

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 300

Demokratisierung der Verbände?

Demokratie als Ordnungsprinzip
in privilegierten Interessenverbänden

Von

Kurt Schelter



Duncker & Humblot · Berlin

KURT SCHELTER

Demokratisierung der Verbände?

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 300

Demokratisierung der Verbände?

Demokratie als Ordnungsprinzip in privilegierten Interessenverbänden

Von

Dr. Kurt Schelter



DUNKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schelter, Kurt

**Demokratisierung der Verbände?: Demokratie als
Ordnungsprinzip in privilegierten Interessen-
verbänden. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker und
Humblot, 1976.**

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 300)

ISBN 3-428-03686-7

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 06686 7

Allen, denen ich zu danken habe

Vorwort

Diese Arbeit soll zur Lösung des noch immer offenen Problems der inneren Struktur von Interessenverbänden beitragen und auf die dringende Notwendigkeit eines Verbändegesetzes aufmerksam machen.

Die Idee zu dieser Untersuchung ist bereits im Jahr 1971 entstanden. Die in Politik und Wissenschaft leidenschaftlich geführte Diskussion über die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft trieb damals ihrem Höhepunkt zu.

Die Ergebnisse der Arbeit erscheinen zu einem Zeitpunkt, da eine polemisch und scharf geführte Auseinandersetzung über diese Frage allmählich einer sachlichen Bestandsaufnahme weicht.

Das Manuskript wurde im Mai 1975 abgeschlossen. Spätere Veröffentlichungen und Neuauflagen sind, soweit dies möglich war, bei der Drucklegung berücksichtigt worden.

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg hat diese Abhandlung im Wintersemester 1975/76 als Dissertation angenommen. Herrn Professor Dr. Klaus Obermayer, der die Arbeit betreut hat, schulde ich Dank für die geduldige Vermittlung des wissenschaftlichen Rüstzeugs und manchen verständnisvollen Rat. Wichtige Hinweise und kritische Anmerkungen verdanke ich Herrn Professor Dr. Reinhold Zippelius, dem Korreferenten dieser Arbeit.

Herrn MR a. D. Professor Dr. Johannes Broermann sage ich Dank für seine Bereitschaft, diese Untersuchung in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ seines Verlages aufzunehmen.

München, im Mai 1976

Der Verfasser

Inhaltsübersicht

Einleitung

Problemstellung und Gang der Untersuchung	21
--	-----------

Erstes Kapitel

Die Demokratisierung der Verbände als Teilaspekt der Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft	23
--	-----------

<i>A. Die demokratische Idee</i>	23
I. Die Mehrdeutigkeit des Begriffs der Demokratie	23
1. Demokratie als politisches Schlagwort	23
2. Die Mehrdeutigkeit des Begriffs der Demokratie im wissen- schaftlichen Sprachgebrauch	23
a) Sozialistische „Volksdemokratie“ und freiheitliche, westliche Demokratie	23
b) Demokratie als wertneutraler oder wertbezogener Begriff ..	24
(1) Der empirische Demokratiebegriff	24
(2) Der ideologisch-polemische Demokratiebegriff	25
c) Demokratie als Staats- oder Lebensform	25
(1) Demokratie in Staat und Gesellschaft als Ausformung einer demokratischen Grundidee	25
(2) Demokratie als Staatsformbestimmung	26
(3) Demokratie als politisches Prinzip	26
(4) Demokratie als Lebensform	26
(a) im organisatorischen Sinn	26
(b) im moralisch-pädagogischen Sinn	27
II. Der staatsrechtliche Begriff der Demokratie	28
1. Der Inhalt des staatsrechtlichen Begriffs der Demokratie	28
a) Demokratie als „Volksherrschaft“	28
b) Demokratie als Legitimation politischer Herrschaftsmacht durch das Volk	28

