



Fritz Erler

14. Juli 1913 – 22. Februar 1967.

Deutscher Politiker (SPD).

Als städtischer Angestellter im Wohlfahrtsamt Berlin-Prenzlauer Berg wegen seiner politischen Einstellung (Sozialistische Arbeiterjugend, SPD) 1938 entlassen. Kaufmännischer Leiter einer Gummiwarenfabrik. 1938 während der Sudetenkrise Soldat. 1939 vom Volksgerichtshof wegen Vorbereitung zum Hochverrat zu zehn Jahren Zuchthaus verurteilt. 1945 Landrat in Biberach. 1946–1947 interniert. 1947–1949 Landrat in Tuttlingen. Seit 1949 Mitglied des Bundestages. Militärpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion. Seit 1956 Mitglied des Parteivorstandes, seit 1964 Fraktionsvorsitzender und stellvertretender Parteivorsitzender.

Fritz Erler

Mitglied des Bundestages, Bonn

«Staat, Parteien und Verbände in der pluralistischen Gesellschaft»

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Es ist nicht ganz ungefährlich, von Professor Stödter eingeführt zu werden, weil die Gefahr besteht, dass er die Erwartungen zu hoch spannt oder allzuviel Rosinen aus dem zu erwartenden Kuchen herauspicks. Ich bin noch einmal davongekommen.

Aber er hat recht. Ich bin nach Hamburg gekommen, obwohl hier gar keine Wahl stattfindet, weder zur Bürgerschaft noch zum Bundestag. Das heißt, wir haben uns also vorgenommen, ein bestimmtes Thema einmal leidenschaftslos zu untersuchen, ohne dass dabei der Vortragende, wie es im politischen Leben unvermeidlich ist, ein bisschen auch auf die Stimmenchancen seiner Partei achtet. Ich habe gerade dieses jetzt in den Vereinigten Staaten erproben können. Es war himmlisch, vor einer Fülle von Versammlungen und Clubs sprechen zu können, die nachher alle mich nicht wählen konnten. Es gab infolgedessen viel weniger Missverständnisse als hier zu Hause.

Nun zum Thema selbst. Es ist völlig ausgeschlossen, an einem solchen Abend in einer knappen Stunde dieses weitgespannte Thema wirklich erschöpfend nach allen Seiten hin zu behandeln. Ich kann nur versuchen, ein paar Thesen vor Sie hinzustellen, ein paar Informationen zu geben und auch ein paar Zweifelsfragen mit dem entsprechenden Fragezeichen zu vermerken, damit wir Gelegenheit haben, darüber nachzudenken, wie wir uns selber den hier bezeichneten Phänomenen in Zukunft gegenüber einstellen können oder auch sollen.

Zunächst meine ich, dass wir, obwohl wir häufig über ihn – und besonders, wenn er uns in Form des Finanzamtes entgegentritt – schimpfen, den Staat brauchen, weil ohne die staatliche Organisation, ohne ein Gemeinschaftsleben, das auch die Einhaltung der Spielregeln notfalls mit Macht zu erzwingen in der Lage ist, ein geordnetes Zusammenleben der Menschen auf diesem immer dichter besiedelten Erdball unmöglich ist. Ich meine aber weiter, dass wir außer dem Staat auch die Verbände brauchen, weil ohne die Wirksamkeit der vielgestaltigen Welt der Verbände und Vereinigungen aller Art der Staatsbürger in die Gefahr gerät, ziemlich hilflos der staatlichen Apparatur ausgeliefert zu sein. Sie sind ein Stück Gegengewicht gegenüber dem Staat.

Nun gibt es in beiden Fällen auch Extreme. So wie in einem jahrhundertelangen Prozess die Bürger in den modernen Demokratien es durchgesetzt haben, dass der Staat von ihnen kontrolliert wird, dass Gegenmacht gegen den Staat gebildet worden ist, so wie also der Staat demokratischer Kontrolle unterworfen sein muss, so bedürfen umgekehrt, glaube ich, auch die Verbände eines Mindestmaßes an Staatsgesinnung, an Verpflichtung dem Gemeinwohl gegenüber. Das kann man ihnen nicht durch Gesetz vorschreiben. Aber da ja die Bürger im Staat und die Bürger in den Verbänden die gleichen Leute sind, muss man hier immer wieder an die Überzeugungskraft der Bürger appellieren, sich so zu verhalten, weil sonst eine völlige Auflösung der Gemeinschaft in Sonderinteressen stattfindet, weil wir uns sonst aufspalten würden in sehr harten Gruppenkämpfen und das Gemeinwohl, das Gemeinwohl, vielleicht sogar die gemeinsame staatliche Organisation dabei in Trümmer gehen würden. – Das sind die beiden Pole, zwischen denen sich das Spannungsfeld von Staat und Verbänden bewegt.

