

Gunther Teubner,
Florenz/London

**Polykorporatismus:
Der Staat als "Netzwerk" öffentlicher und privater Kollektivakteure**

(In: Peter Niesen und Hauke Brunkhorst (Hrsg.), Das Recht der Republik: Festschrift Ingeborg Maus, Suhrkamp, Frankfurt 1999, 346-372)

Mit dem Begriff des "Polykorporatismus" möchte ich einen gewissen Gegenakzent zu der heute geläufigen politischen Rhetorik des Politikverdrossenheit, des Steuerungsversagens und der Legitimationskrise des Staates setzen. Obwohl oder gerade weil diesen Formeln im einzelnen zutreffende Analysen zugrundeliegen - das gilt insbesondere für das Unvermögen der Politik zur gesellschaftlichen Steuerung -, so sind sie doch letztlich in ihren analytischen und normativen Ansprüchen einem traditionell hierarchischen Verständnis von Staat und Politik verhaftet. Ich möchte demgegenüber auf dem Gegenargument aufbauen, daß die extreme Fragmentierung der heutigen Gesellschaft uns dazu zwingt, den Staat von Hierarchie auf Heterarchie umzudenken. Und damit meine ich nicht nur, daß die Politik gegenüber prinzipiell gleichgestellten funktionalen Teilsystemen der Gesellschaft allenfalls "primus inter pares" ist (Willke, 1983, 1991) oder daß der Staat seine Politik nur noch in einem Verhandlungssystem von gesellschaftlichen Kräften formulieren und durchsetzen kann (Scharpf, 1993). Vielmehr ist der "Staat" selbst heute nicht mehr als hierarchisches Entscheidungszentrum der Politik zu denken, sondern als dezentrales Netzwerk von öffentlichen und privaten Kollektivakteuren. Private Kollektivakteure sind heute Teil des Staates. Öffentliche Regierungsinstanzen und autonome gesellschaftliche Organisationen ergeben zusammen eine lose gekoppelte Konfiguration der Zusammenarbeit, die die hierarchische Einheit des traditionellen Staates ersetzt.

Ich stelle die drei folgenden Thesen zur Diskussion:

(1) Die Enthierarchisierung des Staates ist eine langfristige Entwicklung, in der private Kollektivakteure zunehmend zu Trägern staatlichen Handelns geworden sind. Pluralismus und Makro-Korporatismus waren wichtige Etappen in diesem Prozeß, dem nun heute der Polykorporatismus weitere Elemente, besonders die Tendenz zum Netzwerk-Staat hinzufügen.

(2) Im Gegensatz zum Makrokorporatismus der 60er und 70er Jahre liegt heute der Hauptakzent nicht auf der institutionalisierten Integration privater Akteure in staatliches Handeln, sondern in einer Art Gewaltenteilung von Regierungsinstanzen und autonom bleibenden sektoralen Organisationen, wobei die Einheit staatlichen Handelns durch eine eigenartige Doppelorientierung im Netzwerk gekennzeichnet ist.

(3) Vorrangiges normatives Problem ist nicht, dem "Staatsversagen" dadurch gegenzusteuern, daß man die Entscheidungsfähigkeit der hierarchischen Handlungseinheit des Staates wiederherstellt. Entscheidend ist die Konstitutionalisierung des "Netzwerk-Staates", die verfassungsrechtliche Einbindung

eines solchen polykorporatistischen Netzwerks unter den Aspekten der Demokratie und der Gemeinwohlorientierung. Hierbei kann das Recht der privaten Organisationen eine geradezu "verfassungsrechtliche" Rolle spielen.

I. Von Hierarchie zu Heterarchie

»Invoking civil society« ist der suggestive Titel eines Artikels von Charles Taylor (1990), in dem er das Verhältnis des Staates zu den intermediären Organisationen erörtert. Die Ideen, die Taylor im Rahmen der politischen Theorie entwickelt, könnten dazu verhelfen, das traditionelle Verständnis von intermediären Organisationen zu revidieren. Taylor beschreibt das Netz autonomer, vom Staat unabhängiger privater Verbände als das institutionelle Rückgrat einer »civil society«. Jedoch ist äußerst unklar, was unter »civil society« zu verstehen ist. Nach Taylor stehen sich zwei konkurrierende Modelle gegenüber: das Montesquieu-Modell und das Locke-Modell. In der Tradition Montesquieus bedeutet Zivilgesellschaft im Kern politische Gesellschaft. Das bedeutet, daß sich die Zivilgesellschaft innerhalb des politischen Prozesses entwickelt, aber daß sie zugleich innerhalb der Politik ihre Autonomie gegenüber staatlichen Institutionen wahrt (Tocqueville, Lipset). Intermediäre Verbände sind gegenüber staatlichen Instanzen anders konstituiert; sie verteilen politische Macht aus unabhängigen Quellen.

Die Tradition Lockes arbeitet dagegen mit anderen Voraussetzungen. Dort ist die Zivilgesellschaft eine vor-politische Gesellschaft, eine selbstorganisierende außer-politische Wirklichkeit. In Lockes Zivilgesellschaft verteidigt das Gesellschaftliche seine Autonomie gegenüber dem Politischen (Adam Smith, Marx). Die Zivilgesellschaft ist aber nicht bloß auf die »Ökonomie« beschränkt, sondern bezieht insbesondere das »Öffentliche« und allgemeiner die »Zivilisation« mit ein.

Hegel versuchte sich bekanntlich an einer Synthese, die beide Modelle unter dem schützenden Mantel des Staates vereinigte. Taylor kennzeichnet dies im Rückblick als großen historischen Fehler. Welche Interpretation der Zivilgesellschaft, so fragt Taylor, gilt unter heutigen Bedingungen? Er diskutiert besonders die gesellschaftliche Verfassung von USA, Japan und Deutschland. Werden wir heute eine neue Herrschaft des Locke-Modells erleben, oder läßt sich, wie Taylor selbst argumentiert, eine neue Balance zwischen Locke- und Montesquieu-Modell voraussehen?

Von dieser Perspektive aus erscheint die heute gern gestellte Alternative »Kommunitarismus gegen Individualismus« schlicht irreführend. Sie setzt eine vereinfachte Sicht der Gesellschaft als Hierarchie voraus, in der Individuen einem alles überschattenden Staat untergeordnet sind, mit intermediären Organisationen irgendwo dazwischen. Diese verbänden "vertikal" individuelle Bedürfnisse und kollektive Ziele. Ihre Ausrichtung oszilliere zwischen individualistischer und kommunitaristischer Orientierung. So suggestiv diese Bild auch sein mag, es führt zu fehlgeleiteten Gesellschaftsanalysen und darauf aufbauenden irrigen Politikentscheidungen und Rechtsnormen. »Öffentlicher Status« intermediärer Verbände würde dann eine recht klägliche Bedeutung annehmen. Verbände würden auf die Verbindung zwischen individuellen Interessen und Staatsinteressen reduziert. Und die damit verbundene Idee der innerorganisatorischen Demokratie würde sich im

der simplen Forderung nach mehr innerverbandlicher Partizipation erschöpfen.

In der Tat, die zeitgenössische Diskussion um intermediäre Verbände hat mit diesen problematischen Voraussetzungen gearbeitet (Lipset, 1960; Marshall, 1964; Olsen, 1981). Sollte Taylor jedoch richtig liegen mit seiner Sicht der heutigen Zivilgesellschaft als einer neuen Kombination aus Locke-Modell und Montesquieu-Modell, dann ist das hierarchische Modell vollkommen unzulänglich. Es kann die zeitgenössische Wirklichkeit einer extrem fragmentierten Gesellschaft nicht erfassen. Die Ausdifferenzierung spezialisierter Diskurse schließt eine einfache Hierarchie von Herrschern und Beherrschten aus. Politik an sich ist heute dezentriert. Sie ist nicht länger die zentrale Instanz der Gesellschaft, sondern nur einer unter mehreren Diskursen. In diesem Punkt konvergieren mehrere Interpretationen der heutigen Gesellschaft. Der allgemeine Gesellschaftsdiskurs ist, wie Philosophen sagen, mehr denn je konfrontiert mit einer »Dissoziation ihrer Regelsysteme« (Lyotard, 1987: 12), einer Vielzahl von »Sprachspielen« (Wittgenstein, 1989: 23f.), einer Vielzahl von »semiotic groups« (Jackson, 1988: 131 ff.). Soziologen charakterisieren Modernität als »separation of spheres« (Selznick, 1992: 4ff.), als Ausdifferenzierung von »subsystems of society« (Parsons, 1971: 10), als »operative Schließung autopoietischer Systeme« (Luhmann, 1984: passim), als Vielzahl der »Diskurs- und Verhandlungsformen« (Habermas, 1992: 196). In dieser Sicht moderner Gesellschaften ist die Hierarchie von Staat und Individuen unwiderruflich von der Heterarchie verschiedener gesellschaftlicher Sphären ersetzt worden.

