

österreichischen Fristenregelungs-Variante „repariert“ werden könnten, etwa nach dem französischen Modell (vgl. HK, Juni 1974, 340 ff.).

Sollte tatsächlich kein größerer Erfolg durch die Volksbegehren-Kampagne zu erzielen sein, so ist mit einem Rückschlagseffekt der Enttäuschung gerade in kernkatholischen Kreisen zu rechnen, und das Gefühl der Resignation, daß „man eh nix machen könne“, würde nur noch weiter wachsen. Damit würde aber auch der irrationale stumme Grimm gegen „die Roten“ weiter zunehmen und jene Tendenz der Polarisierung gefördert, die während des Volksbegehrens ohnehin schon so erschreckend zutage gekommen ist. Die Folge wäre eine weitere Einigelung, der Ruf nach einer noch deutlicheren Abgrenzung vom „weltanschaulichen Gegner“, wie Bischof *Franz Zak* von St. Pölten sagte, die undifferenzierte Angst vor jeder gesellschaftsverändernden Maßnahme, die den Sozialisten erst recht das Feld der Gesellschaftspolitik überlassen und der Kirche den Stempel des bloß konservativen Statusquo-Denkens aufprägen würde. Eine eigenartige Ten-

denzwende: Galt es noch vor wenigen Jahren in bestimmten katholischen Kreisen in Österreich als besonders schick, jede progressive Luftblase unbesehen zu übernehmen, bis hin zur akademischen Revolutionsschwärmerei, so ist nun der gegenläufige Trend zu beobachten, ein eigenartig plakatives konservatives Denken, das schon das Wort „Reform“ jetzt plötzlich am liebsten in der Nähe des Teufels ansiedeln möchte. Warnende Stimmen weisen angesichts dieser Lage darauf hin, daß es gefährlich wäre, im Kampf gegen die Fristenregelung die vielen anderen drängenden Fragen der Zeit zu vernachlässigen. Schon wird gefragt, ob nicht der Kraftaufwand des österreichischen Katholizismus, der immerhin zu einem respektablen Gesamtergebnis geführt hat, auch auf andere, weiterführende Ziele umgesetzt werden sollte. Und wenn nicht alle Anzeichen trügen, werden in erster Linie auf dem Bildungssektor gezielt und systematisch intensive Bemühungen zu setzen sein: vom Religionsunterricht über die eher dürr gewordenen theologischen Fakultäten bis hin zu einem neuen, konzeptiven politischen Denken aus christlicher Verantwortung.

Fritz Csoklich

Interview

Der Bürger zwischen Gruppeninteresse und Staatsbürokratie

Ein Gespräch mit Prof. Kurt H. Biedenkopf zum Thema „Sozialpflichtigkeit der Verbände“

Verbände — Wirtschaftsverbände, Sozialverbände, berufsständische Verbände — verfügen im demokratischen Staat als gesellschaftliche Funktionsträger — als Tarifpartner, als Lobby, als Partner und Kontrahent von politischen Parteien und sozialen Bürokratien — über ein beträchtliches Maß an gesellschaftlicher Macht und politischem Einfluß. Das Problem, wie die Macht der Verbände als Interessen-träger, ihr Einfluß auf Parteien und Verfassungsorgane im Kraftfeld von Gesellschaft und Staat und ihr Verhalten untereinander ausbalanciert und Vermachtungen ausgelöst werden können, ist zu einer hochrangigen ordnungspolitischen und insoweit auch sozial- und staatsethischen Aufgabe geworden. Wir sprachen darüber mit Prof. Kurt H. Biedenkopf, Generalsekretär der CDU, der sich unter dem Stichwort Sozial- bzw. Gemeinwohlspflichtigkeit in politischen Diskussionen wiederholt dazu geäußert hat. Die Fragen stellte David A. Seeber.

HK: Herr Professor Biedenkopf, Sie gehören zu den, wie es scheint, wenigen Politikern, die in letzter Zeit häufiger von der Sozialpflichtigkeit der Verbände sprechen. Sehen Sie das Gemeinwesen durch zuviel Einfluß von Verbandsmacht aus dem Gleichgewicht gebracht?

Biedenkopf: Wir haben in einer offenen Gesellschaft wie der unseren, die auf Pluralität, auf Wettbewerb und auf Gleichgewicht zwischen Staat und Gesellschaft und innerhalb der Gesellschaft angelegt ist, immer das Problem von Gleichgewichtsstörungen durch übermäßige Konzentrationen in dem einen oder anderen Bereich. Ob diese Gleichgewichtsstörungen ausgehen von Vermachtungen in den Märkten für Güter und Dienstleistungen, ob die Gleichgewichtsstörungen von den großen gesellschaftlichen Organisationen herrühren, immer geht es darum, den sehr ausbalancierten Machthaushalt der Gesellschaft vor nach-

haltigen Störungen in die eine oder andere Richtung zu schützen.

HK: Wird die Frage nach der Legitimität und den Grenzen der Macht der Verbände im Blick auf das Gemeinwesen und die Autorität des Staates nicht gerade gegenwärtig besonders akut?

