

Kirberger, Wolfgang

Article — Digitized Version

Notwendigkeit und Probleme eines Verbändegesetzes

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kirberger, Wolfgang (1978) : Notwendigkeit und Probleme eines Verbändegesetzes, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 9, pp. 461-466

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135234>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Notwendigkeit und Probleme eines Verbändegesetzes

Wolfgang Kirberger, Marburg/Lahn

Die Stellung und die Funktion der Verbände im Gefüge der gesellschaftlichen Ordnung sowie insbesondere die Kontrolle von Verbandsmacht bilden ein zentrales Problem der politisch-praxisbezogenen und wissenschaftlichen Diskussion. Besondere Resonanz hat dabei vor allem die Forderung nach einem eigenständigen Verbändegesetz erfahren. Der folgende Artikel analysiert einige Aspekte dieses Problemkreises.

Angesichts des heutigen Erscheinungsbildes der Verbände herrscht in der öffentlichen Diskussion weitgehende Einigkeit darüber, daß diese Organisationen im Staats- und Gesellschaftsgefüge eine bedeutende faktische Machtstellung einnehmen. Vor allem angeregt durch die oft besonders nachdrücklich als Forderungssteller auftretenden, in vielgestaltigen Formen auf Entscheidungen von Legislative und Exekutive Einfluß nehmenden Interessenverbände der einzelnen Wirtschaftszweige, Sozialpartner und Berufsgruppen hat diese primär politische Macht der Verbände in zahlreichen Schlagworten Ausdruck gefunden. Als Beispiele seien nur die „Verbandsimprägierung der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung“, die „Aushöhlung der Demokratie durch die Pressure Groups“ oder der von Theodor Eschenburg 1956 noch mit einem Fragezeichen versehene, heute aber ohne diese Einschränkung beinahe zum Sammelbegriff für die gesamte Verbandsdiskussion gewordene Buchtitel „Herrschaft der Verbände“ genannt¹⁾.

Das gerade in den letzten Jahren zunehmende allgemeine Unbehagen über fehlende Möglichkeiten, die nahezu alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens maßgeblich beeinflussende Tätigkeit der in ihrer Zielsetzung und Art der Zielverwirklichung weitgehend autonomen Verbände politisch und rechtlich wirksam zu kontrollieren, hat Wissenschaft und Praxis verstärkt veranlaßt, sich mit diesem Problemkreis auseinanderzusetzen und Lösungsansätze zu erarbeiten. So ist inzwischen namentlich im rechts-, wirt-

schafts- und politikwissenschaftlichen Schrifttum eine kaum mehr nachzuhaltende Fülle von Einzeluntersuchungen zur Verbandsproblematik erschienen²⁾.

Forderungen und Anregungen

Daneben war und ist das Verhältnis zwischen Staat und Verbänden Gegenstand bedeutender Fachtagungen wie etwa demnächst – Ende September 1978 – des 52. Deutschen Juristentages. Entscheidende Anstöße sind aber insbesondere auch aus der politischen Praxis durch Umsetzung vorhandener und neuer Erkenntnisse in konkrete, unmittelbar den Gesetzgeber betreffende Forderungen und Anregungen ergangen. Insoweit ist z. B. die von seiten der CDU vorgeschlagene Grundgesetzänderung zu erwähnen, durch welche Verbände bei ihrer Tätigkeit im Bereich wesentlicher öffentlicher Interessen zur Beachtung des Wohls der Allgemeinheit verpflichtet sein sollen. Des weiteren enthält der Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages die Forderung, durch eine besondere Enquête-Kommission untersuchen zu lassen, „ob und inwieweit es einer rechtlichen Regelung der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung bedarf“³⁾.

Von allen Bestrebungen, Verbandsmacht kontrollieren und die Möglichkeiten ihres Mißbrauchs eindämmen zu können, dürfte die weitaus größte Resonanz der von der F.D.P. Ende 1976 vorgelegte Entwurf eines Verbändegesetzes gefunden

Dr. Wolfgang Kirberger, 31, Assessor und Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Marburg. Seine Haupttätigkeit liegt auf dem Gebiet Wirtschaftsrecht sowie Vereins- und Verbandswesen.

¹⁾ Vgl. im einzelnen mit weiteren Nachweisen Wolfgang Kirberger: Staatsentlastung durch private Verbände, Baden-Baden 1978, S. 27 f.

