältnisse.

Dies ist nicht gerade ein überwältigender Trost; die Verwundbarkeit eines solchen Systems ist offenkundig. Versteckt ist in dieser Erkenntnis auch ein Schuß Resignation enthalten: praktisch eine Kapitulation vor den Verhältnissen, die die personale Freiheit des einzelnen Bürgers immer mehr und mehr einschnüren, ohne daß die Politik erkennbar wirksame Abhilfe schaffen könnte. Es müßten daher ordnungspolitische Gesamtentwürfe sein, die die Politik anbietet, bezogen auf den Ausgangspunkt aller Politik: Staat und Gesellschaft sind um des Menschen willen gewachsen. Autorität, Kompetenz und Funktion üben sie zum Zweck der Sicherung von Freiheit, Wohlfahrt und Friede zugunsten des Bürgers aus. Diese Einsicht in die Personnatur des Menschen erweckt die Solidarität auf der Basis einer christlich-humanen Tradition vom Sein und Sollen des Menschen. Anknüpfend und aufbauend auf diesem Gedankengut muß — und dies wird gegenwärtig noch viel zu wenig gesehen — der Gedanke der Subsidiarität wieder mehr ins Bewußtsein gerückt werden — auch dies ein tragender Gedanke der christlichen

Soziallehre, daß eben in Staat und Gesellschaft die Bereiche, die überschaubar sind und vom einzelnen geordnet werden können, von den unmittelbar Betroffenen selbst geregelt werden müssen und nicht von übergeordneten gesellschaftlichen Zusammenschlüssen, von Verbänden usurpiert oder vom Staat annektiert werden dürfen. Nur aufgrund einer Rückbesinnung auf das Freiheitsbedürfnis der eigenverantwortlichen Person erscheint es möglich, wenngleich politisch überaus schwierig, die Freiheit der Person auf Dauer zu sichern – gegen Verbände und gegen den Staat, besonders zugunsten der Armen und Schwachen, der Nichtorganisierten.

## GLOSSEN

---

DEUTSCHUNTERRICHT IST EINE ZU ernste Sache, als daß man ihn den Germanisten (oder den Politikern!) allein überlassen dürfte; er geht nicht nur wissenschaftliche Zünfte, er geht die Bürger an.

Zunächst ein Blick zurück, nicht im Zorn, nicht in Nostalgie, auf die Jahre unmittelbar nach dem Krieg. Damals schien, verglichen mit heute, die germanistische Welt noch heil zu sein. Den Studenten, der Deutsch als Schulfach wählte, erwartete wenig Problemgepäck, wenig Methodendiskussion. Der Lehrer in der Schule operierte noch in einem fast geschlossenen Raum, in dem gehört, gelehrt, verdeutlicht wurde: alles ging vom Wort aus und führte zu ihm hin. Von draußen, von Miterziehern außerhalb der Schule kam wenig, was störte, anregte oder aufrüttelte; Funk, Plakat, Massenpresse, Werbung, das alles wirkte noch kaum auf die Schule ein. Fernsehen gab es noch nicht. Neben dem Buch war der Hörfunk, das Hörspiel das einzige literarische Massenmedium. Der Unterricht vollzog sich in allseits respektierten Konventionen: was gutes Deutsch war, geschriebenes oder gesprochenes, stand fest, ebenso was deutsche Literatur hieß und wie man junge Menschen in sie einzuführen hatte. Man brauchte keinen Kanon, man schöpfte aus der Überlieferung. Formalisierte Lehrpläne waren nicht nötig,

denn über die Inhalte war man im großen und ganzen einig. Die Literatur, in jenen Jahren kräftig präsent im Deutschunterricht, wirkte als Norm, als Regulativ für das Deutsch, um das sich Lehrer und Schüler gemeinsam bemühten. Dies ist keine idealisierte Wirklichkeit und keine Idylle. Es genügt an den Namen Theodor Heuss zu erinnern, der in jenen Jahren die Einheit von geschichtlichem Gefühl, literarischer Form und staatsbürgerlicher Haltung ebenso eindrücklich wie taktvoll vertrat – der einzige *homme de lettres* in den oberen Rängen deutscher Nachkriegspolitik und ein Mann, der darin ohne Nachfolge blieb.

Die Germanistik an den Universitäten zog sich in dieser Zeit auf solide Detailarbeit zurück und entsagte volkspädagogischen Ambitionen – nach den Fiebern des Dritten Reiches eine verständliche Haltung. Auch hier bewegte man sich in einem Rahmen gesicherter Überlieferungen. Vom altgermanistischen philologischen Gestein bis zu den leichteren Erd- und Luftschichten der neueren Literaturgeschichte, Geistesgeschichte, Interpretation bildete das germanistische Reich eine Einheit des Denkens und Fühlens, charakteristisch abgehoben von anderen Philologien. So wenigstens erschien es dem, der damals an verschiedenen deutschen (oder auch österreichischen, schweizerischen)