Biedenkopf: Ich möchte nicht sagen, daß unser Staatswesen und unsere Gesellschaft von einer Übermacht der Verbände akut bedroht sind. Aber ich glaube doch, wie wir auch in der „Mannheimer Erklärung“ zum Ausdruck gebracht haben, daß neben den unverzichtbaren positiven Aufgaben, die die gesellschaftlichen Organisationen für die Funktionsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft haben, immer auch das Problem der Ungleichgewichte zwischen organisierten Gruppen untereinander und, was ebenso wichtig ist, die Ungleichgewichte zwischen den Bereichen der Gesellschaft gesehen werden müssen, die durch organisierte Gruppen vertreten sind, und denen, die nicht in organisierten Gruppen auftreten. Im übrigen diskutieren wir über die Macht der Verbände nicht erst seit gestern. Wir haben eine sehr umfangreiche Diskussion darüber und über das Verhältnis von Staat und Verbänden bereits Mitte der fünfziger Jahre gehabt. Wir haben in Großbritannien schon vor Jahren das Thema Verbandsmacht sogar als zentrale politische Frage gehabt im Verhältnis Staat—Gewerkschaften. Wir haben die Frage nach der Allgemeinwohlpflichtigkeit der großen Organisationen im Bereich der Tarifpolitik seit Jahren diskutiert. Akut aber ist das Problem insofern immer, als bei großen organisierten Gruppen stets die Möglichkeit von Machtkonzentration und damit von Machtungleichgewicht besteht.

„Verbände sind mächtig, wenn sie knappe Ressourcen verwalten“

HK: Wenn man sich die Grundsatz- und Programmpapiere der großen Parteien ansieht, so fällt auf, daß die Frage zwar als Problem angesprochen, aber kaum offen ausgesprochen wird. Der Orientierungsrahmen der SPD scheint Verbände außer den „befreundeten“ Gewerkschaften überhaupt nicht zu kennen, und die „Mannheimer Erklärung“ Ihrer Partei spricht ebenfalls vorzugsweise und unverbindlicher von Gruppen und Gruppeninteressen. Ist den Parteien dieses Thema im Grunde noch zu riskant?

Biedenkopf: Man kann bestimmt nicht sagen, daß wir es nur ansprechen und nicht aussprechen. Ich habe im Sommer 1973 in einer Rede vor dem Landesparteitag in Baden-Württemberg die Auffassung vertreten und seitdem immer wiederholt, daß alle autonomen Machtträger in der Gesellschaft, also nicht nur diejenigen, die ihre Macht und ihre Autonomie dem Privateigentum verdan-

ken, sondern alle organisierte Autonomie dem Grundsatz der Sozialpflichtigkeit unterliegt. Entsprechend ist auch in der „Mannheimer Erklärung“ der Gedanke der Sozialpflichtigkeit im Sinne der Allgemeinwohlpflichtigkeit über den Bereich des Privateigentums an Produktionsmitteln auf alle autonomen Träger von Macht ausgedehnt. Wir machen mit diesem Grundsatz deutlich, daß Verbände und gesellschaftliche Organisationen, die ja häufig der Verwirklichung des einzelnen und der Durchstrukturierung der Gesellschaft dienen, eine große pluralistische Industriegesellschaft überhaupt erst handhabbar machen. Aber gerade deshalb ist jede gesellschaftliche Organisation, auch wenn sie autonom ist, verpflichtet, nicht nur ihren eigenen Interessen zu dienen, sondern bei ihrer Interessenverwirklichung das Allgemeinwohl zu berücksichtigen.

HK: Bei Sozialpflichtigkeit assoziierte man bisher Eigentum. Mit welcher Begründung übertragen Sie einen klassischen Begriff der Eigentumsethik auf den Bereich der Verbände?

Biedenkopf: Das kann ich Ihnen an Hand eines einfachen Beispiels erläutern. Wenn wir jetzt eine Diskussion haben über die Verpflichtung der Tarifparteien, in ihren Tarifabschlüssen sich stabilitätskonform zu verhalten, dann ist das nichts anderes als eine Ausprägung dieses allgemeinen Grundsatzes der Sozialpflichtigkeit, wie er auch in bezug auf das Eigentum gilt. Die Aufforderung, stabilitätskonform zu handeln, bedeutet ja, daß der Handlungsspielraum der beteiligten Tarifparteien eingebunden wird in das, was im Interesse des Allgemeinwohls notwendig erscheint. Denn die Forderung nach stabilitätskonformem Verhalten bezieht sich ja nicht nur auf die Beteiligten, sondern auf die Wirtschaft insgesamt. Hier wird also, ohne daß dies im Sinne einer gesetzlich erzwingbaren Verpflichtung durchsetzbar ist, eine Forderung erhoben, die auf der allgemeinen Überzeugung beruht, daß die autonomen Verbände das Gemeinwohl zu achten haben.

HK: Würden Sie eine Berechtigung der Analogie Eigentum—Verbände im Blick auf die Gemeinwohlpflichtigkeit auch darin sehen, daß im Blick auf Macht- und Chancenverteilung Verbände als Träger organisierter Interessen mitunter vielleicht bedeutsamer sind als die bestehenden Eigentumspositionen?

Biedenkopf: Ja. Dies ist darauf zurückzuführen, daß einige große Verbände Ressourcen verwalten, die knapper sind als Eigentum. Macht, gesellschaftliche Macht, kommt ja nicht von ungefähr, sondern sie ergibt sich ganz wesentlich aus dem, was die jeweilige Organisation, zum Beispiel das Großunternehmen, die Gewerkschaft oder der Spezialistenverband, an volkswirtschaftlich und damit gesellschaftlich erheblichen Ressourcen verwaltet. Macht im gesellschaftlichen Sinne kann ich nur haben, wenn ich der Gesellschaft Sanktionen androhen kann, wenn ich das,

was ich als mein Interesse formuliert habe, durchsetzen kann. Und da die Verbände keine hoheitliche Macht haben wie der Staat, also keine Befehlsgewalt, sondern faktische Macht, ist ihr Einfluß abhängig nicht nur von ihrer Größe und ihrem Gewicht, sondern vor allem auch von dem, was sie an Ressourcen verwalten. Z. B. sind Gewerkschaften in Zeiten der Vollbeschäftigung besonders stark, weil sie eine knappe Ressource verwalten . . .