²⁾ Erwähnt seien nur drei umfangreiche juristische Habilitationsschriften: Herbert Leßmann: Die öffentlichen Aufgaben und Funktionen privatrechtlicher Wirtschaftsverbände, Köln, Berlin, Bonn, München 1976; Hans Herbert v. Arnim: Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt a. M. 1977; Gunther Teubner: Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, Tübingen 1978.

³⁾ BT-Drucks. 7/5924, S. 114.

haben⁴⁾. Wenn auch dieses umfassende Gesetzesvorhaben inzwischen parteiintern wieder fallengelassen worden ist, so hat doch die Frage nach der Notwendigkeit zumindest einer Rahmenordnung mit bestimmten Mindestanforderungen an das Verhalten der Verbände nichts von ihrer grundsätzlichen Bedeutung und Aktualität eingebüßt. Einige Aspekte dieses Problemkreises sollen nachfolgend verdeutlicht werden.

Faktoren des Verbändeeinflusses

Die im öffentlichen Leben ausgeprägte Machtstellung von Verbänden, welche im Falle mißbräuchlicher Ausnutzung zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung des Gemeinwohls führen kann, gründet sich in ihrem Ursprung im wesentlichen auf zwei Faktoren:

- die Mitgliederzahl und -struktur der Verbände,
- das durch die Mitgliederverhältnisse sowie die jeweilige Verbandszielsetzung in Art und Umfang konkretisierte Leistungspotential, welches in Form von Finanzkraft, Sachverstand oder anderweitiger Leistungsfähigkeit unmittelbar in den Verbänden vorhanden ist oder mittelbar durch sie repräsentiert wird.

Isoliert betrachtet bilden diese Elemente noch nicht ohne weiteres nach außen wirkende „Machtfaktoren, die das öffentliche Leben als einen überindividuellen, etwa als staatsbezogene Gesamtordnung zu erfassenden Zusammenhang merklich berühren und auf Belange auch nicht verbandsangehöriger Dritter Einfluß nehmen können. Sie gewinnen eine solche Bedeutung jedoch in dem Maße, wie ihnen bei der Durchsetzung spezifisch verbandlicher Partikularinteressen gegenüber konkurrierenden Interessen der Allgemeinheit oder anderer gesellschaftlicher Gruppen ein instrumenteller Charakter zur Unterstützung des eigentlichen Sachanliegens beigelegt wird.

Dabei erfordert die Einflußnahme der Verbände auf die Sphäre auch von Nichtmitgliedern im einzelnen zwar nicht notwendig die Zwischenschaltung besonderer Mittler, wie z. B. von Abgeordneten, Parteien oder Organisationseinheiten der Parlamente und Regierungen. Dies zeigen u. a. die weit über den Bereich der unmittelbar verbandsmäßig organisierten Tarifpartner hinausreichenden Wirkungen der insbesondere von diesen Gruppen maßgeblich geformten Lohn- und Einkommenspolitik. Gerade die Geltendmachung verbandlicher Partikularinteressen über Bezugspunkte wie beispielsweise Abgeordnete oder Angehörige der Ministerialbürokratie, die als herausgehobene Elemente der verfaßten Gemeinschaft entsprechend der staatlichen Organisationsstruktur zur Gestaltung und Lenkung der übergeordneten Gemeininteressen berufen sind, stellt jedoch

in der Praxis einen besonders häufigen wie auch wegen der Intensität und Unmittelbarkeit des Zusammentreffens von Einzel- und Gemeininteressen zugleich kritischen Fall dar.

Von den vielfältigen Anknüpfungspunkten für eine derartige, mit verbreiteter Skepsis beobachtete verbandlich-interessenmäßige Einflußnahme auf die in den Organisationsrahmen des verfaßten Staates eingegliederten Träger übergeordneter Interessen sollen hier nur die wichtigsten angedeutet werden⁵⁾:

- Einwirkung insbesondere auf verbandsangehörige Abgeordnete in den Parlamenten,
- Mitwirkung bei Anhörungsverfahren der Parlamentsausschüsse, z. B. des Deutschen Bundestages aufgrund von § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung,
- Entsendung von Sachverständigen in normale Ausschusssitzungen sowie Zusendung von Stellungnahmen und Durchführung von Besprechungen mit Ausschußangehörigen,
- Einwirkung insbesondere auf verbandsangehörige Amtsträger im Bereich der Exekutive,
- Mitwirkung an Anhörungsverfahren der Exekutive aufgrund besonderer gesetzlicher Bestimmungen, z. B. im Rahmen des Beamten-, Gewerbe- oder Tarifrechts,
- Eingabe von Stellungnahmen und Arbeitsunterlagen an Ministerien aufgrund von § 23 Abs. 1 des Besonderen Teils der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien,
- Mitwirkung in Kommissionen und Beiräten.