Welche Rolle spielen nun intermediäre Verbände in einer solch fragmentierten Gesellschaft? Ihre Hauptaktivität besteht nicht darin, "vertikal" zwischen Herrschern und Beherrschten zu vermitteln, wie einst die Stände im *Ancien Régime*. Ihrer neuen Rolle entspricht es eher, "horizontal" zwischen den autonomen Logiken verschiedener gesellschaftlicher Diskurse zu vermitteln. Intermediäre Verbände vermitteln den politischen Sektor mit anderen spezialisierten Sektoren der Gesellschaft. Sie nehmen gleichzeitig an der Welt der Politik und der anderer spezialisierter Gesellschaftsprozesse teil. Das Ergebnis ist die mehrfache Mitgliedschaft von Verbänden in verschiedenen Sinnwelten. Die interne Grammatik dieser Verbände spiegelt die oft widersprüchlichen Anforderungen der verschiedenen Teilsysteme wider. Dementsprechend müssen Regeln zu ihrem »öffentlichen Status«, wie auch über ihre »innere Demokratie« im Licht dieser widersprüchlichen Anforderungen verschiedener Diskurse neu formuliert werden, und nicht mehr nur als Vermittlung zwischen Verbandsmitgliedern und der Politik an sich (Streeck & Schmitter, 1985: 22ff.)

Wie spiegeln dann intermediäre Verbände Taylors neue Balance zwischen Locke- und Montesquieu-Modell wider? Dazu müssen wir zwischen allgemeiner gesellschaftlicher Differenzierung und interner Differenzierung des politischen Subsystems unterscheiden. Das erst versetzt uns in die Lage, die »Zivilgesellschaft« als ein Konstrukt zu sehen, das in der Tat Elemente des Montesquieu- und des Locke-Modells miteinander verbindet. Allgemeine gesellschaftliche Differenzierung trennt unter anderem den politischen Prozeß von anderen nicht-politischen Sphären der Gesellschaft. In dieser Perspektive kann man das Locke-Modell der Zivilgesellschaft wiedererkennen. Darin erscheint die »Zivilgesellschaft« als eine Mehrzahl von nicht-politischen, sich selbst-regulierenden Gesellschaftsdiskursen mit ihren eigenen Codierungen und Programmen. Die Ökonomie ist nur eine davon. Intermediäre

Verbände haben die Fähigkeit formaler Organisationen, an beiden, der politischen Gesellschaft und der Zivilgesellschaft, teilzunehmen. Es ist ihr organisatorisches Ziel, intern zwischen den Anforderungen der verschiedenen Sektoren der Zivilgesellschaft und den Anforderungen des politischen Prozesses zu vermitteln.

Gleichzeitig ist der politische Prozeß intern in diverse Sub-Diskurse ausdifferenziert: Parteienpolitik, Regierungsinstitutionen (Parlament, Verwaltung, Gerichte), die politische Öffentlichkeit (Medien, Vereine). Der »Staat« ist nicht länger *die* politische Organisation der Gesellschaft, sondern lediglich eine Selbstbeschreibung der Politik, die Teile des politischen Prozesses im Bild des kollektiven Akteurs personifiziert und dieses Konstrukt operativ benutzt (Luhmann, 1990: 117ff.). In dieser Perspektive erkennen wir das Montesquieu-Modell wieder. Nun erscheint die Vielzahl intermediärer Verbände innerhalb des politischen Diskurs wieder, als die multisektorielle Zivilgesellschaft »widerspiegelnd«, als »Stellvertreter« der Gesellschaft, »als inneres Modell der Gesellschaft«. Sie rekonstruieren die Vielzahl gesellschaftlicher Diskurse innerhalb des politischen Diskurs. Und ihre Fähigkeit, als "intermediaries" zu fungieren, hängt von ihrer relativen Autonomie innerhalb des politischen Systems ab.

Diese doppelte Perspektive intermediärer Organisationen ermöglicht es, drei ideal-typische Konfigurationen des Verhältnisses von modernem Staat und Interessengruppen zu unterscheiden. Diese sollten nicht etwa als verschiedene historische Phasen der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung im allgemeinen, sondern als Phasen der internen Differenzierung allein des politischen Systems verstanden werden. Sie vertreten dabei drei Art und Weisen, die »öffentliche« Rolle der »privaten« Vereine zu konzipieren: Pluralismus, Neokorporatismus, Polykorporatismus. Dies sind drei verschiedene Repräsentationen der Zivilgesellschaft innerhalb des politischen Prozesses; kognitive Mittel, die gesellschaftliche Wirklichkeit innerhalb des Politischen zu rekonstruieren, auf die ich noch genauer eingehen werde.

Wenn diese theoretischen Argumente zutreffen, dann müssen praktische Politik- und Rechtskonzepte intermediärer Verbände neu ausgerichtet werden. Das Recht, das den externen Status und die innere Struktur intermediäre Verbände regelt, sollte sich nicht länger vornehmlich mit dem Verhältnis zwischen Verbänden und deren individuellen Mitgliedern einerseits und zwischen Verbänden und dem Staat andererseits befassen, wie es die Dichotomie Kommunitarismus/Individualismus suggeriert. Rechtspolitik sollte sich vielmehr auf die Rolle der Verbände als Vermittler zwischen verschiedenen Gesellschaftsdiskursen konzentrieren und ihre Hauptaufgabe darin sehen, daß sie die Fähigkeit des politischen Diskurses stärkt, die Vielfalt gesellschaftlicher Diskurse (adäquat) zu wahrzunehmen.

II. Pluralismus: Das Gesetz der gesellschaftlichen Interessenvertretung

Im Nachkriegsdeutschland erwies sich der Wiederaufbau intermediärer Verbände als eine schwierige Aufgabe. Er mußte sich gleichzeitig von zwei gegensätzlichen Traditionen distanzieren. Das Hauptproblem bestand darin, den autoritären Staatskorporatismus des Faschismus loszuwerden, mit all seinen Zwangsverbänden, die gesamte Gesellschaftsbereiche unter die strikte Kontrolle der Partei brachten

(Vardaro, 1988). Gleichzeitig war aber auch die Rückkehr zum liberalen Vereinswesen (Humboldt, 1792) unvorstellbar, wonach Verbände mit rein privatem Status vor staatlicher Einflußnahme geschützt werden mußten. In dieser Lage stellte der politische Pluralismus ein überzeugendes Konzept dar, das ein neues Verständnis des politischen Lebens erlaubte und privaten Verbänden eine öffentliche Rolle zusprach. Der von amerikanischen Politikwissenschaftlern vertretene politische Pluralismus (e.g. Bentley, 1908; Truman, 1951; Lipset, Trow & Coleman, 1956; Lipset, 1960) gewann großen Einfluß in der Bundesrepublik. In der Tat konnte der politische Pluralismus den »privaten« Status der Verbände in einen »öffentlichen« Status umformen, ohne deren Autonomie gegenüber dem Staat dabei aufzugeben. Deren neue Rolle wurde so verstanden, daß sie private Interessen verschiedener Gesellschaftsbereiche zu politischen Interessen aggregieren, diese Interessen in der Politik vertreten, als Zentren politischer Opposition dienen und einen Pool alternativer politischer Eliten heranziehen (Lipset, Trow & Coleman, 1956: 85ff.)

Auch die neue westdeutsche Rechtsentwicklung reagierte positiv auf die Botschaft des politischen Pluralismus. Verfassungsrecht wie Privatrecht entwickelten Regeln und Prinzipien, die einen neuen öffentlichen Status für private Verbände konstituierten.