HK: Das Eigentum, auch das an Produktionsmitteln, ist unter Gemeinwohlgesichtspunkten — sieht man einmal vom Eigengewicht von Großkonzernen und Multis, das ja auch in Form von Verbandsmacht auftritt, ab — weitgehend gesetzlich erfaßt. Für die Ausübung von Verbandsmacht gilt noch nicht Gleiches. Gibt es hier einen Nachholbedarf?

Biedenkopf: Es ist richtig, daß die Sozialpflichtigkeit des Eigentums heute weitgehend gesetzlich geregelt ist. Wir haben Arbeitsschutzgesetze, Umweltschutzgesetze, Kartellgesetze und eine Fülle anderer Vorschriften, die die verschiedensten Aspekte der Sozialpflichtigkeit des Privateigentums an Produktionsmitteln rechtlich konkretisieren. Insofern ist das Problem der Sozialpflichtigkeit des Eigentums legislatorisch gelöst. Hinzu kommt die Bindung des Eigentums an Produktionsmitteln durch die Mitbestimmung. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer ist ja auch eine Form der Verwirklichung der Sozialpflichtigkeit. Für die autonomen Gruppen ist die Frage der Sozialpflichtigkeit zweifellos in dieser umfassenden Weise nicht gesetzlich geregelt. Dennoch würde ich nicht von einem Nachholbedarf sprechen.

„Das Stabilitätsgesetz macht die Tarifpartner vor der Öffentlichkeit beweispflichtig“

HK: Ist die Frage im Blick auf Interessenverbände überhaupt gesetzlich lösbar? Und in welchen Grenzen wäre eine Regelung durch Gesetz sinnvoll?

Biedenkopf: Es gibt rechtliche Anforderungen an den autonomen Verein, auch heute schon. So gehört es zum Beispiel zu den Grundsätzen des Arbeitsrechts, daß eine Gewerkschaft nur dann tariffähig ist, wenn sie eine demokratische Infrastruktur hat, also demokratisch verfaßt ist. Dieses demokratische Verfaßtsein ist auch etwas, was die Allgemeinheit von außen an den Verband heranträgt, d. h., es ist in gewisser Weise eine Beschränkung der Verbandsautonomie. Die Gewerkschaft ist also in ihrer Organisationsstruktur nicht beliebig frei. Darin liegt eine Form gesetzlicher Gemeinwohlbindung. Ich bin allerdings der Auffassung, daß in unserer Gesellschaft z. B. ein Verbandsgesetz keine geeignete Form der Verwirklichung der Gemeinwohlbindung ist. Wirksamer ist vielmehr die Sicherung des Gleichgewichts unter den verschiedenen

Verbandsorganisationen, die Weckung des öffentlichen Bewußtseins in Fragen der Gemeinwohlbindung und die genauere Definition der Rolle des Staates bei der Lösung von Verteilungsproblemen.

HK: Bedarf der Staat aber nicht doch festerer gesetzlicher Handhaben, um seine Rolle nicht nur definieren, sondern auch spielen zu können?

Biedenkopf: Nicht unbedingt. Nehmen Sie den klassischen Fall der Tarifautonomie. Daß die Tarifverträge, die die Einkommensverteilung für wesentliche Teile der Gesellschaft inhaltlich bestimmen, eine Bedeutung für das Allgemeinwohl haben, ist unbestritten. Trotzdem geht man übereinstimmend und zu Recht davon aus, daß es eine gesetzliche Intervention bei der Lösung dieses Verteilungskonfliktes zwischen Kapital und Arbeit nicht geben darf.

HK: Aber es gibt andere Formen der Einwirkung durch den Gesetzgeber, z. B. durch das Stabilitätsgesetz.

Biedenkopf: In der Tat. Im Stabilitätsgesetz beschreibt die Regierung durch Orientierungsdaten gewissermaßen für den konkreten Fall, was nach ihrer Auffassung das Allgemeinwohl erfordert. Hier liegt eine nicht mit gesetzlichem Zwang, aber mit staatlicher Autorität ausgestattete Empfehlung an die Tarifparteien vor. Sie bewirkt, daß die Tarifparteien bei wesentlicher Abweichung von diesen Orientierungsdaten begründen müssen, warum sie abweichen.

HK: Dies scheint jedoch nicht auszureichen. Der Begründungszwang kann durch Propaganda überspielt werden. Bundestagswahlen oder auch die Abhängigkeit von Parteien und Regierungen von „befreundeten“ Tarifpartnern sind oft entscheidender als am Gemeinwohl ausgerichtete Orientierungsdaten. Der Tarifabschluß im öffentlichen Dienst 1974 war ein vielzitiertes Beispiel dafür. Aber davon einmal abgesehen, sind Sie der Auffassung, daß das kritische Bewußtsein der Öffentlichkeit genügend geschärft ist, um organisierte Verbandsmacht wirksam zu kontrollieren, gegebenenfalls zu korrigieren?

Biedenkopf: Ich finde, daß gerade das Beispiel des ÖTV-Abschlusses aus dem Frühjahr 1974 einen guten Beweis dafür liefert, wie wirksam öffentliche Kritik bei einem Abweichen von dem sein kann, was als mit dem Gemeinwohl noch verträglich und was als nicht mehr verträglich angesehen wird. Wenn Sie die Reaktion auf diesen Abschluß betrachten, die bis heute fortwirkt, wenn Sie die Kritik betrachten, die auch aus den Reihen der Gewerkschaften gegenüber diesem Abschluß geäußert worden ist, wenn Sie zurückdenken, welche Möglichkeit damals die Regierung hatte, die Öffentlichkeit zu mobilisieren, dann werden Sie feststellen, wie ernst die Öffentlichkeit die Frage nimmt, ob Verbände bzw. in dem Fall Tarifpart-

ner sich gemeinwohlgerecht verhalten oder nicht. Die Sensibilität der Öffentlichkeit, vor allem der verfaßten Öffentlichkeit, gegenüber der rücksichtslosen Verfolgung von Sonderinteressen ist heute wesentlich größer als früher.