Daneben dient mittelbar besonders die von den Verbänden betriebene breite Öffentlichkeitsarbeit, die über die entsprechend beeinflusste öffentliche Meinung auf die staatlichen Träger der Gemeininteressen einwirkt, der Geltendmachung der jeweiligen gruppenspezifischen Interessen.

Wirkungsweise von Verbandsmacht

Die den Verbänden bei der Vertretung der Mitgliederinteressen zukommende Machtstellung ist vor allem darauf zurückzuführen, daß bei den Entscheidungen z. B. des Politikers über den zu berücksichtigenden Umfang besonderer Verbandsinteressen unter gleichzeitiger Zurückstellung anderer Belange neben den unmittelbar sachbezogenen Gründen auch den davon oft kaum zu trennenden Rahmenfaktoren wie insbesondere der Mitgliederzahl bzw. -struktur und dem Leistungspotential des jeweiligen Verbandes Rechnung getragen werden muß.

⁴⁾ Von der F.D.P.-Kommission „Gesellschaftliche Großorganisationen“ am 19. 12. 1976 verabschiedet.

⁵⁾ Vgl. im einzelnen Wolfgang K i r b e r g e r, a. a. O., S. 117 ff., unter Hervorhebung des staatsentlastenden Aspekts.

So ist nicht zu leugnen, daß etwa Forderungen eines mitgliederstarken Verbandes im allgemeinen schon deshalb besonderes Gewicht beigemessen wird, weil sie – vermittelt durch den Verband – von einer breiten Wählerschicht getragen werden. Dabei spielt aus objektiver Sicht keineswegs nur das auf Wiederwahl oder sonstige Amtssicherung zielende Interesse des einzelnen im politischen Bereich tätigen Forderungsadressaten eine Rolle, der unter Umständen durch den Verband etwa im Wahlkampf noch zusätzliche finanzielle oder ideelle Unterstützung erfahren hat und in der Zukunft erhalten möchte. Vielmehr kann der Wille einer beachtlichen Mehrheit von Bürgern schon in Anbetracht des demokratischen Prinzips nicht schlicht ignoriert oder kurz abgetan werden. Darüber hinaus sind bei der Abwägung konkurrierender Interessen insbesondere auch Art und Umfang der möglichen nachteiligen Folgen einer Nichtberücksichtigung des einen oder des anderen Interessenstroms zu beachten. Die Tragweite derartiger Negativwirkungen wird gleichfalls in starkem Maße durch die Anzahl der jeweiligen Interessenten mitbestimmt. Gerade dieser letzte Aspekt ist auch im Falle solcher Verbände von großer Bedeutung, die zwar nur eine geringe Mitgliederzahl aufweisen, deren Mitglieder jedoch, wie etwa bei Zusammenschlüssen einiger führender Unternehmen einer Branche, eine auch die Gemeininteressen berührende erhebliche wirtschaftliche Gestaltungsmacht besitzen.

Sachverstand und Erfahrung

Eine weitere zentrale Rahmenbedingung im erwähnten Sinne bildet der in den Verbänden als Teil des gesamten verbandlichen Leistungspotentials⁶⁾ vorhandene Sachverstand, der in den aufgezählten Formen der Zusammenarbeit mit Legislative und Exekutive in den öffentlichen Bereich eingebracht wird. Hier dokumentiert bereits äußerlich der Umstand, daß staatliche Entscheidungsträger verbandliche Stellungnahmen vielfach auch ohne eine dahingehende gesetzliche Vorschrift bewußt zum Zwecke einer fachkundigen Beratung oder Anregung einholen, daß die von den Verbänden mitgeteilten Fakten und Ansichten regelmäßig als für die Entscheidungsfindung brauchbar, wichtig oder sogar unerläßlich angesehen werden. Dies dürfte in besonderem Maße für solche Sachbereiche zutreffen, die eine detaillierte Kenntnis spezieller Daten und einen Überblick über alle mit einem Problem zusammenhängenden Sachfragen unter Berücksichtigung des jeweils jüngsten Forschungs- und Entwicklungsstandes verlangen.