Nun will ich versuchen, einmal einige der Erscheinungen, mit denen wir es dabei zu tun haben, hier aufzuzeichnen: Auf der einen Seite vom kleinen Verein bis zum großen, im ganzen Bundesgebiet vorhandenen Großverband und bis zu den politischen Parteien die Gruppe derjenigen Organisationen, denen der Bürger aus eigenem Entschluss beiträgt; auf der anderen Seite nicht nur der Staat, sondern auch alle jene Gebietskörperschaften, in denen ja dem Bürger auch ein Stück Staatsgewalt gegenübertritt. Wir haben nicht nur den Staat Bundesrepublik Deutschland, sondern wir haben auch die Hansestadt Ham-

burg als ein Land der Bundesrepublik, und wir haben sie in doppelter Funktion, als ein Land und außerdem noch als eine Großgemeinde. Auch die Gemeinden gehören in ihren, wenn auch begrenzten Zuständigkeitsbereichen hinein in den Bereich der öffentlichen Gewalten. Die sucht sich der Einzelne nicht aus; in die wird er hineingeboren oder durch seinen Wohnsitz hineingestellt.

Damit habe ich versucht, ein bisschen abzugrenzen. Es gibt eine Fülle von Zwischenerscheinungen. Wie immer sind die grauen Zonen zwischen schwarz und weiß die interessantesten. Bei denen kann ich mich heute nicht lange aufhalten; ich will sie nur erwähnen: Etwa die Sozialversicherungsträger, von denen behauptet wird, sie würden nach dem Prinzip der Selbstverwaltung aufgebaut sein, deren Zuständigkeiten, die der Selbstverwaltung unterliegen, aber so durch das Gesetz eingeschränkt sind, dass eigentlich der staatliche Befehl sehr weit bis in die Einzelentscheidungen der Versicherungsträger hineinreicht. In Wahrheit ist es ein Stück Staat, nahezu organisiert wie eine Gebietskörperschaft mit Zwangsmitgliedschaft, was dort dem Bürger entgegentritt. So gibt es auch noch eine Reihe anderer Organisationen ähnlichen Charakters. Bei dem «Fußmarsch» hier in diesem Saal bin ich gefragt worden, ob zum Beispiel die Industrie- und Handelskammern zu den Verbänden gehörten. Nun, sie sind beides; denn sie sind ein nicht überall freiwilliger Zusammenschluss. Es gibt also Verbände mit Zwangsmitgliedschaft, es gibt Kammern mit Zwangsmitgliedschaft, es gibt darüber hinaus auch öffentliche Zuständigkeiten, bei denen die Kammern Dinge tun, in denen sie dem Bürger gegenüber ein Stück Gewalt ausüben, zum Beispiel bei der Abhaltung von Prüfungen, die jemanden ermächtigen, bestimmte Berufe auszuüben. Das ist eigentlich ein Stück obrigkeitlicher Gewalt, wenn man es genau betrachtet; eine reine Interessenvertretung nur der Kammermitglieder ist das eigentlich nicht. Die gehören also, wenn man es genau nimmt, auch zu der grauen Zone zwischen dem Bereich der staatlichen Machtorganisationen und dem der völlig privaten Verbände. Bei diesen privaten Verbänden nun haben wir es mit einer ganz bunten, schier unübersehbaren Fülle zu tun.

Die Frage ist: Brauchen wir diese Fülle? Manchem ist unter dem Stichwort der Vereinsmeierei diese Fülle zuviel. Ich meine, nein. Diese Fülle ist ein Zeichen der fließenden, ständig in Bewegung befindlichen freiheitlichen Gesellschaft, in der immer wieder Bürger aus den verschiedensten Gründen und Anlässen sich neu formieren, um bestimmte gemeinsame Interessen gemeinsam zu vertreten. Das ist unentbehrlich. Da soll sich der Staat gar nicht einmischen. Er braucht es weder zu fördern noch zu hindern. Eine solche Tätigkeit freier Bürger in einer freien Gesellschaft ist unentbehrlich, weil ohne diese Zusammenschlüsse von Bürgern die Aufgaben ja doch gelöst werden müssten. Gäbe es die Verbände nicht, würden diese Aufgaben dem Staat zuwachsen und damit in den Bereich der hoheitlichen Gewalt hinein gelangen, wobei die offene Frage ist, ob das mit der Freiheit des Staatsbürgers besser vereinbar wäre. Ich möchte sagen, nein. Wir brauchen also in der pluralistischen Gesellschaft – so nennen wir das wohl heute – diese bunte Fülle der verschiedenartigsten Organisationen.