„Der Widerstand gegen die rigorose Durchsetzung von Sonderinteressen nimmt zu“

HK: Die Sensibilität mag gewachsen sein. Aber ist sie auch gesellschaftspolitisch, will sagen gegenüber Tarifpartnern wirksam?

Biedenkopf: Durchaus. Sie brauchen sich nur einmal ansehen, wie Verbände Sonderinteressen jeweils begründen, wie ausführlich sie bereits die Einwände vorwegnehmen, wie sie sich also einem Begründungszwang von sich aus unterwerfen und wie sie zu erwartende Kritik bereits möglichst vorwegnehmen, und zwar nicht mehr nur wegen der Öffentlichkeit, sondern zunehmend auch wegen ihrer eigenen Mitglieder. Mitglieder wollen nämlich in ihrer persönlichen Umgebung und in der Öffentlichkeit auch nicht Mitglieder einer Organisation sein, die ihre Interessen rücksichtslos durchsetzt. Insofern entsteht ein Rückkoppelungseffekt: Die allgemeine öffentliche Meinung ist gegen eine rigorose Durchsetzung von Sonderinteressen eingestellt. Und diese kritische bis ablehnende Einstellung wirkt über die Mitglieder von Organisationen, vor allem von Massenorganisationen, zurück auf die Willensbildung der Organisationen selbst.

HK: Dennoch hat die Regierung damals nachgegeben. Sie war offenbar nicht der Meinung, daß Widerstand durch mehr Popularität entlohnt worden wäre?

Biedenkopf: Das war ein politisches Führungs-, kein prinzipielles Problem. Im übrigen hat gerade die Erfahrung mit dem ÖTV-Abschluß 1974 die Bereitschaft der Regierung, mehr Härte zu zeigen, wesentlich gestärkt.

HK: Aber hält das an? Wir sind jetzt immerhin am Beginn eines Wahljahres, Regierung und Parteien können auf Versprechungen gegenüber wahlentscheidenden Gruppen oder wenigstens auf deren Schonung kaum verzichten?

Biedenkopf: Ich glaube, daß das vom Wahljahr völlig unabhängig ist. Ich kann nur feststellen, daß wenn z. B. eine politische Partei im kommenden Jahr mit allen möglichen Versprechungen in den Wahlkampf ziehen würde, sie mit Sicherheit in der Bevölkerung keine breite Zustimmung fände.

HK: Soweit das zutrifft, hängt es aber wohl mit der konjunkturellen Lage der letzten zwei, drei Jahre zusammen. Arbeitsplatzsicherung hat wieder Vorrang erhalten . . .

Biedenkopf: Das ist zwar richtig, aber wir haben inzwischen auch erkannt, daß wir an eine ganze Reihe von Grenzen gestoßen sind. In einer Zeit rapiden Wachstums ist die Vertretung von Sonderinteressen naturgemäß leichter, weil die Erfüllung eines Sonderinteresses nicht den Besitzstand eines anderen Sonderinteresses schmälert, sondern aus dem Zuwachs erfolgt. In dem Maße, in dem der Zuwachs abnimmt, nimmt der Widerstand gegen die rigorose Durchsetzung von Sonderinteressen zu und damit, wenn Sie so wollen, die Bedeutung des Gleichgewichts der sich gegenseitig kontrollierenden Organisationen. Ich möchte davor warnen anzunehmen, daß solche sich selbst kontrollierende Prozesse, die ja wie der Wettbewerb gewollt und organisiert sind, durch Gesetzgebungsakte ersetzt werden können.

HK: Sie möchten also „Marktwirtschaft“ als Regulativ konsequent auch auf die Verbände anwenden, weil Sie auf jeden Fall ihre Autonomie gewahrt wissen wollen?

Biedenkopf: Ja natürlich. In dem Augenblick, in dem die Verbänden von Gesetzes wegen die Gemeinwohlbindung ihres Handelns vorschreiben, geben sie praktisch den Gedanken der autonomen Verbandsmacht auf. Von da ist es nur noch ein Schritt zum Zwangsverband. Denn wenn Sie einem Verband — bleiben wir beim Beispiel der Gewerkschaften — vorschreiben: du mußt das und das tun, damit du im Rahmen des Allgemeinwohls bleibst, dann ist ja nicht einzusehen, warum jetzt die so gesetzlich vorgeschriebenen Inhalte nur für die Verbandsmitglieder gelten sollen. Dann müssen sie im Grunde für alle Betroffenen gelten, und zwar von Gesetzes wegen. Deshalb ist ja auch die logische Konsequenz von Zwangsschlichtungen oder anderen Interventionen inhaltlicher Art immer gewesen, daß solche Schiedssprüche oder hoheitliche Entscheidungen auf alle Betroffenen erstreckt werden.

„Jede Stärkung des demokratischen Willensbildungsprozesses ist eine Stärkung der Selbstkontrolle“

HK: Sie sind, Sie haben es schon gesagt, gegen ein Verbändegesetz, wie es seitens der F.D.P. u. a. auch im Zusammenhang mit dem berühmt-berüchtigten Kirchenpapier ins Gespräch gebracht wurde. Sind aber nicht wenigstens festere Regeln innerverbandlicher Demokratie notwendig?

Biedenkopf: Diese Frage möchte ich nicht ohne wirklich intensives Studium der Verbandsverfassung beantworten. Ich glaube, hier sind gegenwärtig erhebliche Eigengesetzlichkeiten am Werk. Was ich angesprochen habe, ist und bleibt jedoch ein grundsätzliches Problem.

HK: Auch für die wirtschaftlichen Verbände auf Unternehmerseite?