2. Die Elemente der Demokratie im staatsrechtlichen Sinn	29
a) Die Idee der Volkssouveränität	29
b) Politische Freiheit und politische Gleichheit	30
c) Das Rechtsstaatsprinzip	30
d) Die Idee der Gewaltenteilung	31
3. Die Arten der Demokratie im staatsrechtlichen Sinn	32
a) Materielle Kriterien	32
(1) Freiheitliche und egalitäre Demokratie	32
(2) Absolute, totale und rechtsstaatliche Demokratie	33
b) Formale Kriterien	33
(1) Unbeschränkte und beschränkte Demokratie	33
(2) Unmittelbare und mittelbare Demokratie	34
(3) Parlamentarische Demokratie und Präsidialsystem	35
III. Möglichkeiten und Grenzen einer einheitlichen Definition des Demokratiebegriffs	35
<i>B. Die Forderung nach Demokratisierung</i>	<i>36</i>
I. Die Gegenstände der Forderung nach Demokratisierung	36
II. Die Inhalte der Forderung nach Demokratisierung	37
1. Die Optimierung der Lebensverhältnisse	37
2. Die Beseitigung jeglicher Herrschaft über Menschen	37
3. Die Politisierung aller Herrschaftsverhältnisse	38
<i>C. Die Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft und das Grund- gesetz</i>	<i>38</i>
I. Das Grundgesetz als Staatsverfassung	38
1. Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft	38
2. Die gesellschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes	39
3. Die gesellschaftsordnende Bedeutung des Grundgesetzes	39
a) Das Bekenntnis zum demokratischen Prinzip	39
b) Die Garantie (politischer) Grundrechte	40
c) Die Verpflichtung auf das Sozialstaatsgebot	40
II. Die verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen des Grundge- setzes und die Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft	40
1. Das demokratische Prinzip	40
a) Art. 20 Abs. 1 und 2 GG	40
(1) Die grammatische Interpretation	40
(2) Die systematische Auslegung	41

- b) Art. 28 Abs. 1 GG 41
 - (1) Die Rechtsnatur der Vorschrift des Art. 28 Abs. 1 GG .. 41
 - (2) Das Verhältnis von Art. 20 Abs. 1, 2 und 28 Abs. 1 GG .. 42
 - (3) Der Einfluß des Art. 28 Abs. 1 GG auf den Geltungsbe-
reich des demokratischen Prinzips 42
- c) Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG 43
 - (1) Das demokratische Prinzip und die innere Ordnung der
politischen Parteien 43
 - (a) Die Stellung der politischen Parteien im Spannungsfeld
zwischen Staat und Gesellschaft und ihre Funk-
tion bei der Willensbildung in Volk und Staat 43
 - (b) Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des de-
mokratischen Prinzips 43
 - (2) Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG als Grundlage eines Verfas-
sungsauftrags zur Demokratisierung gesellschaftlicher
Teilbereiche? 44
 - (a) Die Ansichten von Ridder und Ramm 44
 - (b) Methodische Bedenken 45
 - (3) Die Bedeutung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG für die For-
derung nach Demokratisierung gesellschaftlicher Teil-
bereiche 45
- 2. Das Sozialstaatsprinzip 46
 - a) Rechtsnatur und Inhalt des Sozialstaatsprinzip 46
 - (1) Die Rechtsnatur des Sozialstaatsgebots 46
 - (2) Der Inhalt des Sozialstaatsgebots 47
 - b) Das Sozialstaatsprinzip als Normativbestimmung zur Har-
monisierung von Staats- und Gesellschaftsordnung? 49
 - (1) Der Begriff des demokratischen und sozialen Rechts-
staats 49
 - (2) Das Sozialstaatsprinzip in seinen drei Dimensionen 49
 - (3) Die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips für die Forde-
rung nach Demokratisierung der Gesellschaft 51
- 3. Das Prinzip der Harmonie 53
 - a) Die Mehrdeutigkeit der Begriffe Harmonie und Homogenität 53
 - b) Die Theorie der notwendigen Harmonie von Staats- und
Gesellschaftsorganisation 54
 - c) Die Forderung nach Harmonie von Staats- und Gesellschafts-
form und das Grundgesetz 55
- 4. Das Grundrecht auf Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1, 2 und
Art. 2 Abs. 1 GG) 56
 - a) Der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts nach dem Grund-
gesetz 56
 - (1) Das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit .. 56
 - (2) Die Chance der Mündigkeit 56

b) Das Grundrecht auf Selbstbestimmung und das demokratische Prinzip des Grundgesetzes	56
(1) Die Mitbestimmung	56
(2) Die Forderung nach demokratischer Ordnung aller gesellschaftlichen Bereiche	57
D. Zusammenfassung des ersten Kapitels	57