Das Grundgesetz gewährt Verbänden eine Mischung alter und neuer Garantien. Art. 9 GG garantiert die Versammlungsfreiheit und die Tarifautonomie. Art. 19 III GG sieht Grundrechte für juristische Personen vor. Art. 21 GG gewährt verfassungsrechtliche Garantien für politische Parteien, fordert jedoch gleichzeitig ein Minimum an innerparteilicher Demokratie. In der ersten Nachkriegsperiode gaben die Gerichte und die Rechtsdogmatik diesen Garantien einen explizit pluralistische Interpretation. Gegenüber der klassischen »negativen« Vereinigungsfreiheit erarbeiteten sie »positive« Verfassungsgarantien für ein pluralistisches System der Interessenvermittlung (vorzüglich Rinken in Wassermann, 1984: 797ff.). Die grundlegenden Elemente sind in einer unbegrenzten Anzahl vielfältiger, verschiedener, freiwilliger, konkurrierender, nicht-hierarchischer und autonomer Gruppen zu finden. Neben den allgemeinen Verfassungsgarantien haben diese Gruppen keine besonderen staatlichen Erlaubnisse oder Unterstützungen. Sie sind nicht vom Staat initiiert, sondern gründen und organisieren sich selber. Es besteht keine staatliche Kontrolle, was die Rekrutierung ihrer Führungskräfte oder die Interessenartikulation angeht. Sie haben kein Repräsentationsmonopol in bezug auf gesellschaftliche Sektoren (Schmitter, 1974).

Das Bürgerliche Gesetzbuch stellt nur minimale Anforderungen an die interne Organisation privater Vereine. In der pluralistischen Periode wandten die Gerichte die klassischen Prinzipien des privaten Vereinsrecht konsequent an und eliminierten zugleich Restbestände obrigkeitstaatlicher Gängelung der Verbände. Von zentraler Bedeutung ist der Rechtsmechanismus des »exit control«. Grundnorm ist § 39 BGB, der die Freiheit garantiert, Vereinigungen zu jedwedem Zeitpunkt zu verlassen. Vertragliche Vorstellungen interner Beziehungen, dispositives Recht in den internen Regelungen der Vereine, hohe interne Autonomie - dies waren die herrschenden Prinzipien der internen Ordnung pluralistischer Verbände. Richtungsweisende Idee dafür war die Aufrechterhaltung eines freien Mitgliedermarktes in verschiedenen Gesellschaftssphären.

In ähnlicher Weise sollten auch die Beziehungen zwischen intermediären Verbänden und der staatlichen Politik durch Marktmechanismen geregelt werden. Der Pluralismus freier Verbände ist die Garantie dafür, daß sie um Einfluß auf dem politischen Markt konkurrieren. Rechtlich wird dies durch deren Inkorporation als kollektive Akteure unterstützt. Die Fiktion der juristischen Person befähigt die Verbandsmitglieder zu kollektivem Handeln auf dem politischen Markt. Eine zweite Garantie ist die Garantie der Privatautonomie mit Hinblick auf die Definition der Organisationsziele. Schließlich kommt das System der Normativbedingungen, das ihre Anerkennung regelt, dem Prinzip der freien Gründungen von Körperschaften sehr nahe, was für das freie Spiel politischer Vereine auf dem politischen Markt notwendige Voraussetzung ist (Vormbaum, 1976).

Das BGB enthielt auch nach 1945 immer noch repressive Tendenzen, die von der Diskriminierung politischer Vereine (politische Parteien und Gewerkschaften) des Kaiserreiches von 1900 stammte. Darin äußerten sich Tendenzen der damals offiziellen Verbandsdoktrin, wonach private Vereine in ihrem Zugang zur Politik weitgehend behindert werden sollten. Ein "öffentlicher Status" im Sinne des Zugangs zur Politik sollte ihnen nach klassisch-liberaler Ideologie wie nach der des kaiserlichen Obrigkeitsstaates gerade verwehrt werden (Vgl. Teubner, 1978: Kap. 2). Als Reaktion darauf hatten politische Parteien und Gewerkschaften es traditionell abgelehnt, sich als rechtsfähige Vereine einzutragen, um repressive Kontrolle des Staates zu vermeiden. Als negative Sanktion hat das BGB diskriminierende Regeln angelegt. Unpassende Regeln aus dem Recht der bürgerlichrechtlichen Gesellschaft wurden angewandt und strenge Haftungsregeln wurden ihnen auferlegt. Unter der Geltung des Grundgesetzes haben sie die Gerichte und die Gesetzgebung völlig von jeglicher Diskriminierung befreit (Bundesgerichtshof - BGHZ 13, 5, 10f., 42, 210, 215; 43, 245, 257; 50, 325, 331ff.; Parteiengesetz 24.7.1967, BGBl I 1537). Entgegen dem ausdrücklichen Wortlaut des BGB erkannten die Gerichte den intermediären Verbänden, insbesondere den Parteien und den Gewerkschaften einen »öffentlichen« Status an und verliehen ihnen die vollen Rechtsfähigkeit ohne die üblichen Prozeduren des Vereinsrechts. In dieser Weise übersetzten die Gerichte positive Verfassungsgarantien für intermediäre Organisationen in neue Regeln des Privatrechts.

Unter dem Regime des politischen Pluralismus war jedoch die Zuerkennung eines öffentlichen Status notwendig beschränkt, vor allem was ihr Verhältnis zu den Sektoren der Zivilgesellschaft betrifft. Hier ist besonders relevant das Problem der Inklusion/Exklusion von Individuen in gesellschaftliche Organisationen. Während man in der modernen Gesellschaft von einer universalen Inklusion der Individuen in die verschiedenen Funktionssysteme ausgehen kann, wird die Frage um so relevanter, wie innerhalb der Funktionssysteme das prekäre Problem des Zugangs zu den sich darin bildende und sie dominierenden formalen "nicht-staatlichen" Organisationen geregelt ist. Der politische Pluralismus sieht dies als ein Problem der gesellschaftlichen Selbstregulierung, das ohne politische oder rechtliche Interventionen zu lösen ist. Die Gerichte verweigerte ganz entsprechend einen individuellen Aufnahmeanspruch oder eine andere Rechtsregelung des Zugangs zu privaten Vereinen, selbst wenn diese klargeschnittene intermediäre Organisationen darstellten, wie etwa Gewerkschaften, Berufsvereinigungen und politische Parteien. Die Gerichte überließen es der alleinigen Verfügung der Organisationen, Kriterien für Mitgliedsaufnahme und -ausschluß zu bestimmen. Ein staatlich garantierter

Aufnahmepflicht, so die Gerichte, würde die Verfassungsgarantie der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG) und die Parteienfreiheit (Art. 21 I 2 GG; BGHZ 101, 193ff. für politische Parteien) verletzen. Nach Meinung der Gerichte endete die Vereinigungsfreiheit als Individualrecht nicht mit der Gründung des Verbandes, sondern wandelt sich nach der Gründung in ein Kollektivrecht. "Es setzt sich, wenn mit dem Abschluß des Gründungsvorgangs eine organisatorisch-institutionelle Verfestigung eingetreten ist, in dem Recht fort, ohne staatlichen Eingriff durch die in der Satzung bestimmten Organe eigenverantwortlich darüber zu befinden, wer nachträglich als Mitglied akzeptiert werden soll" (BGHZ 101, 193ff.). Unter dem pluralistischen Regime blieb also die Vermittlung zwischen politischen und gesellschaftlichen Diskursen eine Angelegenheit der Privatinitiative und wurde nicht vom politischen System geregelt.

Gleichzeitig verteidigten die Gerichte ein hohes Maß an Verbandsautonomie gegenüber jeglicher staatlicher oder gerichtlicher Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten (seit Reichsgericht - RGZ 49, 150). Auch in diesem Zusammenhang erklärten sie ausdrücklich einen öffentlichen Status für irrelevant. Zu dieser Zeit lehnten sie es ab, Sonderregeln für diejenigen Vereine zu entwerfen, die ein Monopol oder eine außergewöhnliche gesellschaftliche Stellung oder Machtposition innehatten (BGHZ 47, 381, 384f.). Sie erkannten die »autonome Vereinsgewalt« nicht nur für private Clubs, sondern ausdrücklich auch für intermediäre Organisationen an. Gerichte intervenierten nur begrenzt in Disziplinaraktionen. Rechtsbasis dafür war die extrem weite Grenze des § 826 BGB (Verletzung der "guten Sitten"). Nur wenn die Vereinsgewalt »gesetzwidrige, sittenwidrige oder offenbar unbillige Entscheidungen trifft«, würden sich Gerichte in die inneren Angelegenheiten einmischen (BGHZ 13, 5, 10f.; 21, 370; 29, 354; 36, 109; 75, 158, 159; 87, 337, 343). Selbst gegenüber dem wachsenden Widerstand der Rechtsdoktrin lehnten es die Gerichte jahrelang ab, Disziplinarfälle auf ihre Tatsachengrundlage zu überprüfen. Sogar in Fällen von Mitgliederausschlüssen waren sie nicht bereit, die faktische Basis des Ausschlusses zu überprüfen. Sie ließen die Rechtskontrolle nur für zwei eng definierte Fragen zu: Hatte der Ausschluß formal eine Basis in der Satzung? Wurden die Minimalanforderungen an ein satzungsmäßiges Verfahren eingehalten (BGHZ 45, 314)?