Insoweit besitzen die Verbände aufgrund ihres ständigen unmittelbaren Basiskontakts und der besonderen fachlichen Ausrichtung in Verbindung mit oft jahrzehntelanger Erfahrung gerade auf

dem betreffenden Gebiet weithin einen deutlichen Informationsvorsprung gegenüber staatlichen Stellen. Entsprechend wird auch nahezu einhellig hervorgehoben, daß etwa bestimmte Gesetze ohne die Verbände gar nicht erarbeitet werden könnten, weil den zuständigen staatlichen Stellen das einschlägige Material fehle, oder daß viele Verbände „informandi causa unentbehrlich“ seien bzw. ganz allgemein Parlament und Regierung des Sachverstandes der Verbände bedürften⁷⁾. Gerade diese Form der Teilnahme an der politischen Willensbildung erweist sich somit angesichts der die Informationsgewinnung betreffenden Verbandsabhängigkeit der letztlichen Verantwortungsträger als ein zentraler Ansatzpunkt für die partikularinteressenbezogene Beeinflussung der zur Wahrung der Gemeininteressen berufenen öffentlichen Stellen durch die Verbände und damit zugleich als Grundlage einer gewissen Machtstellung dieser Organisationen.

Mißbrauchsgefahr und Kontrollbestrebungen

Die aufgezeigte Machtposition der Verbände im „Einzugsbereich“ der Gemeininteressen birgt naturgemäß die erhebliche Gefahr des Mißbrauchs. Schlagworte der öffentlichen Diskussion, wie sie eingangs zitiert worden sind, sowie die gleichfalls schon erwähnten politisch-praktischen und wissenschaftlichen Bemühungen um eine bessere Kontrolle der im Umfeld des unmittelbar staatlichen Organisationsbereichs tätigen und nicht unbeachtlichen Einfluß nehmenden Verbände zeugen von dem hohen Stellenwert, der dieser stets vorhandenen Gefahr allgemein beigemessen wird.

Eine gewisse Kanalisierung, die zugleich der Mißbrauchskontrolle dient, hat der im politischen Raum wirksame Verbandseinfluß bereits durch die Einbindung verbandlicher Aktivitäten in Gremien und institutionalisierte Entscheidungsprozesse erfahren, welche ein hohes Maß an Transparenz aufweisen. Dazu zählen insbesondere die zahlreichen Beiräte und Kommissionen sowie die gesetzlich zwingend oder freiwillig öffentlich veranstalteten offiziellen Anhörungen. Darüber hinaus wird seit 1972 die sogenannte Lobbyliste geführt und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht, in die sich alle Verbände und ihre Vertreter eintragen müssen, die offiziellen Zugang zum Bundestag oder zur Bundesregierung wünschen⁸⁾. Des weiteren haben seit der 7. Legislaturperiode alle Abgeordneten im Bundestagshandbuch ihre bisherigen und früheren Verbindungen, Mitgliedschaften und Tätigkeiten in Verbänden offenzulegen.

⁶⁾ Dazu näher Wolfgang Kirberger, a. a. O., S. 235 ff.

⁷⁾ So etwa Horst Ehme, Diskussionsbeitrag, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechts-Lehrer, Bd. 24 (1966), S. 96; Thomas Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Opladen 1973, S. 164.

⁸⁾ BT-Drucks. VI/3807.

Neben der Erzielung einer unmittelbar auf die aktiv einwirkenden Verbände bezogenen Kontrollmöglichkeit sind alle diese Maßnahmen nicht zuletzt auch geeignet, maßgebliche Adressatenkreise, über die sich ein etwaiger Machtmißbrauch der Verbände im Hinblick auf die von den staatlichen Stellen vertretenen Interessen der breiten Öffentlichkeit oftmals erst aktualisieren kann, einer verstärkten (Selbst-)Kontrolle in ihrem Verhältnis zu den Verbänden zu unterziehen.

Von diesen Ansatzpunkten zur Kontrolle der im öffentlichen Bereich wirksamen Verbandsmacht bleiben allerdings weite Teile der Verbandseinwirkung unberührt. Auch der Ausbau des institutionalisierten Netzes von Mitwirkungsforen wie beispielweise durch die Einrichtung des in den letzten Jahren wieder verstärkt geforderten Bundeswirtschafts- und Sozialrats⁹⁾ dürfte in dieser Hinsicht – andere Gesichtspunkte sollen hier ausgeklammert bleiben – zu keiner wesentlichen Änderung führen. Für eine merkliche Verbesserung der Kontrolle von Verbandsmacht und zur Begrenzung der von dieser ausgehenden Mißbrauchsgefahren bietet es sich vielmehr an, ebenso wie zum Teil schon die Adressaten des Verbandseinflusses auch die Verbände unmittelbar selbst verstärkten Bindungen in bezug auf ihr öffentliches Wirken zu unterwerfen. Auf diesem Ansatz, der auch das nicht speziell auf staatliche Organe u. ä. bezogene Auftreten der Verbände in der Öffentlichkeit betrifft, beruht die Forderung nach Erlaß eines Verbändegesetzes.