Zweites Kapitel

Die Stellung der Interessenverbände im Spannungsfeld zwischen Staat und Gesellschaft	59
A. Begriff und Arten der Verbände	59
I. Der Begriff des Verbandes	59
II. Die Organisationsformen der Verbände	60
1. Einteilungskriterien	60
2. Interne und externe Trägerschaft	60
3. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verbände	61
4. Rechtsfähige, teilrechtsfähige und nicht rechtsfähige Verbände	62
III. Die Interessenverbände	63
1. Der Begriff des Interessenverbandes	63
2. Die Arten der Interessenverbände	63
a) Einteilungskriterien	63
b) Ideelle Förderverbände und wirtschaftliche Interessengruppen	64
c) Pressure Groups und Lobbyismus	64
d) Privilegierte Interessenverbände	65
B. Die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz	65
I. Die Interessenverbände als Institut des Verfassungsrechts	65
II. Die verfassungsrechtlichen Garantien für das Wirken der Interessenverbände	66
1. Die Interessenverbände und der gesellschaftliche Willensbildungsprozeß	66
a) Von der individuellen Meinungsbildung des Bürgers zur Willensbildung des Volkes	66
b) Die Interessenverbände als legale intermediäre Kräfte	67

2. Die Interessenverbände und die Willensbildung des Staates ..	69
a) Die politische Willensbildung des Volkes und die Willensbildung des Staates	69
b) Die Räume staatlicher Willensbildung	70
c) Die verfassungsrechtliche Grundlegung der Beteiligung von Interessenverbänden an der Willensbildung des Staates ..	72
(1) Das organisatorische Verfassungsrecht	72
(2) Der Partizipationsgedanke	73
(3) Die Grundrechte	77
(4) Das demokratische Prinzip	78
d) Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mitwirkung von Interessenverbänden an der Willensbildung des Staates	80
(1) Das demokratische Prinzip	80
(2) Das Prinzip der parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit der Regierung	81
 <i>C. Die Stellung der Interessenverbände in der Verfassungswirklichkeit ..</i>	83
I. Die Mitwirkung der Interessenverbände am Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes	83
1. Die Beteiligung an der Meinungsbildung	83
a) Die Interessenverbände als interessenspezifische Kristallisationspunkte von Gruppenmeinungen	83
b) Die Einflußnahme der Interessenverbände auf die Bildung der öffentlichen Meinung	83
2. Die Mitwirkung bei der Willensbildung	84
a) Der Einfluß der Interessenverbände auf die politischen Parteien	84
(1) Das Verhältnis zwischen Interessenverbänden und politischen Parteien	84
(2) Die Einflußnahme der Interessenverbände auf die Personalstruktur der politischen Parteien	84
(3) Die Einflußnahme der Interessenverbände auf die Programme der politischen Parteien	84
b) Die Beteiligung der Interessenverbände an der Willensbildung gesellschaftlicher Selbstverwaltungseinrichtungen	85
(1) Tarifautonomie	85
(2) Unternehmensverfassung	85
(3) Betriebsverfassung und Personalvertretung	86
(4) Sozialversicherung	86
II. Die Mitwirkung der Interessenverbände am Prozeß der staatlichen Willensbildung	87
1. Die Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren	87
a) Die mitgliederschaftliche Beteiligung in gesetzgebenden Körperschaften	87