Diesen Typus des Organisationsrechts kann man mit Recht ein neutrales Formalrecht nennen, das in idealer Weise den Bedingungen der Privatheit, Konditionalität, Formalität und Generalität entspricht (Habermas, 1976). Staatliche Kontrolle wird hier nur in sehr indirekter Weise ausgeübt, das heißt nur in dem Maße, in dem das Recht die Organisationsstrukturen mit den externen politischen und gesellschaftlichen Märkten in Einklang bringt. Das Recht setzt in seinem Sozialmodell Vertragsmechanismen voraus, die sich selbst regulieren. Sie sollen einerseits die Anpassung der Organisationen auf den politischen Markt abstimmen, in dem Interessengruppen um Einfluß auf politische Entscheidungen konkurrieren. Andererseits gleichen Vertragsmechanismen gesellschaftliche Interessen durch private Zweckdefinitionen aus. Dieses pluralistische Recht basiert auf privater Autonomie und Zweckrationalität. Es erhält seine Rationalität vom Modell des perfekten Wettbewerbs auf allen Märkten. Sicherlich zieht es auch deren öffentlichen Status in Betracht, aber nur insofern es den ungehinderten Zugang zum politischen Markt garantiert und den Verbänden innere Autonomie vom politischen Prozeß gewährt. Alles andere, insbesondere den Umfang ihrer Vermittlung mit verschiedenen

Sektoren der Zivilgesellschaft und deren internen Anpassung an diese Vermittlung, ist der privaten Selbstorganisation von Rechts wegen überlassen.

Diese zweifachen Vertragsmechanismen (gegenüber Politik und Zivilgesellschaft) schaffen eine »Wahlverwandschaft« des privaten Verbandsrechts mit dem Idealtyp der pluralistischen Gesellschaftsstruktur. Ist Pluralismus definiert als der Versuch, das Modell des liberalen Marktes vom Individuum auf Gruppen und Organisationen zu übertragen, so können Vereine so verstanden werden, das sie auf zwei Märkten gleichzeitig konkurrieren. Sie agieren einerseits auf dem Markt für politischen Einfluß gegenüber Regierungsbehörden und politischen Parteien und andererseits auf den zivilgesellschaftlichen Märkten, auf denen um politische Repräsentation konkurriert wird. Ohne zu übertreiben kann man von der ersten Phase der westdeutschen Verbandsrechtsentwicklung sagen, daß die Normen der privaten Organisationen gesellschaftlich adäquate Rechtsstrukturen für einen politischen Pluralismus zur Verfügung stellen.

III. Neo-Korporatismus: Die Integration von Kapital und Arbeit in die staatlich konzertierte Aktion

Interessant ist für uns hier nicht die Diskrepanz zwischen dem reinen pluralistischen Modell und der schnöden Wirklichkeit eines »asymmetrischen« Pluralismus mit ihren Konsequenzen für das Organisationsrecht. Wichtig ist vielmehr die Analyse der Strukturwandel vom Pluralismus zum Neo-Korporatismus, der sich in der Bundesrepublik vor allem in den 60er und 70er Jahren vollzog und erst in jüngster Zeit von Tendenzen abgelöst wurde, die ich mit dem Begriff des Polykorporatismus bezeichnen möchte. Dieser Wandel ist nicht nur für die Politikwissenschaft relevant, sondern auch für Rechtsdogmatik und -politik. Welche Probleme entstehen aus solch einem Wandel für das Rechtsmodell gesellschaftlicher Organisationen, und wie hat die Rechtspolitik bezüglich intermediärer Organisationen darauf reagiert?

Es stehen eine Auswahl von konkurrierenden Ansätzen zum Neokorporatismus zur Auswahl. Für das hier zugrundeliegende analytische Modell ist Philippe Schmitter's Konzeption am besten geeignet, die das Verhältnis zwischen Pluralismus und Korporatismus in eine Reihe von Dichotomien entlang verschiedener Dimensionen aufspaltet. »Gesellschaftlicher Korporatismus« ist danach im Gegensatz zum Pluralismus definiert als ein »System der Interessenvertretung, dessen Hauptkomponenten in einer begrenzten Anzahl von individuellen Zwangsorganisationen organisiert sind, die nicht miteinander konkurrieren, sondern hierarchisch angeordnet sind und sich voneinander funktional absetzen. Sie sind vom Staat anerkannt oder erlaubt, wenn nicht gar initiiert. In den Bereichen, die sie vertreten, besitzen sie ein staatlich gebilligtes Repräsentationsmonopol, wofür sie bestimmte Bedingungen respektieren müssen, was die Auswahl ihrer Führungskräfte und das Artikulieren und Unterstützen von Ansprüchen angeht.« (Schmitter, 1974: 94f.; Streeck & Schmitter, 1985: 8ff.).

Für unsere Fragestellung - das Recht privater Organisationen - muß diese Definition im Sinne des Rechtsverhältnis von Verbänden zu zivilgesellschaftlichen Sektoren einerseits und zum politischen System andererseits überdacht werden. Der

Wandel zu neo-korporatistischer Interessenvertretung kann dann verallgemeinernd als ein Verlust des Marktmechanismus in den beiden für die Organisation relevanten Umgebungen beschrieben werden. Dies bedeutet einerseits, daß Konkurrenz zwischen Verbänden auf dem "Markt" für politischen Einfluß durch eine neue Symbiose ersetzt wird zwischen Regierungsagenturen und Großinteressen-Organisationen, hauptsächlich zwischen Kapital und Arbeit, welche teilweise direkt in Entscheidungspositionen aufrücken. Andererseits gibt es auch Auswirkungen auf den »Mitgliedermärkten« der Zivilgesellschaft. Beide Wandlungen werden direkt in interne Organisationsstrukturen übersetzt. Grundlegenden Veränderungen in dem Verhältnis zwischen Mitgliedern und Organisationen ergeben sich aus der staatlichen Institutionalisierung des Verbandseinflusses, die die Organisation relativ unabhängig gegenüber ihren Mitgliedern macht, und von der Herstellung »öffentlicher Güter", die den Anreiz zur Mitgliedschaft verringern (Olson, 1965). Unter neo-korporatistischen Bedingungen sind interne Strukturen mehr und mehr durch die "Logik der Administration" geprägt. In Antwort auf neo-korporatistische Entwicklungen tendieren Verbände zu einem Typ der professionellen, zentralisierten, funktional differenzierten und »verwaltungsrationalen« Organisation.

Im einzelnen ergeben sich folgende Problemverschiebungen

1. Verschiebungen auf dem politischen Markt

Politischer Pluralismus war durch eine Vielfalt hoch spezialisierter und miteinander konkurrierender Interessenorganisationen gekennzeichnet. Die Interessen-Aggregation erfolgte sozusagen »außerhalb« der einzelnen Vereine als Resultante von Wettbewerbsprozessen um den Einfluß auf dem politischen Markt. Nun, unter neo-korporatistischen Bedingungen, entstanden nur einige wenige Dachverbände mit weitreichenden Vertretungsansprüchen und einem institutionalisierten Repräsentationsmonopol. Von nun an mußte die Aggregation »innerhalb« der Großverbände erreicht werden. Das Problem war nun, ob neo-korporatistische Äquivalente zum Verbandswettbewerb gefunden werden konnten.