Verbandliche Binnenstruktur

Das Wirken der Verbände nach außen steht in einem untrennbaren inneren Zusammenhang mit ihren Binnenstrukturen¹⁰⁾. Mittelpunkt aller Überlegungen zu einem auf Eindämmung der Gefahr verbandlichen Machtmißbrauchs abzielenden Verbändegesetz wie auch Kernstück des F.D.P.-Entwurfs ist deshalb die Forderung nach Übereinstimmung der inneren Ordnung der Verbände mit demokratischen Grundsätzen. Denn durch die Kontroll- und Legitimationsmechanismen verbandsterner Demokratie wird die Respektierung auch der das innerstaatliche Zusammenleben tragenden demokratischen Grundlagen und damit die Bereitschaft, verbandliche Partikularinteressen an den Gemeininteressen messen zu lassen und sie diesen gegebenenfalls unterzuordnen, in besonderem Maße gewährleistet.

⁹⁾ Zur Diskussion eingehend Heinrich Josef Schröder: Gesetzgebung und Verbände, Berlin 1976, S. 155 ff.; Enquête-Kommission, BT-Drucks. 7/5924, S. 113 ff.

¹⁰⁾ Fritz Nicklisch: Gesetzliche Anerkennung von Verbandsmacht, in: Festschrift für Gerhard Schiedermair, München 1976, S. 459 ff. (469), mit umfassender Bestandsaufnahme. – Auf den erst nach Abfassung des Manuskripts erschienenen Aufsatz von Herbert Leßmann: Die Verbände in der Demokratie und ihre Regelungsprobleme, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1978 (31. Jg.), S. 1545 ff., sei ergänzend hingewiesen.

Schwerpunktmäßig betrifft die Forderung nach einer mit demokratischen Prinzipien übereinstimmenden Binnenstruktur der Verbände insbesondere

- das System der verbandlichen Willensbildung,
- den Zugang zur Verbandsmitgliedschaft und
- die verbandseigene Gerichtsbarkeit.

Alle diese Bereiche, die für die Verwirklichung demokratischen Verhaltens mit einer dementsprechenden Außenwirkung eine zentrale Bedeutung besitzen¹¹⁾, haben in dem insoweit maßgeblichen Vereinsrecht des BGB eine nur äußerst grobe Konturierung oder auch überhaupt keine Berücksichtigung erfahren. Dies ist einmal darauf zurückzuführen, daß der Gesetzgeber den Vereinen als Teilaspekt des Grundsatzes der Vereinsautonomie bewußt einen weiten Spielraum zur Ausgestaltung der internen Organisationsstruktur nach den jeweiligen individuellen Bedürfnissen und praxisbedingten Erfordernissen belassen wollte. Zum anderen bestand angesichts des um die Jahrhundertwende zur Zeit der BGB-Gesetzgebung in der allgemeinen Vorstellung wie auch in der praktischen Verwirklichung vorherrschenden Leitbildes des kleineren Idealvereins kaum Veranlassung, das Vereinsrecht maßgeblich auch im Hinblick auf die von den Organisationen ausgehenden Umweltbeeinflussungen zu konzipieren und etwa Schranken gegen Machtfülle und deren Mißbrauch „einzubauen“. Als Konsequenz dessen bestehen heute aufgrund der inzwischen völlig veränderten Bedeutung des Verbandswesens fühlbare Regelungslücken, die durch Rechtsprechung und Wissenschaft nur teilweise und auch – geboten – eher zurückhaltend aufgefüllt worden sind¹²⁾.