b) Die verfahrensmäßige Beteiligung im vorbereitenden Gesetzgebungsverfahren	88
2. Die Mitwirkung der Interessenverbände bei der unmittelbaren Staatsverwaltung	88
a) Das subjektive öffentliche Recht auf Anhörung und Stellungnahme	88
b) Die Mitwirkung in beratenden Ausschüssen	88
c) Die organisatorische Einbeziehung in Beschlußorgane	89
3. Die Mitwirkung von Interessenverbänden bei der gesetzesvollziehenden Planungstätigkeit der Verwaltung	89
a) Die gesetzlich vorgeschriebene, institutionalisierte Beteiligung	89
b) Gruppengespräche und Einzelkontakte ohne gesetzliche Grundlage	89
4. Die selbständige Erledigung von Staatsaufgaben durch Interessenverbände im Gesetzesvollzug	90
a) Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse	90
b) Vorbereitung und technische Durchführung gesetzesvollziehender Maßnahmen	90
5. Die Mitwirkung von Interessenverbänden bei der Rechtspflege	91
a) Die unselbständige Rechtshilfe	91
b) Der Einfluß auf die Rechtsprechung	91
<i>D. Zusammenfassung des zweiten Kapitels</i>	<i>92</i>

Drittes Kapitel

Die Interessenverbände als Gegenstand der Forderung nach Demokratisierung	93
<i>A. Die Rechtfertigungen der Forderung nach Demokratisierung der Interessenverbände</i>	<i>93</i>
I. Das dogmatische Defizit	93
II. Die politischen Grundrechte	94
III. Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes	96
<i>B. Die demokratische Relevanz des Wirkens der Interessenverbände</i>	<i>96</i>
I. Die Mitwirkung der Interessenverbände am Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes	96
II. Die Mitwirkung der Interessenverbände am Prozeß der staatlichen Willensbildung	97

1.	Die faktische Beeinflussung der staatlichen Willensbildung	97
a)	Der Einsatz wirtschaftlicher Macht	97
b)	Die Präsentation gesellschaftlicher Macht	97
c)	Lobbyismus	98
2.	Die institutionalisierte Einflußnahme der Interessenverbände auf die Willensbildung des Staates	98
a)	Die unmittelbare Mitwirkung bei der Erledigung von Staatsaufgaben	98
b)	Die personelle Verflochtenheit von Verbands- und Staatsfunktion	99
(1)	Einflußnahme auf das Parlament	99
(2)	Einflußnahme auf die Exekutive	99
 <i>C. Die Anforderungen des demokratischen Prinzips an die Binnenstruktur von Interessenverbänden</i>		 99
 I. <i>Aufnahmezwang und materielles subjektives privates Recht auf Aufnahme in privilegierte Interessenverbände</i>		 99
1.	Der Aufnahmezwang	99
a)	Die Freiheit von Aufnahmezwang als Ausfluß der kollektiven Vereinigungsfreiheit	99
b)	Das demokratische Prinzip als Rechtsgrundlage für einen Aufnahmezwang in besonderen Fällen	100
c)	Das Spannungsverhältnis zwischen kollektiver Vereinigungsfreiheit und demokratischem Prinzip	101
2.	Das materielle subjektive private Recht auf Aufnahme	102
a)	Der Begriff des materiellen subjektiven privaten Rechts	102
b)	Der Anspruch auf Aufnahme in privilegierte Interessenverbände als materielles subjektives privates Recht	103
c)	Die Rechtsgrundlagen für ein materielles subjektives privates Recht auf Aufnahme	104
(1)	Das demokratische Prinzip	104
(2)	Die Grundrechte	104
(a)	Grundrechte im Privatrecht	104
(b)	Der Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1, 3 GG)	106
(c)	Das Grundrecht der individuellen Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)	108
 II. <i>Die demokratische Willensbildung in privilegierten Interessenverbänden</i>		 109
1.	Die Einrichtung von Willensbildungsorganen	109
a)	Versammlungsprinzip und Demokratie	109
(1)	Die Verbindung zwischen allgemeinem Versammlungsprinzip und Demokratie	109
(2)	Das Versammlungsprinzip in seinen verschiedenen Ausformungen	109