Biedenkopf: Zu einem erheblichen Teil ja, obwohl da die Organisationsbedingungen andere sind. Es sind ja zum Teil Verbandsverbände, zum Teil sind es Mischformen mit Verbänden und Einzelunternehmen als Mitgliedern. In welchem Umfang hier die gleichen demokratischen Regeln Anwendung finden können, die für Verbände mit Individualmitgliedschaft gelten, muß man prüfen. Ich bin allerdings der Auffassung, daß man einem Verband, der keine demokratische Infrastruktur, also keine demokratische Verfassung hat, keine besonderen Kompetenzen durch Gesetz zuweisen soll.

HK: Wäre der Ausbau der innerverbandlichen Demokratie als Stärkung der Stellung des Einzelnen nicht selbst ein Mittel, die Verbände mehr in die Gemeinwohlpflichtigkeit im Sinne des Ganzen des Gemeinwesens einzubinden?

Biedenkopf: In der Tat! Wenn ich die Stellung des Einzelnen im Verband stärke, dann stärke ich damit gleichzeitig die Interessenpluralität im Verband und damit schaffe ich gewissermaßen eine interne Gemeinwohlbindung des Verbandes, so daß der ganze Gedanke, der eingangs entwickelt wurde, nämlich die Einbindung der Verbände von außen, auch noch einmal von innen erfolgen kann. Die demokratische Binnenstruktur des Verbandes ist vom ordnungspolitischen Ansatz her eine der wirksamsten Formen der Einbindung des Verbandes in das Allgemeinwohl. Und jeder Versuch, die Interessenpluralität in den Verbänden zu unterdrücken oder abzubauen, ist ein Indiz dafür, daß dieser Selbstkontrollprozeß nicht funktioniert. Umgekehrt ist jede Stärkung des demokratischen Willensbildungsprozesses eine Stärkung auch dieser Selbstkontrolle.

HK: Sehen Sie in den in jüngster Zeit entstehenden Bürgerinitiativen eine sinnvolle Korrektur bzw. eine Ergänzung organisierter Interessenvertretung und eine legitime Abwehr der Bevormundung durch Bürokratie oder eher die Gefahr eines unkontrolliert sich entladenden Volkszorns?

Biedenkopf: Bürgerinitiativen als spontan organisierte Vereinigungen sind eine unverfaßte Form der Interessenvertretung, und sie sind deshalb auch noch nicht integriert. Vielleicht ist es auch gar nicht zweckmäßig, sie zu integrieren. Sie haben eine Korrektivfunktion, aber sie können nicht die Gestaltungsfunktion von Institutionen ersetzen. Sie sind im Grunde ein Signal für Verkrustung. Wenn eine Bürgerinitiative entsteht, wenn Menschen an einer Sache so interessiert sind, daß sie sich spontan organisieren und Aktionen durchführen, dann ist das ein Indiz dafür, daß hier ein ganz wichtiges Interesse keine Repräsentanz hat. Ob dann das Interesse in der richtigen Weise repräsentiert wird, ist ein anderes Problem. Eine nicht unerhebliche Gefahr liegt darin, daß sich wegen der Spontaneität, der Publizität und mitunter auch der Aggres-

sivität solcher Initiativen Partikularinteressen durchsetzen, die u. U. überhaupt nicht im allgemeinen Wohl liegen. Daß eine Bürgerinitiative entsteht, ist noch nicht ein Beweis dafür, daß das so repräsentative Interesse ein richtiges ist im Sinne des Allgemeinwohls. Aber es ist immer ein Beweis dafür, daß sich entweder Regierung oder organisierte Interessen bezüglich der Maßnahmen, gegen die in Bürgerinitiativen protestiert wird, nicht richtig verständlich gemacht haben.

„Es besteht eine Tendenz, die eigenständige Legitimation des Staates aufzuheben“

HK: Wie sehen Sie das Verhältnis von Interessenverbänden bzw. Verbänden als Interessenvertretung und der staatlichen Bürokratie? Sind sie in der heutigen Wirklichkeit eher einander korrigierende Machtfaktoren oder Bürokratien, die sich gegenseitig verstehen und zu einer Potenzierung von Macht zu Lasten der staatlichen Autorität beitragen?

Biedenkopf: Diese Frage kann man nicht allgemein beantworten. Da muß man alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung nachprüfen. Es gibt Bereiche, in denen das Verbandswesen und die öffentliche Verwaltung sehr enge Verbindungen eingegangen sind. Es gibt andere Bereiche, wo überhaupt keine Verbindung besteht oder jedenfalls nur eine sehr lockere. Es gibt solche, in denen Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften oder gewisse Interessenvertretungen, zum Beispiel im Bereich der Landwirtschaft, durch enge personalpolitische oder organisatorische Verflechtungen eine starke Interdependenz entwickelt haben, ohne allerdings, das möchte ich doch auch sagen, den entscheidenden Legitimationsunterschied beseitigen zu können, der zwischen der öffentlichen Verwaltung auf der einen Seite und der Bürokratie in der Verbandsorganisation auf der anderen Seite besteht. Daß die für die Kooperation zwischen Staat und Verbänden notwendige Zusammenarbeit jedoch zu einer Verwischung dieser unterschiedlichen Legitimationsstruktur führen kann, ist zweifellos eine Gefahr.

HK: In einer Kritik des „Orientierungsrahmens 85“ werfen Sie der SPD vor, in ihrer Sicht sei der Staat „ein bloßes Instrument, ein Organ gesellschaftlicher Kräfte“. Sehen Sie, soweit der Vorwurf zutrifft, im Hineinwirken gesellschaftlicher Gruppen in den staatlichen Bereich ein akutes Problem für die Eigenständigkeit des Staates und die Unabhängigkeit der staatlichen Autorität?