Kontrollbefugnisse der Mitglieder

Bei der Forderung nach demokratisch strukturierten Willensbildungsformen geht es vor allem um die Sicherstellung, daß die von den Verbänden nach außen mit dem Gewicht ihrer Mitgliederzahlen oder eines anderweitigen Leistungsvermögens vertretenen Interessen eine materielle Legitimation durch die Mitglieder besitzen. Dies wiederum erfordert einen gewissen real vorhandenen Mindestbestand an mitgliedschaftlichen Mitwirkungs- und Kontrollrechten; daran fehlt es jedoch in der Vereinspraxis vielfach. Ursache für diesen Mangel sind sowohl unmittelbar satzungsmäßige Beschränkungen als auch eine oft zu beobachtende faktische Übermacht insbesondere der Verbandsführung, die auf der weitgehenden Beherrschung des verbandsternen Informationsflusses bei nur schwach ausgeprägten Kontrollbefugnissen der

¹¹⁾ Vgl. im einzelnen Kurt Schelter: Demokratisierung der Verbände?, Berlin 1976, S. 99 ff.

¹²⁾ Einzelheiten etwa bei Gunther Teubner, a. a. O., S. 24 ff., 266 ff., 317 ff.

Mitglieder beruht¹³⁾. Im einzelnen bedürfen daher etwa Gesichtspunkte wie die Beteiligung der Basis an bestimmten Grundentscheidungen über die Verbandstätigkeit, Minderheitenschutz vor allem bei Wahlen, Rechenschaftspflicht der Verbandsführung, innerverbandliche Meinungsfreiheit und Zugang zu verbandlichen Publikationsmitteln einer konkreten rechtlichen, in ihrem Kern unabdingbaren Grundlage.

Durch einen unter bestimmten Voraussetzungen vorzusehenden Aufnahmepflicht soll der weitgehend unkontrollierten Möglichkeit der Verbände begegnet werden, durch diskriminierende Fernhaltung Dritter von der Teilhabe an den durch die Mitgliedschaft vermittelten Leistungen und Vorteilen eine eigene Machtstellung gegenüber ihrem Umfeld aufzubauen oder zu verfestigen und dadurch zugleich das bestehende Verbandsgefüge von jeglichen Interessenströmungen abzuschotten. Dabei kann es freilich nicht darum gehen, die grundgesetzliche und vereinsrechtliche Freiheit der Verbände zur eigenverantwortlichen, nach freiem Ermessen zu treffenden Entscheidung zu beseitigen, nach welchen satzungsmäßigen Voraussetzungen sich die Aufnahme neuer Mitglieder bestimmt. Die sachgerechte Berücksichtigung einzelner Aufnahmekriterien, die sich etwa aus dem Verbandszweck oder dem wohlverstandenen Interesse an der Hinderung verbandsschädigender Einflüsse ergeben können, hat den Verbänden unbenommen zu bleiben. Leitgedanke muß es jedoch sein, daß die Ablehnung der Aufnahme nicht zu einer sittenwidrigen Schädigung der Bewerber führen und keine sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung darstellen darf. Dies ist insbesondere im Bereich der Berufs- und Wirtschaftsverbände von Bedeutung, da die Mitgliedschaft in dieser Art von Organisationen im Extremfall eine Existenzfrage sein kann.

Rechtsschutz der Mitglieder

Der aus den genannten Kriterien gebildete Rahmen für eine Aufnahmepflicht entspricht den vor allem im Wettbewerbsrecht parallel vorhandenen gesetzlichen Anhaltspunkten und geht mit der jüngsten Rechtsprechung insbesondere zum Aufnahmepflicht bei Monopolverbänden überein. Nicht zuletzt handelt es sich auch um ein – vergleichsweise geringes und zumutbares – Äquivalent für die gerade von den Verbänden ausgehende Intensivierung des Außenkontaktes und der mittelbaren Einflußnahme auf außerverbandliche Belange.

¹³⁾ Fritz Nicklisch, a. a. O., S. 467; Karl Matthias Meessen: Erlaß eines Verbändegesetzes als rechtspolitische Aufgabe?, Tübingen 1976, S. 6.

¹⁴⁾ Vgl. etwa Peter Schlosser: Vereins- und Verbandsgerichtsbarkeit, München 1972; Fritz Nicklisch, a. a. O., S. 464, 477; zum Rechtsprechungsmaßstab vgl. Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen (BGHZ), Bd. 13, S. 5 (11).