b)	Das Versammlungsprinzip und die Verfassung privilegierter Interessenverbände	110
c)	Die demokratische Ordnung der Verbandsversammlung	111
(1)	Selbstversammlungsrecht	111
(2)	Kompetenzen	111
2.	Die freie und gleichberechtigte Mitwirkung der Mitglieder an der Willensbildung des privilegierten Interessenverbandes	112
a)	Das Mehrheitsprinzip	112
(1)	Mehrheitsprinzip und Demokratie	112
(a)	Das Verhältnis von allgemeinem Mehrheitsprinzip und Demokratie	112
(b)	Der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Ausformungen des Mehrheitsprinzips und dem demokratischen Prinzip	113
(2)	Das Mehrheitsprinzip und die Verfassung privilegierter Interessenverbände	113
b)	Das Recht auf innerverbandliche Opposition	115
(1)	Der Begriff der politischen Opposition	115
(a)	Politische Opposition als Prozeß	115
(b)	Politische Opposition als Institution	115
(2)	Politische Opposition und Demokratie	116
(a)	Die politische Freiheit	116
(b)	Die politische Gleichheit	116
(3)	Die politische Opposition und die Verfassung privilegierter Interessenverbände	116
(a)	Der Prozeß der innerverbandlichen Opposition	116
(b)	Die institutionelle Absicherung einer innerverbandlichen Opposition	117
(4)	Der Inhalt des Rechts auf innerverbandliche Opposition	118
(a)	Gegenüber den exekutiven Verbandsorganen	118
(b)	In den Willensbildungsorganen	118
(5)	Die Grenzen des Rechts auf innerverbandliche Opposition	118
(a)	Die inhaltlichen Grenzen	118
(b)	Die Grenzen bei der Ausübung	118
III.	Die demokratische Legitimation der Verbandsvertreter	119
1.	Die demokratische Legitimation der Amtswalter und die Verfassung privilegierter Interessenverbände	119
2.	Der Inhalt der Forderung formeller demokratischer Legitimation der Verbandsvertreter	119
a)	Der gleichberechtigte Zugang aller Mitglieder zu den Verbandsfunktionen	119
b)	Die demokratische Wahl des Vorstandes	120
(1)	Die allgemeine, freie und gleiche Wahl	120
(2)	Die regelmäßigen Abstände zwischen den Wahlen	120
(3)	Die Mitgliedschaft kraft Amtes	120
c)	Die Bestellung der übrigen Verbandsvertreter	121

IV. Die demokratische Ordnung der Gerichtsbarkeit privilegierter Interessenverbände	121
1. Das Problem der Legitimität der Verbandsgerichtsbarkeit	121
2. Die Bestellung und Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen	121
3. Die Ausgestaltung der Verfahrensordnung im übrigen	121
V. Die Subsidiarität des Mandats privilegierter Interessenverbände gegenüber öffentlichen Funktionen	122
1. Die Unvereinbarkeit von öffentlicher Funktion und Verbandsmandat	122
a) Die Verbandsvertreter	122
b) Die Inhaber öffentlicher Funktionen	122
2. Die Lösung des Interessenkonflikts	122
D. Zusammenfassung des dritten Kapitels	123

Thesen

Literaturverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

AktG	= Aktiengesetz
AO	= Reichsabgabenordnung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ArbuR	= Arbeit und Recht
ArbGG	= Arbeitsgerichtsgesetz
BAG	= Bundesarbeitsgericht
BAGE	= Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (amtliche Sammlung)
BayBG	= Bayerisches Beamtengesetz
BayBS	= Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts
Bayer. VerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bayer. VerfGHE	= Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (amtliche Sammlung)
BayLplG	= Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayNatSchG	= Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz)
BayPVG	= Bayerisches Personalvertretungsgesetz
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
BBG	= Bundesbeamtengesetz
Bek.	= Bekanntmachung
ber.	= berichtigt
BetrVerfG	= Betriebsverfassungsgesetz
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BMI	= Bundesminister des Innern
BRAO	= Bundesrechtsanwaltsordnung
BReg	= Bundesregierung
BRRG	= Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)
BT	= Bundestag
Buchst.	= Buchstabe
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVFG	= Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
DB	= Der Betrieb
DJT	= Deutscher Juristentag
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DVBl	= Deutsche Verwaltungsblätter
Einf.	= Einführung
EnergG	= Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz)