2. Verschiebungen in der Zivilgesellschaft

In pluralistischen Verbandssystemen sind individuelle Verbände größtenteils von den verschiedenen zivilgesellschaftlichen »Mitgliedermärkten« abhängig. Entry und Exit waren die wesentlichen Reaktionsmechanismen, durch die die Organisationskontrolle wirkte. Unter neo-korporatistischen Bedingungen verloren sie zunehmend an Gewicht dadurch, daß die Verbände in die Regierungsgeschäfte miteinbezogen wurden. Da die Zielsetzungen der Mitglieder und der Verbandsspitze zunehmend auseinanderdriften, wurden die delikaten Konsens- und Kontrollmechanismen, die auf den Prinzipien des freien Ein- und Austritt beruhen, teilweise entkräftet. Intermediäre Verbände gewannen eine neue Autonomie von ihrer Mitgliedschaft, was ihr Resonanzvermögen gegenüber den Sphären der Zivilgesellschaft fragwürdig erscheinen läßt. Das führt zu der Fragestellung, ob ein neo-korporatistischer Ersatz für pluralistische Organisationskontrollen verfügbar ist, der die intermediäre Position zwischen Politik und Zivilgesellschaft stärken könnte.

3. Veränderte Legitimationsprobleme

Der Übergang von pluralistischen zu neo-korporatistischen Formen war durch die problematischere Legitimation der Politik gegenüber den zivilgesellschaftlichen Subsystemen notwendig geworden. Die neue Symbiose von Großinteressenorganisationen und Regierungsagenturen entlastete den Staat, weil dieser nun einerseits auf die Unterstützung der Organisationen und andererseits auf die Implementation innerhalb der Organisationen setzen konnten. Doch neue Legitimationsprobleme entstanden nun zwischen Verbände mit öffentlichem Status und den Bedürfnissen der Zivilgesellschaft als ein Konflikt zwischen Mitgliedschaft und Führungsspitze der Organisation. Die neue Herausforderung bestand darin, daß die Legitimationseffekte des Mitgliedermarktes und auch die des Einflußmarktes nun innerhalb der Organisation abgesichert werden mußten.

4. Erhöhter Integrationsbedarf

Die Vermittlung gesellschaftlicher Nachfrage mittels der pluralistischen Regierungspolitik hatte zu einem Modell der »pressure politics« geführt. Organisationen wurden mit Entscheidungsinstanzen per Einflußkanäle verbunden; durch ihre relative Autonomie konnten es sich Organisationen »leisten«, die Interessen der betroffenen gesellschaftlichen Sektoren sozusagen schamlos zu verfolgen. Vermittlungen mit anderen Interessen und Regierungsgesichtspunkten wurde den Entscheidungszentren der Regierung zugemutet. Das hat sich jetzt verändert, da nun neo-korporatistischen Organisationen direkt in die politische Entscheidungsfindung integriert wurden. Diese mußten sich nun »verantwortungsbewußt« verhalten, das heißt, sie mußten versuchen, eine zweifache Integration dadurch zu erreichen, daß sie die eigene Organisationspolitik mit Regierungspolitik einerseits und gesellschaftlichen Interessen andererseits in Einklang bringen.

Eine parallele Entwicklung kann in allen vier Problemfeldern verfolgt werden: eine Verschiebung von »externer« Koordination zwischen politischem und sozialem Markt zu einem »internen« politischen Prozeß innerhalb der intermediären Organisationen. Es war daher nicht überraschend, daß sich die rechtspolitische Aufmerksamkeit nun der politischen Interessenformierung innerhalb von Organisationen zuwandte, selbst mit der etwas irreführenden Vorstellung von »Organisationsdemokratie« verstanden als Mitgliederpartizipation.

In der nun einsetzenden rechtspolitischen Debatte, die sich an neo-korporatistischen Konzepten orientierte, wurde die Übertragung von Instituten des öffentlichen Rechts auf die ursprünglich rein privatrechtliche Verbände gefordert: Tarifverhandlungen müßten sich an Leitlinien der Regierung orientieren. Die Rechtsprinzipien der »beliehenen Unternehmer« (= Privatunternehmen mit öffentlichen Funktionen, gegenüber denen selektiv Regeln des öffentlichen Rechts angewandt wird) sollten für intermediäre Organisationen gelten. Verbandsaktion soll unter Regierungsaufsicht gebracht werden. Ihre Rechtsaufsicht sollte durch Verwaltungsgerichte durchgeführt werden. Indem sie an eine "Gemeinwohlklausel" gebunden werden, sollten Verbände unter gerichtliche oder parlamentarische Kontrollen gestellt werden. Am Ende dieser Skala liegt die Umwandlung privater Organisationen zu Körperschaften des öffentlichen Rechts (vgl. zu dieser Debatte, Teubner, 1979).

IV. Polykorporatismus: Der neue "Staat" privater Netzwerke

Die 80er Jahre haben jedoch den Charakter des westdeutschen Makro-Korporatismus drastisch verändert. Die weltweite Revitalisierung neoliberaler Politik hat auch das relativ stabile westdeutsche Regime des Trilateralismus grundlegend erschüttert. Zwar haben die Schockwellen von Internationalisierung, Deregulation und "de-unionization" den Makrokorporatismus westdeutscher Prägung nicht zerstören können, doch hat er eine substantielle Wandlung durchgemacht (Streeck, 1990: 134ff.) Politikwissenschaftler haben Tendenzen zu einer Dezentralisierung und Pluralisierung des trilateralen korporatistischen Arrangements zwischen Regierung, Gewerkschaften und Industrie beobachtet. Dominant ist heute eine Politikform,

"... an der neben staatlichen Instanzen andere Verbände und sonstige nicht-staatliche Akteure, Sachverständige in Beiräten und vor allem die durch die Medien repräsentierte Öffentlichkeit beteiligt sind. Wenigstens in manchen Bereichen erscheinen damit die kontinuierlichen bi- oder trilateralen Beziehungen des Neokorporatismus ... durch größere interorganisatorische Policy-Netzwerke abgelöst" (Mayntz, 1992: 32, vgl. auch %Mayntz, 1990: 297-302; %Marin & Mayntz, 1991; Ronge, 1992).

Während die zentrale Bedeutung des Trilateralismus stark abgenommen hat, haben hingegen spezialisierte politische Arenen mehr und mehr korporatistische Organisationsformen angenommen (Flam, 1990; Döhler & Manow-Borgwardt, 1991). In Deutschland gibt es bereits eine Vielfalt von Politikbereichen, in denen sich korporatistische Praktiken etabliert haben. Diesen Polykorporatismus trifft man vor allem in den Bereiche der technischen Standardisierung (Wolf, 1986; Flake, 1987), der Umweltpolitik (Voelzkow, Hilbert & Heinze, 1987; Jänicke, 1990, 1992), der Berufsbildung (Streeck, 1983; Hilbert, Weber & Südmersen, 1986); der Gesundheitsversorgung (Gäfgen, 1988, Döhler, 1992) und der Sozialpolitik zu (Heinze & Olk, 1984).

Kenis & Schneider (1991: 34ff.) versuchen eine allgemeinere Interpretation dieser Phänomene. Sie argumentieren, daß die Tendenzen zu einem neuen Regime, das ich »Polykorporatismus« nenne, durch die folgenden langfristigen Trends verstärkt wurden, die in den 80er Jahren besonders deutlich sichtbar wurden:

1. Die Stärkung von nicht-staatlichen formalen Organisationen in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft (Perrow, 1988: 3ff.)
2. eine sich verschärfende Sektoralisierung und funktionelle Ausdifferenzierung der Gesellschaft, die in »overcrowding policy making« mündet (Richardson & Jordan, 1983: 247ff.)
3. die steigende staatliche Intervention in verschiedene gesellschaftliche Entscheidungsbereiche, ohne daß sich gleichzeitig dazugehörige Steuerungskapazitäten mitentwickeln (Brodkin, 1987: 51ff.)
4. die Dezentralisierung und Fragmentierung des politischen Systems (Kenis, 1991)

5. das Verwischen der Grenzen zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten, woraus Trends zum informellen Rechtsstaat resultieren (Hucke, 1982: 130ff.)

Politische Überbelastung und »governance under pressure« sind die Konsequenzen solcher Entwicklungen. Zunehmend unfähig, all die notwendigen Politikressourcen innerhalb des politischen Systems zu mobilisieren, wird die Regierung von der Kooperation und der gemeinsamen Ressourcenmobilisierung von Politikakteuren abhängig, die sich außerhalb ihrer hierarchischen Kontrolle befinden. Dementsprechend gewinnen Politik-Netzwerke zwischen Regierung und Interessenverbänden an Gewicht. Diese Politik-Netzwerke sollten als Gewebe relativ stabiler und andauernder Beziehungen verstanden werden, die diffus verteilte Ressourcen bündeln, um kollektives Handeln für politische Problem orchestrieren zu können (Kenis & Schneider, 1991: 36).