Dieselben Ziele, wenn auch vom umgekehrten Ausgangspunkt abgeleitet, liegen der Forderung nach einem umfassenden und effektiven Rechtsschutz der Mitglieder gegenüber Maßnahmen des jeweiligen Verbandes zugrunde. Denn insoweit fehlt es an klaren Rahmenvorschriften über materielle und verfahrensrechtliche Grundlagen und Voraussetzungen der Ausübung der Verbandsgewalt. Äußerste verbindliche Grenzen sind der Verbandsgerichtsbarkeit, welche in Existenz und Tragweite in den vergangenen Jahren auch der breiten Öffentlichkeit vor allem im Bereich des Sports bekannt geworden ist, bisher lediglich durch eher vereinzelt Eckpfeiler der staatlichen Rechtsprechung gesetzt worden. In der weiten Praxis herrschen jedoch von den Verbänden nach eigenem Dafürhalten festgelegte und nur in den seltensten Fällen einer außerverbandlichen Kontrolle unterzogene Maßstäbe vor¹⁴⁾. In dieser Hinsicht erscheint es geboten, die Verbände generell, d. h. durch allgemeine gesetzliche Bestimmungen, stärker an das für alle Gebiete des gesellschaftlichen Zusammenlebens grundlegende Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu binden. Durch die damit gewonnene Begrenzung einer unkontrollierten Machtgewinnung der Verbandsorganisation im Innern wird zugleich zur Eindämmung der Gefahr verbandlichen Machtmißbrauchs nach außen beigetragen.

Besondere Problemkreise

Weitaus problematischer als die mit Recht nahezu einhellig vertretene Forderung nach einer stärkeren Verrechtlichung der verbandlichen Binnenstruktur schlechthin sind andere Aspekte, die verschiedentlich als in einem Verbändegesetz für regelungsbedürftig erachtet werden. Denn die unter den Stichworten „Transparenz“ und „Gemeinwohlbindung“ zu erfassenden Gesichtspunkte, auf die noch einzugehen sein wird, begegnen nicht nur zum Teil nach ihrem jeweils einzelnen inhaltlichen Anliegen gewissen Bedenken, sondern stellen durchweg auf einen gegenüber anderen Organisationen konkret abgrenzbaren Kreis von – in der Terminologie des F.D.P-Entwurfs – „politisch bedeutsamen“ Verbänden ab. Gerade in der Bestimmung eines in diesem Sinne einheitlichen Adressatenkreises für ein mit den zunächst stichwortartig angedeuteten Regelungsinhalten versehenes Verbändegesetz liegen aber beträchtliche Schwierigkeiten.

Bei den insoweit überhaupt in Betracht zu ziehenden Verbänden handelt es sich nach Einzelzielsetzungen und Organisationsstruktur um recht heterogene Gebilde, die schon aus diesem Grunde nur schwer einer gemeinsamen Regelung unterworfen werden können, die über allgemein auf Verbände zutreffende Punkte wie die Grundlagen einer demokratisch-rechtsstaatlichen Binnenstruktur hinausgehen. Hinzu kommt das Problem der

für eine sachgerechte Grenzziehung anzulegenden Maßstäbe zwischen noch und noch nicht politisch bedeutsamen Verbänden. Zweifel können hier im Einzelfall vor allem deshalb auftreten, weil praktisch jeder Verband neben unter Umständen in den öffentlichen Bereich ausstrahlenden Tätigkeiten auch vielfältige Aufgaben mit reinem Binnenbezug wie insbesondere Dienstleistungen gegenüber den Mitgliedern versieht. Ob etwa bei einer deutlichen Dominanz dieses letztgenannten Tätigkeitsfeldes wegen einzelner, gegebenenfalls nur sporadischer politisch relevanter Aktionen eine Einstufung als politisch bedeutsam mit der Folge einer Bindung des Verbandes an zum Teil einschneidende besondere Rechtsnormen vorgenommen werden kann, erscheint zumindest fraglich.

Transparenz

Was die Regelungspunkte im einzelnen betrifft¹⁵⁾, so geht es bei dem Sachkomplex „Transparenz“ zunächst um die Publizität der Schlüsseldaten der Verbandsorganisation und des Verbandsgeschehens einschließlich der Offenlegung von Herkunft und Verwendung finanzieller Mittel. Inwieweit hier ähnlich wie bei dem extremen Sonderfall der politischen Parteien ein über typische Registerdaten (Vereins-, Handelsregister) hinausgehender Publizitätsanspruch der Öffentlichkeit gegenüber prinzipiell gleichfalls schutzwürdigen Interessen der auf Verbandsseite Beteiligten so überwiegt, daß er in Form einer generellen Rechtsnorm anzuerkennen ist, dürfte in starkem Maße von den Umständen des Einzelfalles abhängen. Einer allgemein verbindlichen Bestimmung dieses Inhalts ist deshalb zumindest so lange mit Skepsis zu begegnen, wie sie nicht – falls überhaupt möglich – eine angemessene Differenzierung zuläßt.