EvStL	= Evangelisches Staatslexikon, herausgegeben von Hermann Kunst, Roman Herzog und Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl. 1975
FN	= Fußnote
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO II	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil, i.d.F. der Bek. des BMI vom 9. 10. 1974, GMBI S. 528
GMBI	= Gemeinsames Ministerialblatt
GO	= Geschäftsordnung
GrBerIVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt für Groß-Berlin
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Hg.	= Herausgeber
i.d.F.	= in der Fassung
i.S.	= im Sinne
JurBl	= Juristische Blätter
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
LT	= Landtag
MDR	= Monatsschrift für deutsches Recht
MitbestG	= Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie (Mitbestimmungsgesetz)
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
PartG	= Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PersVertrG	= Personalvertretungsgesetz
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
RdA	= Recht der Arbeit
RBerG	= Gesetz zur Verhütung von Mißbräuchen auf dem Gebiete der Rechtsberatung (Rechtsberatungsgesetz)
RGBI	= Reichsgesetzblatt
SGG	= Sozialgerichtsgesetz
StL	= Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft. Herausgegeben von der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl. 1957 ff.
StPO	= Strafprozeßordnung
SVwG	= Gesetz über die Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Sozialversicherung
Verb.	= Verbindung
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VO	= Verordnung
VVdStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	= Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Verfassung) vom 11. 8. 1919
ZfA	= Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZPO	= Zivilprozeßordnung

Einleitung

Problemstellung und Gang der Untersuchung

A.

Konrad Hesse hat in seinem Bericht für die Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer in Wien (1958) die Behauptung aufgestellt, es sei „für das Verfassungsleben ohne Belang“, ob die innere Ordnung anderer Vereinigungen als der politischen Parteien eine freiheitliche ist und die Forderung des Berliner Gesetzes über die Vereins- und Versammlungsfreiheit vom 29. 9. 1950¹, Aufbau und Willensbildung aller Vereinigungen im Sinne dieses Gesetzes müßten nach demokratischen Grundsätzen erfolgen, als grundgesetzwidrig bezeichnet². Seither sind achtzehn Jahre vergangen. Der von *Hesse* schon damals angedeutete Konflikt zwischen der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der inneren Vereinigungsfreiheit und den Anforderungen des demokratischen Prinzips an die Binnenstruktur von Verbänden ist bis heute noch keiner befriedigenden Lösung zugeführt: Die Pläne, diese Problematik in einem Verbändegesetz verbindlich zu lösen, sind gescheitert³. Die staatsrechtliche Literatur hat sich überwiegend darauf beschränkt, auf die Aktualität des Problems hinzuweisen⁴, im übrigen das Feld aber Politologie und Soziologie überlassen. Weder die Berliner Staatsrechtslehrer-Tagung des Jahres 1965, die sich zum ersten Beratungsgegenstand „Staat und Verbände“ gewählt hatte⁵, noch die Verhandlungen im Jahre 1970 mit dem Thema „das demokratische Prinzip im Grundgesetz“⁶ haben die Relevanz des demokratischen Prinzips für die innere Ordnung der Verbände geklärt. Die in der Mitte der sechziger Jahre von einer Flut von Veröffentlichungen begleitete Diskussion über die Demokratisierung aller Lebensbereiche hat das Problem eher verschleiert als gelöst.

¹ GrBerlVBl, S. 442.

² VVdStRL 17 (1959), S. 30.

³ Vgl. dazu *Harnoss*, Parlamentarische Demokratie und Verbände in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Verbände und Herrschaft*, 1970, S. 91.

⁴ Siehe dazu *Kriete*, VVdStRL 29 (1971), S. 74 ff.

⁵ VVdStRL 24 (1966), S. 5 ff.

⁶ VVdStRL 29 (1971), S. 3 ff.

B.

Jeder Versuch, das Problem der „Demokratisierung der Verbände“ aus verfassungsrechtlicher Sicht zu behandeln, droht an der Komplexität der Thematik und der Unklarheit der Termini zu scheitern. Voraussetzung einer sinnvollen Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zwischen Satzungsautonomie der Verbände und demokratischem Prinzip des Grundgesetzes ist deshalb eine thematische Eingrenzung und die Beschränkung auf juristische Argumente mit möglichst klaren juristischen Begriffen.