In der Entwicklung von zentralisierten makro-korporatistischen Arrangements zu flexibleren, dezentralisierten und pluralistischen Netzwerken des Polykorporatismus, verändert sich auch die interne Differenzierung des politischen Systems. Zwei gegensätzliche Tendenzen sind am Werk:

(1) Entstaatlichung öffentlicher Entscheidungen: Der Staat als kollektiver Akteur rückt in den Hintergrund. Die Erfahrung des Staatsversagens in wohlfahrtspolitischen Maßnahmen und die Welle der Deregulierung haben zu einem teilweisen Rückzug staatlicher Direktsteuerung geführt.

(2) Verstaatlichung intermediärer Organisationen: Deren Rolle besteht nicht länger in der pluralistische Interessenvertretung, auch nicht mehr schwerpunktmäßig in der institutionalisierten integrierten Teilnahme an öffentlicher Entscheidungsfindung des Makrokorporatismus, sondern in der autonomen Selbstverwaltung öffentlicher Fragen durch die intermediären Organisationen selbst, die nur noch netzwerkförmig mit dem staatlichen Handeln integriert ist. In dieser Rolle steigern Verbände nicht mehr nur die Varietät des politischen Systems, sie steigern zugleich dessen Redundanz (zu dieser Begrifflichkeit Luhmann 1987: 47ff.; 1988; in Anschluß an Atlan 1979)

Das Ergebnis ist ein neuer "Status" privater Netzwerke im doppelten Sinne des Wortes. Allen Unkenrufen zu Trotz - von einem Schrumpfen des »Staats«, verstanden als Selbstbeschreibung des politischen Systems, kann nicht die Rede sein. Eher sollte man von einer Binnendifferenzierung in hierarchisches Zentrum und dezentrale Peripherie der Politik an ihren Grenzen zur Gesellschaft sprechen. Insgesamt erweitert der Staat seinen Einflußbereich und zieht an der Peripherie neue und verschiedenartige kollektive Akteure in seinen Bann. War der "Staat" einst die kollektive Personifikation der zentralisierten Regierungshierarchie, so ist der "Staat" heute ein lockeres Netzwerk privater und öffentlicher Akteure. Öffentliche Verwaltungen, politische Parteien und autonome gesellschaftliche Organisationen ergeben zusammen eine lose gekoppelte Konfiguration der Zusammenarbeit, die die hierarchische Einheit der alten Staatsregierung ersetzt.

Fritz Scharpf (1993) hat entsprechend die Frage nach der Handlungsfähigkeit des Staates heute so beantwortet, daß neben dem klassischen hierarchischem

Staatshandeln heute zunehmend ein "zweiter eigenständiger Koordinationsmechanismus von gleicher normativer Dignität" benutzt werde: "die im Nebeneinander von Verhandlungen und negativer Koordination realisierte horizontale Selbstkoordination". Wichtigste Aufgabe sei es heute, das Nebeneinander und die Interaktion von hierarchischer Politikform und politischen Verhandlungssystemen (samt negativer Koordination) zu analysieren, um einen ordnungstheoretisch fundierten Beitrag zum konstitutionellem Design der modernen Politik erbringen zu können. Ich möchte noch einen Schritt weiter gehen und vorschlagen, unter Bedingungen des Polykorporatismus den Staat selbst mit dem Politik-Netzwerk der öffentlichen und privaten Kollektivakteure innerhalb des politischen Systems identifizieren. Der Netzwerk-Staat wäre danach ein Kollektivakteur eigener Art, dessen Handlungspotential nicht mehr in der Hierarchiespitze symbolisiert ist. Vielmehr ist die kollektive Handlungsfähigkeit dezentral auf mehrere öffentliche und private Kollektivakteure, auf die "Knoten" und auf das "Zentrum" im "Netz", verteilt. Kennzeichnend für ein solches Netzwerk ist eine eigentümliche Doppelzurechnung kollektiven Handelns: Im Politik-Netzwerk wird Handeln auf "Knoten" und "Netz" gleichzeitig zugerechnet, das die Kombination hierarchischen und dezentralen Handelns möglich macht (zu einem solchen Begriff des Netzwerks Teubner, 1991, 1992). Das Neue an einem solchen Staatsbegriff wäre zweierlei: die Umstellung von zentralisierter Hierarchie auf dezentrales Netzwerk und der Einbezug privater Kollektivakteure in den engeren Bereich staatlichen Handelns.

Innerhalb des Netzwerk-Staates, läßt sich eine neue politische Gewaltenteilung zwischen Regierungsverwaltungen und privaten sektorellen Organisationen ausmachen. Regierungsbürokratien geben einen Teil ihrer öffentlichen Kompetenzen auf und private Verbände geben einen Teil ihrer Autonomie auf (Streeck, 1987: 488). Verbände übernehmen in Eigenregie staatliche Aufgaben, die, ihrer Ansicht nach, von der Regierungsbürokratie nicht zufriedenstellend gelöst werden (Ronge, 1992: 59).

Daher kann der »Staat« privater Netzwerke nur funktionieren, wenn die Regierungsinstanzen stark und nicht schwach sind. Ihre Aufgabe ist es, die Rahmenbedingungen für die organisatorische Entwicklung und die Institutionalisierung des öffentlichen Status privater Verbände zu schaffen. Sollen die Verbände als eine Art "private government" fungieren, dann benötigen sie zusätzliche Macht- und Herrschaftsressourcen, die sie nicht auf einer rein freiwilligen Basis mobilisieren können. Dennoch beschränkt sich die Rolle der Regierungsinstanzen nicht darauf, nur Entscheidungskompetenzen an intermediäre Verbände abzugeben. Das "Netzwerkzentrum" reserviert sich gegenüber den Knoten im Netz beträchtliche Residualkompetenzen in der direkten Regulierung, nicht nur als letzte Instanz, sondern durch ein glaubwürdiges Drohungspotential gegenüber den neuen privaten Regierungen. Die Formel heißt: "Aufgabendelegierung an dezentrale Akteure mit Interventionsvorbehalt im Mißerfolgsfall" (Jänicke, 1992: 443). Nur durch die Kombination prozeduraler statt materieller Regulierung mit einer glaubwürdigen Androhung direkter Intervention können die öffentlichen Regierungsinstanzen die "private governments" zumindest teilweise der öffentlichen Verantwortung aussetzen (Streeck & Schmitter, 1985: 26; Willke, 1992: 335ff.).

V. Die Konstitutionalisierung polykorporatistischer Organisationen

Was sind die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf das Recht intermediärer Verbände? Welche Rolle spielen die Gerichte in diesen neuen polykorporatistischen Arrangements? Folgende Rechtsfragen müssen unter Bedingungen des Polykorporatismus neu durchdacht werden:

1. Autonomie intermediärer Verbänden gegenüber staatlicher und gerichtlicher Intervention;
2. Grundrechte für Organisationen, insbesondere im Bereich der Tarifvereinbarungen (Art. 9 III GG; Art. 19 III GG);
3. Das Recht zum Zugang zu intermediären Verbänden, von jedweden Gesellschaftsbereich und für jeden seiner Mitglieder;
4. die juristische Kontrolle der internen Normenproduktion dieser intermediären Verbände;
5. der Schutz des Individualrechts der Mitgliedschaft gegenüber dem Verband, insbesondere der Schutz gegen Ausschluß;
6. Die Frage nach der internen Demokratie in intermediären Verbände: minimale Rechtsanforderungen und die Gemeinwohlverpflichtung privater Organisationen?

Die Rechtsprechung hatte in den letzten Jahren mehrfach die Gelegenheit, sich mit diesen Fragen neu auseinanderzusetzen. Im Vordergrund standen dabei die Fälle der Mitwirkung von Gewerkschaften in der Unternehmensverfassung, besonders eine Reihe von Fällen, in dem Gewerkschaftsmitglieder ausgeschlossen wurden, weil sie in den Betriebsratswahlen die eigene Gewerkschaft durch eine unabhängige Liste herausgefordert hatten. Nach einer ganzen Serie von Urteilen, kamen die Gerichte zu einer Lösung, die die traditionellen Prinzipien des Rechts privater Verbände völlig auf den Kopf stellte. Üblicherweise hatten die Gerichte solche Mitgliedsausschlüsse rückgängig gemacht und der politischen Opposition ihren vorhergehenden Status zurückgegeben. Diese Fälle illustrieren die allgemeinere Frage, wie Privatrecht auf den Wandel von pluralistischer Interessenvermittlung zu neo-korporatistischen Arrangements mit den Tendenzen zum Polykorporatismus reagiert.