Biedenkopf: Ganz entschieden. Wir haben dieses Problem in der „Mannheimer Erklärung“ als Gefahr der Vergesellschaftung des Staates deutlich zum Ausdruck gebracht. Wenn ich, wie das im Orientierungsrahmen 85 der SPD geschieht, den Staat in vielfältiger Weise als das Instru-

ment organisierter Gruppen definiere, löse ich den Staat in der Gesellschaft auf. Sowohl im Bereich der Sozialdemokratie wie im Bereich marxistischer Gruppen besteht die Tendenz, die eigenständige Legitimation des Staates, die ja nach demokratischer Verfassung vom Volk als Ganzem ausgeht, auszuhöhlen durch eine Verwischung der Legitimationsgrenzen zwischen Staat und organisierten gesellschaftlichen Gruppen.

HK: Ist das nicht ein allgemeiner Trend, der sich in sozialdemokratischen Aussagen nur etwas unverhüllter artikuliert?

Biedenkopf: Nein. Das ist sozialdemokratische Politik. Das Eindringen der organisierten Gruppen in staatliche Bereiche wird z. B. deutlich bei den Forderungen nach paritätischer Mitbestimmung in der Verwaltung; zunächst in den kommunalen Nebenbetrieben, dann in den Verwaltungen selbst, bis hin zur Mitbestimmung in ureigensten staatlichen Domänen, wie z. B. in der Bundeswehr. Diese durch Mitbestimmung institutionalisierte Teilhabe organisierter Gruppen an staatlicher Autorität halte ich für einen gefährlichen Auflösungsprozeß. Im übrigen droht mit der Verwischung der Grenze zwischen organisierter Gruppe und Staat nicht nur die Vergesellschaftung des Staates, sondern es verwischt sich auch die Grenze, bis zu der die Legitimation der organisierten Gruppe nur reichen darf, wenn ich an der Freiwilligkeit der organisierten Gruppe festhalte.

HK: Die Grenzen zwischen den beiden Legitimationsebenen bzw. -feldern sind fließend . . .

Biedenkopf: Ich finde, man sollte mit dem Begriff „fließende Grenzen“ vorsichtig sein. Die Grenzen sind sicherlich in praxi fließend, aber das bedeutet überhaupt nichts für die Frage, ob ich sie im Konfliktfall rechtlich eindeutig bestimmen kann. Wenn ich hier gewissermaßen der normativen Kraft des Faktischen folge und sage, weil die Grenzen im praxi fließend sind, kann ich sie auch juristisch nicht mehr eindeutig formulieren, habe ich praktisch den qualitativen Unterschied in der Legitimation der Verbandsbürokratie und Staatsbürokratie aufgegeben. Und wenn dieser qualitative Unterschied zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Verbandsbürokratie nicht besteht, dann stellt der Staat — abgesehen von seinen Kernbereichen — gegen seine Vergesellschaftung auch keinen Widerstand mehr entgegen. Von dort bin ich dann sehr schnell bei der Diskussion, was der staatliche Kernbereich ist und ob ich nicht im übrigen im ganzen Bereich der Daseinsvorsorge, der Verwaltung, des Vergabewesens usw. usw. mehr oder weniger vergesellschaften kann. Gerade die Theorie von den fließenden Grenzen oder von der Unbestimmbarkeit der Grenzen ist der Ansatzpunkt für die Vergesellschaftung des Staates.

HK: Gibt es Ihrer Meinung nach ein definierbares, nach

Erstreckung auf Personen und Sachfragen klar umschreibbares politisches Mandat der Verbände?

Biedenkopf: Es gibt kein allgemeines politisches Mandat der Verbände. Es gibt nur ein politisches Mandat der Verbände für ihre Mitglieder. Wie weit dieses Mandat für die Mitglieder reicht, ergibt sich aus den Satzungszwecken. Um Ihnen ein praktisches Beispiel zu nennen: ein Unternehmensverband, eine Gewerkschaft oder ein Bauernverband kann nach meiner Überzeugung keinen für die Mitglieder verbindlichen Beschluß zur Frage des Paragraphen 218 fassen. Das geht nicht. Die Gewerkschaft kann zu dieser Frage eine Meinung äußern. Sie kann sagen, es liegt im Interesse meiner Mitglieder, daß das Problem auf bestimmte Weise gelöst wird, oder wir sind der Auffassung als Organisation . . .

HK: Solche Stellungnahmen, die ja immer ein Stück praktische Politik durch Beeinflussung der Öffentlichkeit und auch der politischen Organe durch das ist, was ein Verband repräsentiert, kommen der Ausübung eines politischen Mandats doch wohl schon sehr nahe?

Biedenkopf: Das würde ich so nicht sagen, denn politisches Mandat bedeutet ja mehr. Es ist die Berechtigung, mit Verbindlichkeit für den Mandatgeber über alle Fragen zu sprechen, die die Gesellschaft als Ganzes betreffen, und mit Verbindlichkeit über diese Fragen zu Gunsten oder zu Lasten des Mandatgebers zu entscheiden. Diese Befugnis hat der autonome Verband nicht. Er kann für seine Mitglieder nur im Rahmen des Satzungszweckes auftreten, zu dem sich die Mitglieder zusammengefunden haben.

„Die Vorstellung, Volksparteien seien Marionetten organisierter Interessen, ist falsch“

HK: In die Abhängigkeit von organisierten Verbandsinteressen geraten u. U. nicht nur der Staat bzw. staatliche Organe, sondern auch Parteien als Organe der politischen Willensbildung, und zwar nicht nur sozialdemokratische oder sozialistische Parteien mit ihrer traditionellen Verklammerung mit den Gewerkschaften, sondern gerade auch pragmatische Volksparteien. Ihre Schwesterpartei in Österreich, die ÖVP, ist bündisch gegliedert. Dort geht ohne Bauern-, Angestellten- oder Wirtschaftsbund bis in die Besetzung der Führungspositionen hinein überhaupt nichts. Muß sich aber nicht auch Ihre Partei, die CDU, oft darauf beschränken, verbandsorientierte Interessen im eigenen Lager zu moderieren?