Die folgende Untersuchung befaßt sich mit der verfassungsrechtlichen Frage, ob und in welchem Umfang dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes organisatorische Bedeutung auch für die innere Ordnung *privatrechtlich organisierter Interessenverbände* zukommt.

Im *ersten* Kapitel wird das Problem der Demokratisierung der Verbände zunächst in den Zusammenhang der allgemeinen Forderungen nach Demokratisierung gestellt. Dies setzt eine Auseinandersetzung mit dem Inhalt der demokratischen Idee (A), der Mehrdeutigkeit des Begriffs der Demokratisierung (B) und die Prüfung voraus, inwieweit die Bestimmungen des Grundgesetzes für einen Verfassungsauftrag zur Demokratisierung der Gesellschaft fruchtbar gemacht werden können (C).

Im *zweiten* Kapitel soll die Stellung der Interessenverbände im Spannungsfeld zwischen Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland dargestellt werden. Nach einer begrifflichen Klärung des Untersuchungsgegenstandes (A) werden die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz (B) und ihre Bedeutung in der Verfassungswirklichkeit dargelegt (C).

Im *dritten* Kapitel werden Probleme erörtert, die die Forderung nach Übertragung des demokratischen Prinzips auf *privatrechtlich organisierte Interessenverbände* mit sich bringt. An eine Erörterung der denkbaren verfassungsrechtlichen Rechtfertigungen für eine Erstreckung demokratischer Ordnungsprinzipien auf Interessenverbände (A) schließt sich eine Darstellung der demokratischen Relevanz des Wirkens von Interessenverbänden an (B). Unter — C — schließlich werden die Anforderungen des demokratischen Prinzips an die Binnenstruktur von *privilegierten Interessenverbänden* aufgezeigt.

Den Abschluß der Arbeit soll eine thesenartige Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse bilden.

Erstes Kapitel

Die Demokratisierung der Verbände als Teilaspekt der Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft

A. Die demokratische Idee

I. Die Mehrdeutigkeit des Begriffs der Demokratie

1. Demokratie als politisches Schlagwort

Demokratie ist heute in aller Munde. Durch seine häufige Verwendung hat dieser Begriff jedoch keineswegs an Klarheit gewonnen. Seine Bestimmung ist vielmehr unsicherer und umstrittener denn je¹. Durch gedankenlosen Mißbrauch in den Auseinandersetzungen der Tagespolitik ist der Begriff der Demokratie zu einem politischen Schlagwort entartet². Demokratie ist zum „Signalwort für positive Wertungen in der Sprache der Politik geworden³.“ Die Worte demokratisch und undemokratisch werden gleichbedeutend mit politisch gut oder schlecht⁴, als „Chiffren der Zustimmung und Ablehnung“ verwendet⁵.

2. Die Mehrdeutigkeit des Begriffs der Demokratie im wissenschaftlichen Sprachgebrauch

a) Sozialistische „Volksdemokratie“ und freiheitliche, westliche Demokratie

Auch im wissenschaftlichen Sprachgebrauch wird kaum ein anderer Begriff mit so unterschiedlichen Bedeutungen verwendet⁶. Diese Viel-

¹ *Bracher*, Dilemma, S. 338.

² So bereits *E. von Hippel*, Vom Wesen der Demokratie, 1947, S. 5. Diese Gefahr hat auch *E. Kaufmann* (Grundtatsachen, S. 5) erkannt.

³ *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 8.

⁴ *Bäumlin*, Art. Demokratie, in: *EvStL*, Sp. 362.

⁵ *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 8.

⁶ Eine Zusammenstellung der möglichen Bedeutungsinhalte findet sich bei *Hättich* (Demokratie, S. 11 ff.). Die Begründung für diese fehlende Exaktheit des Demokratiebegriffs sind vielfältig. Nach *Hättich* (Demokratie, S. 17 ff.) soll die Mehrdeutigkeit des Begriffs der Demokratie in der Orientierung an den verschiedenartigen historischen Quellen, der „konkreten Bindung dieses Be-