1. Autonomie polykorporatistischer Verbände gegenüber gerichtlichen Interventionen? Hier fand ein dramatischer Wandel der gerichtlichen Praxis statt. 1983 sah eine bahnbrechende Entscheidung, in der endgültig die alte Tradition der Verbandsautonomie aufgegeben wurde (BGHZ 87, 338ff.). Jetzt beanspruchen die Gerichte, auch die Tatsachenfeststellungen, die Basis für Disziplinarakte der Verbände ist, zu überprüfen. Das zugrundeliegende Motiv für diesen Wandel ist der neue öffentliche Status der Privatverbände, die die richterliche Überprüfung von deren Handlungen zunehmend der von öffentlich-rechtlichen Verwaltungsakten rechtlich gleichstellt. Das Ergebnis ist eine weitreichende Kontrolle aller »quasi-administrativer« Akte intermediärer Organisationen mit Einbau von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen für die Verbandsverwaltung. Diese werden jedoch eng ausgelegt.

2. Grundrechte für Organisationen (Art. 9 III GG; Art. 19 III GG)? Hier finden wir eine ähnlich dramatische Neuinterpretation der klassischen »negative« Abwehrrechte im Sinne institutioneller Garantien mit prozeduralen Konsequenzen. Im Falle der Betriebsratswahlen, beanspruchten Gewerkschaften, daß ihre internen Entscheidungsprozesse besonders stark durch die Verfassungsgarantien des Art. 9 III GG geschützt wären (Wendeling-Schröder, 1990: 110f.).

Die Gerichte zogen jedoch die Konsequenzen aus der neo-korporatistischen Verflechtung der Gewerkschaften im Prozeß der betriebsinternen Betriebsratswahlen. Sie weiteten den institutionellen Schutz der Integrität der Wahlprozedur auf die internen Gewerkschaftsbeschlüsse aus, insofern sie voller Bestandteil des Wahlvorgangs sind. Die Gerichte gaben der Integrität der unternehmensverfassungsrechtlichen Wahlprozeduren Vorrang, ausgehend davon, daß die neo-korporatistische Integration der Gewerkschaften den Anspruch auf die Autonomie von Privatverbänden einschränkt.

3. Bis zu welchem Maße werden Individualrechte der Mitglieder neu in einem polykorporatistischen Regime interpretiert? Schützen die Gerichte Bereiche der Zivilgesellschaft durch das Gewähren von Individualrechten gegenüber Verbänden, das Aufnahmerecht, die legale Kontrolle des internen Regelwerks und der Schutz gegen Ausschluß einbegriffen? Hier finden wir die dritte entscheidenden Veränderung im Recht (BGHZ 63, 282; 93, 151; 102, 265). Ein öffentlicher Status verlangt garantierten Zugang zu sozialen Organisationen, wenn diese ausschließlich gesamte Bereiche des sozialen Lebens repräsentieren. Wieder ist es der historische Wandel in den externen Beziehungen von Privatverbänden, die das Abgehen von traditionellen Prinzipien der Verbandsfreiheit in der Auswahl ihrer Mitglieder motiviert. Das oben schon angesprochene Problem der Inklusion in zivilgesellschaftliche Organisationen mit deren polykorporatistischen Einbindung in den Staat drastisch verschärft. Die in das polykorporatistische Netzwerk eingebundenen Verbände haben jetzt ein Repräsentationsmonopol. Die Gerichte gehen sogar soweit, ihre Kontrolle auf die Verbände auszuweiten, die um eine beachtliche »gesellschaftliche Macht« verfügen. Sollten Verbände eine öffentliche Rolle ausüben, dann gewähren Gerichte Individuen einen Aufnahmeanspruch zu solchen Verbänden. Verbände müssen »substantielle Gründe« vorzeigen, wenn sie die Aufnahme verweigern wollen. Die Gerichte behalten sich das Recht vor, solche Gründe zu untersuchen (Bartodziej, 1991: 517ff.).

4. Per Analogieschluß sind solche juristischen Zugangskontrollen auf die Kontrolle verbandsinterner Normierungen ausgeweitet worden. Interne Regelungskompetenz privater Verbände war lange Zeit das Herzstück der gerichtlich garantierten Verbandsautonomie. Der Bundesgerichtshof erkennt jedoch diese Autonomie für Verbände mit öffentlichem Status nicht mehr an. Gerichtliche Kontrolle ist immer dann vorgeschrieben, wenn diese »Verbände erhebliche Macht im ökonomischen oder sozialen Sektor ausüben.« (BGH NJW 1989, 1724). Die Gerichte benutzen das Kriterium des »guten Glaubens« bei der Überprüfung von Verbandsvorschriften. Praktisch bedeutet dies das Abwägen von Verbands- und Mitgliedsinteressen (Grunewald, 1987: 126ff.; Bunte, 1991: 317ff.).

5. Aus diesem Verständnis privater Verbände heraus, entsteht ein rechtlicher Mitgliederschutz in deren mikropolitischen Aktivitäten innerhalb der Verbände gegen einen Ausschluß oder andere Disziplinarmaßnahmen (dazu %Grunewald, 1987;

%Reuter, 1987. Dieses Motiv ist besonders relevant geworden im paradigmatischen Fall der gewerkschaftsinternen Oppositionskandidaten in Betriebsratswahlen (BGHZ 45, 314ff.; 71, 126ff.; 87, 337ff.; 102, 265). Die Gerichte definieren dabei selbst den feinen Unterschied zwischen legitimer innerer Opposition und illegitimer verbandschädigender Handlung. Teilnahme an einer konkurrierenden Wahlliste ist dabei noch von dem Recht zu innerer Opposition geschützt. Die Grenze ist dann erreicht, wenn die Opposition einen Kurs der »totalen Konfrontation« steuert (cf. Zöllner, 1983; Wendeling-Schröder, 1990: 107ff.).

6. Interne Demokratie in quasi-öffentlichen Privatverbänden: Rechtsminimalanforderungen? Im Fall des Betriebsrates gingen die Gerichte über den bloßen Schutz individueller Mitgliedschaftspositionen hinaus. Sie gingen so weit, einen Mindeststandard an Verbandsdemokratie zu fordern, wenn der Verband das institutionalisierte Teilnahmerecht in Betriebsratswahlen besitzt. Sie machten das Recht der Gewerkschaft auf Wahldisziplin abhängig von den internen Vorauswahlprozeduren der Kandidaten (BGHZ 45, 314ff.; 71, 126ff.; 87, 337ff.; 102, 265). Sie gingen zwar nicht so weit, organisationsinterne Wahlverfahren vorzuschreiben. Was man ihnen jedoch entnehmen kann, ist eine Neuinterpretation von Verbandsdemokratie. Im Vordergrund steht nicht mehr direkte und partizipatorische Mitgliederdemokratie, sondern Anforderungen an internen Pluralismus und öffentliche Verantwortung der Verbände.

In diesen neueren Urteilen der Gerichte zum externen Status und der internen Struktur von intermediären Organisationen werden Tendenzen deutlich, auf ihre neuartigen öffentlichen Aufgaben im Polykorporatismus mit neuartigen Normierungen zu reagieren. Im Hinblick auf neue öffentliche Aufgaben wird es zum vorrangigen Ziel der Verrechtlichung sozialer Organisationen, ihr Resonanzvermögen gegenüber allgemeinen und unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen zu erhöhen, zugleich aber auch ihre Entscheidungsfähigkeit zu sichern (Streeck & Schmitter, 1985: 21; Mayntz, 1992: 13). In der Zukunft wird es darum gehen, Organisations- und Verfahrensformen zu entwickeln, die die Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit intermediärer Organisationen steigern (Ronge, 1992).

Literatur

ATLAN, Henri (1979) Entre le Cristal et la Fumée. Paris: Seuil.

BARTODIZIEJ, Peter (1991) "Ansprüche auf Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden," 20 Zeitschrift für Gesellschafts- und Unternehmensrecht 517-546.

BENTLEY, Arthur F. (1908) The Process of Government: A Study of Social Pressures. Chicago: The University of Chicago Press.

BRODKIN, Evelyn Z. (1987) "Policy Politics: If We Can't Govern, Can We Manage?," 102 Political Science Quarterly 571-587.

BUNTE, Hermann-Josef (1991) "Richterliche Inhaltskontrolle von Verbandsnormen: Besprechung der Entscheidung BGH ZIP 1989, 14," 20 Zeitschrift für Gesellschafts- und Unternehmensrecht 316-325.