Biedenkopf: Sie sprechen von zwei völlig verschiedenen Dingen. Die Tatsache, daß eine Volkspartei widersprechende Gruppeninteressen in ihren eigenen Reihen nicht

moderiert, sondern integriert, um auf diese Weise eine gemeinsame politische Position im weitesten Sinne des Wortes zu formulieren, ist etwas völlig anderes als die für die ÖVP typische Bindung zum Beispiel an die Bünde...

HK: Meine Frage richtete sich nicht gegen die Integration von Gruppeninteressen durch die politische Willensbildung in den Parteien. Mich interessiert, ob die Integration so weit gelingt, daß Volksparteien auch gegen die in ihnen wirksamen Gruppeninteressen zu eigenständiger politischer Willensbildung fähig sind oder doch nicht oft mehr wie Marionetten organisierter Interessen aussehen?

Biedenkopf: Die Vorstellung, Volksparteien seien Marionetten organisierter Interessen, ist falsch. Für die CDU kann ich sagen, daß sie von Interessengruppen vergleichsweise unabhängig ist, und daß diese Unabhängigkeit in den letzten Jahren eher gewachsen ist. In der Volkspartei CDU vollzieht sich ja ein Miniaturmodell eines ähnlichen Ausgleichsprozesses zwischen den organisierten Interessen wie in der Gesamtgesellschaft selbst. Denn die Volkspartei ist ihrem Selbstverständnis nach bemüht, im Rahmen ihrer Mitgliedschaft, im Rahmen ihrer Organisation, ein Spiegelbild der soziologischen Struktur der Gesamtheit zu geben, in der sie politisch wirken will. Dadurch werden der Beeinflussbarkeit der politischen Partei durch bestimmte organisierte Gruppen relativ enge Grenzen gezogen. Denn wenn der Einfluß einer Gruppe zu groß wird, wird die Integrationsfähigkeit der Partei gefährdet in bezug auf die anderen Gruppierungen, die dadurch benachteiligt werden. Die Gefährdung der parteiinternen Integrationskraft ist jedoch gleichbedeutend mit der Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Partei selbst.

HK: Sprechen nicht Ihre eigenen schwierigen Erfahrungen beim Versuch, die Partei stärker programmatisch zu orientieren und sie politisch deutlicher zu profilieren, gegen die These von der relativen Unabhängigkeit...

Biedenkopf: ...Nein, wenn Widerstände da waren, so sind sie nicht von organisierten Interessen ausgegangen, sondern kamen aus der Partei selbst. Wenn Sie den politischen Kurs einer großen Mitgliederpartei mit fast 600 000 Mitgliedern verändern wollen, stoßen Sie auf das normale Beharrungsvermögen, das jeder Organisation innewohnt. Und dieses kommt aus den verschiedensten Ecken. Im übrigen vergessen Sie nicht, daß 60 Prozent unserer Mitglieder erst nach dem 1. 1. 1970 eingetreten sind, daß sich die Struktur und auch das Selbstverständnis der Mitgliedschaft verändert haben. Mitgliederparteien haben eine größere Eigengesetzlichkeit als Honorationsparteien. Die Intervention organisierter Interessen aus dem vorpolitischen Raum in den Willensbildungsprozeß der Partei stößt heute auf härtere Widerstände als früher. Sie dürfen auch nicht übersehen, daß es einer der großen Vorteile unserer politischen Lage im Verhältnis zu anderen westlichen Län-

dern wie Holland, Dänemark, Italien und selbst Frankreich ist, daß der im wesentlichen von der CDU/CSU verwirklichte Gedanke der Volkspartei — die SPD wurde erst von ihr in diese Richtung gezwungen — funktioniert.

HK: Folgt man der „Mannheimer Erklärung“, der ursprünglichen und der jetzt revidierten, so besteht die dort proklamierte „Neue Soziale Frage“ in erster Linie im Einfluß- und Machtgefälle zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen. Ist aber das Verhältnis Verbände — Staat — Gemeinwohl, das den Rahmen dessen, was Sie „Neue Soziale Frage“ nennen, wesentlich übersteigt, gesellschafts- und ordnungspolitisch nicht relevanter?

Biedenkopf: Ihre Kennzeichnung der „Neuen Sozialen Frage“ in der „Mannheimer Erklärung“ ist nicht zutreffend. Das ganze Kapitel ließe sich mit „neuartige Verteilungsprobleme“ überschreiben. Dabei gehen wir davon aus, daß neben den klassischen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit im Verlauf der letzten Jahre und Jahrzehnte neue Verteilungsprobleme getreten sind, die bisher nur unzureichend gelöst wurden. Zu diesen Problemen gehört der sachgerechte Einsatz unseres Sozialhaushaltes, der mit seinem 300 Milliarden-DM-Etat rund 30 Prozent unseres Bruttosozialproduktes ausmacht. Wir sind übereinstimmend der Auffassung, daß dieser Haushalt nicht mehr wesentlich ausgedehnt werden kann, dennoch gibt es eine große Zahl von Bedürftigen und ungelöste soziale Probleme in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Probleme können wir nur durch strukturelle Veränderungen und Fortentwicklungen im Sozialetat lösen. Ein anderes Problem ist das zunehmend spannungsreiche Verhältnis zwischen nichtorganisierten und organisierten Interessen. Nichtorganisierte Interessen können sich immer weniger gegen die organisierten Interessen durchsetzen. Ich erinnere hier nur an die Organisation nicht oder nur unzureichend repräsentierter Interessen von alten Menschen, kinderreichen Familien, Behinderten, aber auch solcher Gruppen wie Sparern oder Schülern. Der letzte Punkt ist das hier besprochene Problem der Sozialpflichtigkeit der Verbände. Alle diese Bereiche hängen miteinander zusammen und lassen sich nur aus einer einheitlichen Grundposition heraus lösen.