Mehr eine Frage der praktischen Durchführbarkeit und Kontrolle ist hingegen die weitere Forderung, größere Transparenz des Verbandseinflusses und damit eine Eindämmung der Gefahr des Machtmißbrauchs dadurch zu erreichen, daß den Verbänden eine Pflicht zur regelmäßigen Veröffentlichung aller Eingaben u. ä. an öffentliche Stellen auferlegt wird.

Gewisse Zweifel bestehen auch hinsichtlich einer klauselmäßigen Bindung der Verbände im Rahmen der Interessensvertretung an das Gemeinwohl. Soweit sich dies, wie im F.D.P.-Entwurf, aufwendungen wie den dem § 242 BGB entlehnten Verhaltensmaßstab von „Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte“ beschränkt und dabei allein auf die Art und Weise des Vorgehens, nicht aber auf das konkrete Interessensziel abgestellt wird, mag es sich bei gleichzeitiger abgestufter Sanktionsbewehrung in Verbindung mit einem Antragsrecht Betroffener und einer gerichtlichen Prüfungs- und Beanstandungsmöglichkeit um

einen gangbaren Weg handeln. Vorauszusetzen ist dabei allerdings, daß Tarifautonomie und Arbeitskämpfrecht unangetastet bleiben. Wird hingegen Klauseln der genannten Art eine Zielbindung unterlegt, so handelt es sich um eine Regelung, die wegen ihres besonders intensiven Wertbezuges und der in ihr angelegten Mißbrauchsfahrer einer deutlichen Präzisierung und laufenden inhaltlichen Überprüfung bedürfte.

Noch nicht ausdiskutiert ist darüber hinaus insbesondere die Frage, auf welche Weise eine Kontrolle der Einhaltung etwaiger besonderer Pflichten durch die Verbände erfolgen soll. Vorgeschlagen sind insoweit z. B. ein dem Wehrbeauftragten in seiner Stellung vergleichbarer Beauftragter für das Verbandswesen oder eine dem Bundeskartellamt entsprechende Aufsichtsbehörde. Gewisse Einigkeit besteht in diesem Punkt lediglich darüber, daß – wie nicht zuletzt die amerikanische Erfahrung lehrt – überhaupt eine außerverbandliche Kontrolle in Ergänzung der innerverbandlichen Selbstkontrolle vonnöten ist.

Verbändegesetz und BGB-Vereinsrecht

Nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion um ein Verbändegesetz besteht noch eine erhebliche Kluft zwischen dem anzuerkennenden Bedürfnis nach konkreten gesetzlichen Bestimmungen, die der Gefahr des Mißbrauchs von Verbandsmacht nachhaltig begegnen sollen, und umfassenden, rechtlich ebenso zulässigen wie auch in der Praxis effektiv realisierbaren und bedenkenfreien Normierungsvorstellungen. Mit einer von Wissenschaft und Praxis getragenen, für ein eigenständiges Verbändegesetz reifen Lösung wird angesichts etlicher tiefgreifender Probleme in absehbarer Zeit – wenn überhaupt – nicht zu rechnen sein.

Deshalb sollte zumindest der hinsichtlich der Anforderungen an die verbandliche Binnenstruktur vorhandene Mindestbestand an Übereinstimmung für die der Gesamtforderung zugrundeliegenden Zwecke zügig nutzbar gemacht werden. Da dieser Teilaspekt von Struktur und Aufgabenfeld der einzelnen Verbände unabhängig ist, könnte ihm am ehesten durch eine dahingehende Novellierung des BGB-Vereinsrechts wirkungsvoll Rechnung getragen werden¹⁶⁾. Das geltende Vereinsrecht erführe dadurch im wesentlichen nur eine ohnehin fällige Anpassung an die seit Inkrafttreten des BGB deutlich gewandelten Verhältnisse. Eine Aufgabe weitergehender Überlegungen müßte mit diesem Schritt keineswegs verbunden sein.

¹⁵⁾ Z. B. Fritz Nicklisch, a. a. O.; Jürgen Weber: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin 1977, S. 369 ff.; Raimund Wimmer: Brauchen wir ein Verbändegesetz?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1977 (92. Jg.), S. 401 ff.

¹⁶⁾ Ebenso Walter Schmidt: Die „innere Vereinsfreiheit“ als Bedingung der Verwirklichung von Grundrechten durch Organisation, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1977 (10. Jg.), S. 261.