DÖHLER, Marian (1990) Gesundheitspolitik nach der "Wende": Policy Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Grossbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: edition Sigma.

DÖHLER, Marian & Philip MANOW-BORGWARDT (1991) "Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie," Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln: Discussion Paper 91/9.

FALKE, Josef (1987) "Normungspolitik der Europäischen Gemeinschaften zum Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern," 3 Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 217-246.

FLAM, Helena (1990) "Corporate Actors: Definition, Genesis, and Interaction," Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln: Discussion Paper 90/11.

GÄFGEN, Gérard (1988) Neokorporatismus und Gesundheitswesen. Baden-Baden: Nomos.

GRUNEWALD, Barbara (1987) Der Ausschluß aus Gesellschaft und Verein. Köln: Heymanns.

HABERMAS, Jürgen (1976) Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus. Frankfurt: Suhrkamp.

HABERMAS, Jürgen (1992) Faktizität und Geltung. Frankfurt: Suhrkamp.

HEINZE, Rolf G. & Thomas OLK (1984) "Sozialpolitische Steuerung: Von der Subsidiarität zum Korporatismus," in M. Glasgow (ed.), Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld: Centaurus. 162-194.

HILBERT, Josef, Hajo WEBER & Helmi SÜDMERSEN (1986) "Selbstordnung der Berufsbildung: Eine Fallstudie über die Evolution, Organisation und Funktion 'Privater Regierungen'," in Forschungsschwerpunkt Zukunft der Arbeit an der Universität Bielefeld (ed.), Arbeitsberichte und Forschungsmaterialien 18. Bielefeld.

HIRSCHMAN, Albert O. (1970) Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

HUCKE, Jochen (1982) "Implementing Environmental Regulations in the Federal Republic of Germany," 1 Policy Studies Journal 130-140.

HUMBOLDT, Wilhelm von (1792) Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. In Wilhelm von Humboldt (1962) Werke, vol. I, Stuttgart: Klett-Cotta. 56-233.

JACKSON, Bernard J. (1988) Law, Fact and Normative Coherence. Liverpool: Deborah Charles.

JÄNICKE, Martin (1992) "Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen

Vergleich", 13 Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 213-233.

JÄNICKE, Martin (1992) "Ökologische und politische Modernisierung: Umweltpolitik im Zeichen der Entzauberung des Staates", 21 Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 433-444.

KENIS, Patrick (1991) The Social Construction of an Industry: A World of Chemical Fibre. Frankfurt: Campus.

KENIS, Patrick & Volker SCHNEIDER (1991) "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox," in B. Marin & R. Mayntz (ed.), Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus. 26-59.

LIPSET, Seymour M. (1960) Political Man: The Social Bases of Politics. Garden City: Double Day.

LIPSET, Seymour M., Martin TROW & James COLEMAN (1956) Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union. Glencoe, Ill.: Free Press.

LUHMANN, Niklas (1984) Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt: Suhrkamp.

LUHMANN, Niklas (1987) "Die Differenzierung von Politik und Wirtschaft und ihre gesellschaftlichen Grundlagen", in N. Luhmann (Hg.), Soziologische Aufklärung 4: Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 32-48.

LUHMANN, Niklas (1988) "Organisation", in: W. Küpper & G. Ortmann (Hg.), Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 165-185.

LUHMANN, Niklas (1990) "Political Theory in the Welfare State," Political Theory in the Welfare State. Berlin: de Gruyter. 21-116.

LYOTARD, Jean-François (1987) The Différend: Phrases in Dispute. Manchester: Manchester University Press.

MARSHALL, Thomas H. (1964) Class, Citizenship, and Social Development. Garden City: Doubleday.

MAYNTZ, Renate, Hg. (1992) "Interessenverbände und Gemeinwohl: Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung," Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. 11-35.

OLSEN, Johan P. (1981) "Integrated Organizational Participation in Government," in P.C. Nystrom & W.H. Starbuck (ed.), Handbook of Organizational Design. Oxford: Oxford University Press. 492-516.

OLSON, Mancur (1965) The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press.

PARSONS, Talcott (1971) The System of Modern Societies. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

PERROW, Charles (1988) "A Society of Organizations," in M. Haller, H.-J. Hoffmann-Nowotny & W. Zapf (ed.), Kultur und Gesellschaft. Frankfurt: Campus.

RICHARDSON, Jeremy & A.G. Jordan (1983) "Overcrowded Policy-Making: Some British and European Reflections," 15 Policy Sciences 247-268.

RONGE, Volker (1992) "Vom Verbändegezet zur Sozialverträglichkeit: Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren," in R. Mayntz (ed.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. 36-79.

SCHARPF, Fritz W. (1993) "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts," 32 Politische Vierteljahresschrift 621-634.

SCHMITTER, Philippe C. (1974) "Still the Century of Corporatism?," in F.B. Pike & T. Stritch (ed.), The New Corporatism. Social-Political Structures in the Iberian World. London: University of Notre Dame Press. 85-131.

SELZNICK, Philip (1992) The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community. Berkeley: University of California Press.

STREECK, Wolfgang (1983) "Interessenverbände als Hindernis und Vollzugsträger öffentlicher Politik," in F. Scharpf & M. Brockmann (ed.), Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Frankfurt: Campus. 179-198.

STREECK, Wolfgang (1987) "Vielfalt und Interdependenz: Probleme intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten," 39 Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 471-495.

STREECK, Wolfgang (1990) "Status and Contract: Basic Categories of a Sociological Theory of Industrial Relations," in D. Sugarman & G. Teubner (ed.), Regulating Corporate Groups in Europe. Baden-Baden: Nomos. 105-145.

STREECK, Wolfgang & Philippe SCHMITTER (1985) "Community, Market, State - and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order," in W. Streeck & P. Schmitter (ed.), Private Interest Government: Beyond Market and State. London: Sage. 1-29.

TAYLOR, Charles (1990) "Invoking Civil Society," in G. Urban & B. Lee (ed.), Working Papers and Proceedings of the Center for Psychosocial Studies. 1-17.

TEUBNER, Gunther (1978) Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung: Rechtspolitische Modelle für öffentlich relevante Verbände. Tübingen: Mohr & Siebeck.

TEUBNER, Gunther (1979) "Neo-korporatistische Strategien rechtlicher

Organisationssteuerung: Staatliche Strukturvorgaben für gesellschaftliche Verarbeitung politischer Konflikte," 10 Zeitschrift für Parlamentsfragen 469-502.

TRUMAN, David B. (1951) The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion. New York: Knopf.

VARDARO, Gaetano (1988) Diritto del lavoro e Corporativismi in Europa: Ieri e oggi. Milano: Franco Angeli.

VOELZKOW, Helmut, Josef HILBERT & Rolf G. HEINZE (1987) "'Regierung durch Verbände' - am Beispiel der umweltbezogenen Techniksteuerung," 28 Politische Vierteljahresschrift 80-100.

VORMBAUM, Thomas (1976) Die Rechtsfähigkeit der Vereine im 19. Jahrhundert: Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des BGB. Berlin: Duncker & Humblot.

WASSERMANN, Rudolf (1984) Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Neuwied: Luchterhand.

WENDELING-SCHRÖDER, Ulrike (1990) "Aktuelle Probleme der Rechtsprechung zum Gewerkschaftsausschluß," 19 Zeitschrift für Gesellschafts- und Unternehmensrecht 107-130.

WIETHÖLTER, Rudolf (1988) "Zum Fortbildungsrecht der (richterlichen) Rechtsfortbildung: Fragen eines lesenden Recht-Fertigungslehrers," 3 Kritische Vierteljahreszeitschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1-28.

WIETHÖLTER, Rudolf (1992) "Zur Regelbildung in der Dogmatik des Zivilrechts," 78 Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Beiheft 44.

WITTGENSTEIN, Ludwig (1989) Philosophical Investigations. Oxford: Blackwell.

WOLF, Rainer (1986) Der Stand der Technik: Geschichte, Strukturelemente und Funktion der Verrechtlichung rechtlicher Risiken am Beispiel des Immissionsschutzes. Opladen: Westdeutscher Verlag.

ZÖLLNER, Wolfgang (1983) Zur Frage des Gewerkschaftsausschlusses wegen gewerkschaftsschädigender Kandidatur bei Betriebsratswahlen: Ein Rechtsgutachten. Stuttgart: Daiber.