HK: Eine zentrale Aussage der „Mannheimer Erklärung“ ist die Forderung nach „Stärkung der Stellung des einzelnen innerhalb der gesellschaftlichen Gruppen und in der Gesellschaft als eine grundlegende Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit von Staat und Gesellschaft“. Wie wollen Sie das programmatisch konkretisieren?

Biedenkopf: Wir haben mehreres in dieser Beziehung bereits angesprochen: die politische und rechtliche Definition der Stellung des einzelnen im Verhältnis zur organisierten Gruppe, also z. B. die schon erörterte Frage der demokratischen Binnenstruktur; die Frage der Fortwirkung des

Grundrechtsschutzes des einzelnen gegenüber dem Staat, im Verhältnis des einzelnen zur Verbandsmacht sowohl als Mitglied wie als Verbandsbetroffener. Es gibt andere Beispiele, die wir schon länger diskutiert haben im Zusammenhang mit dem sog. Solidaritätsbeitrag, mit der negativen Koalitionsfreiheit, mit den Auswirkungen der Tarifverträge auf Nichtorganisierte usw. Weiterhin ist das Verhältnis des einzelnen zur Bürokratie, vor allem dort, wo er von der Bürokratie besonders abhängig ist, im Bereich der sozialen Sicherheit verbesserungsfähig. Da gibt es noch erhebliche Spielräume zur Stärkung der Stellung und Unabhängigkeit des einzelnen.

„Das sich selbst regulierende System ist die freiheitliche Methode der Machtkontrolle“

HK: Ist also — um im bereits besprochenen Thema nochmals zu variieren — die Bürokratisierung der Sozialbeziehungen und des öffentlichen Lebens die größere Freiheitsbedrohung als sichtbare oder feststellbare Vermachtungserscheinungen durch Interessengruppen im gesellschaftlichen Raum?

Biedenkopf: Die ständig mächtiger werdenden Bürokratien sind fraglos mit unserem Verständnis von Freiheit und Selbständigkeit des einzelnen in einer offenen Gesellschaft immer schwer vereinbar. Hier sind uns, wie ich glaube, ganz neue Aufgaben gestellt, die ich als politische Herausforderung verstehen möchte. Zum Beispiel stellt sich die Frage, wie wir die gesetzliche Krankenversicherung oder die Altersversorgung so organisieren können, daß der einzelne in dem Maß, in dem er Mitverantwortung übernehmen kann, auch die Chance eingeräumt bekommt, diese Mitverantwortung auszuüben. In Betracht kommt beispielsweise eine Veränderung der Organisation dieser sozialen Systeme mit dem Ziel, dem Bürger Alternativen zur Verfügung zu stellen. Wir sollten z. B. prü-

fen, ob es von einer bestimmten Einkommenshöhe an oder auf der Grundlage eines bestimmten gesetzlich gesicherten Sockels möglich ist, dem einzelnen die Chance zu eröffnen, zwischen Alternativen zu wählen, um auf diese Weise neue Gestaltungs- und Freiheitsräume und damit auch Konkurrenzen zu eröffnen, Konkurrenzen, die nicht nur eine bessere Behandlung der Bürger als Kunden zur Folge haben, sondern mit ziemlicher Sicherheit auch einen effizienteren Einsatz seiner Mittel.

HK: Wenn Sie Bürokratie und Interessengruppen durch Eröffnung von mehr Konkurrenz zugunsten von mehr Freiheit domestizieren wollen, wie verbinden Sie dann Freiheit und Gemeinwohl, ohne selbstverständlich gewordene Ansprüche zu enttäuschen oder gar in ein laissez-faire zurückzufallen?

Biedenkopf: Da wir die externe Kontrolle mit der Autonomie der Verbände für prinzipiell unvereinbar halten — die externe Kontrolle im Sinn des direkten Eingriffes —, müssen wir ein sich selbst regulierendes System schaffen. Das sich selbst regulierende System ist im Wettbewerb und in anderen Bereichen genau die freiheitliche Methode der Machtkontrolle. Insofern gilt auch hier das generelle Prinzip, das die Politik der CDU seit 1945 bestimmt, daß nämlich die beste Methode der Freiheitssicherung das machtsverteilende Prinzip des Wettbewerbs ist. Und zwar nicht nur des Wettbewerbs auf dem Güter- und Dienstleistungsmarkt, sondern auch des Wettbewerbs auf dem Markt der Organisationen, der organisierten Interessen, der Ideen und politischen Ansichten. Selbstverständlich wird es dabei nicht ausbleiben, daß einige Ansprüche, die heute von bestimmten Gruppen erhoben werden, künftig nicht mehr oder nicht mehr in der bisherigen Weise erfüllt werden können. Es wird zu prüfen sein, inwieweit solche Ansprüche noch berechtigt oder nicht bereits überholt sind. Ich bin der Auffassung, daß die Bevölkerung ein sehr ausgeprägtes Gefühl dafür hat, was gerechterweise von der Gemeinschaft verlangt werden darf und was nicht.

Dokumentation

Praktische Impulse für die Kirche

Eine Bilanz von Kardinal Döpfner zum Abschluß der Gemeinsamen Synode

Am Ende der Schlußsitzung der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland am 22. November nachmittags zog der Präsident der Synode und Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Julius Kardinal Döpfner,

eine vorläufige Bilanz der Beratungen und Beschlüsse. Wir veröffentlichen die Ansprache des Kardinals nach dem an die Presse verteilten Text (mit Ausnahme der mündlich nicht vorgetragenen Schlußpassagen).