Darin unterscheidet sich unsere moderne Gesellschaft etwa von der ständischen Ordnung vor der Französischen Revolution. Dort gab es auch sehr streng abgegrenzte Organisationen außerhalb des Staates und neben dem Staat; aber in die wurde man hineingeboren, in die trat man nicht ein. Die Gesellschaft damals war recht statisch; es gab nicht ununterbrochen Absterben überlebender Organisationen und die Bildung von neuen, wie das heute der Fall ist. Wir unterscheiden uns auch mit der ausgesprochenen Anerkennung der Notwendigkeit dieser Verbandswelt – wobei wir durchaus auch ihre Gefahren sehen; auf die komme ich noch – etwa von den Vorstellungen der jakobinischen Zeit in der Französischen Revolution, wo man ja von den Verbänden gar nichts wissen wollte, sondern den einzelnen Bürger direkt und ungeschützt, gewissermaßen nackt und bloß, der staatlichen Gewalt gegenüberstellte. Es fehlte jenes Corps intermédiaire der modernen Demokratie, das eine Art Schutzzone zwischen Staat und Bürger errichtet in den vielfältigen Organisationen, in denen die Bürger sich zusammenschließen. Das unter-

scheidet uns auch von der totalitären Gesellschaft. Wir hatten selber hier eine; wir haben in einem Teil unseres Vaterlandes heute noch eine totalitäre Gesellschaft vor Augen. Dort gibt es eine Fülle von Organisationen – das sei gar nicht bestritten –, aber: Die haben mit jener Fülle freier Bürgervereinigungen, von denen ich hier gesprochen habe, auch mit den Großverbänden, nicht mehr gemein als gelegentlich eine gewisse Namensähnlichkeit, mehr nicht. Denn die Organisationen in einem totalitären Staatsgebilde sind nicht dazu da, dem Staat gegenüber die Interessen ihrer Mitglieder zu wahren. Umgekehrt, sie sind dazu da, den Mitgliedern die Befehle des Staates zu vermitteln bzw. die Befehle der mit dem Staatsapparat identischen herrschenden Gruppe der herrschenden politischen Partei. Dort sind die Organisationen nicht aufgebaut auf dem Prinzip der Willensbildung von unten nach oben, sondern das sind Einbahnstraßen, bei denen der Wille nur von oben nach unten durchgeht. Gelegentlich wurden – und werden auch heute – in totalitären Gesellschaften einmal die Karten neu gemischt, und das nennt man dann Umorganisation. Aber die Mitglieder sind dabei nie gefragt worden.

Zurück zu unserer Gesellschaft, zu der modernen pluralistischen Gesellschaft. Da haben wir es mit einem System integrativer, also zusammenführender, zusammenfassender Kräfte und mit einem System auch einander widerstrebender Kräfte zu tun. Das gehört dazu, weil die Macht der Gegenmacht bedarf. Allein die Kontrolle durch die Wahl reicht noch nicht aus bei der Unübersehbarkeit der Phänomene, mit denen es die moderne Gesellschaft zu tun hat. Wir haben es also mit Verteilung von Macht, wenn Sie so wollen, mit Verteilung von Herrschaft zu tun – Herrschaft nicht im alten, monarchischen Sinne gemeint. An dieser Verteilung von Macht nehmen auch die Verbände teil, selbst wenn sei keine Staatsmacht auszuüben. Sie sind durch ihren Zusammenschluss, durch ihren Einfluss auf die öffentliche Meinung, durch ihren Einfluss bei Wahlen, durch das Hineinragen in die Bereiche der parlamentarischen Entscheidungen ein Stück Macht. Deshalb müssen wir sie etwas unter die Lupe nehmen, weil klar ist, dass damit die alte Regel von der Dreiteilung der Gewalten gar nicht mehr stimmt. Einmal funktioniert ja diese Gewaltenteilung lupenrein nirgends. Selbst die vielgepriesene amerikanische Gewaltenteilung, die dem Präsidenten das Recht der parlamentarischen Initiative vorenthält – Gesetzentwürfe müssen in den Komitees des Parlaments geboren werden –, erlaubt andererseits dem Präsidenten, der die Exekutive sein soll, nicht die Ernennung eines einzigen Leutnants ohne die Zustimmung des zuständigen Ausschusses des amerikanischen Parlaments. Nur ein Beispiel, wie also selbst dort Legislative und Exekutive ineinander verflochten sind.

Derartige Dinge gibt es in allen Ländern. Man bemüht sich um eine mögliche Ausbalancierung der drei Gewalten. Aber wir müssen der Legislative, der Exekutive und der Justiz im engeren Bereich des staatlichen Gemeinschaftslebens doch hinzufügen als auch auf diese Organe einwirkend die Verbände. Wir müssen übrigens auch im Bereich der staatlichen Organisation noch etwas sehen, was machtvoll wirkt, wenn es nicht missverstanden wird, das ist der Föderalismus, der dazu da ist – wenn wir ihn einmal nicht als Partikularismus bayerischer Prägung betrachten; das ist wieder ganz etwas anderes – Macht so, wie es im Interesse der Bürger nötig ist, aufzuteilen auf verschiedene Träger verschiedener Aufgaben, um auch da Gleichgewichte zu schaffen. Die Amerikaner haben das schöne Wort von den checks and balances, von den Gewichten und Gegengewichten, die einander sich in Schach halten. Das ist die Aufgabe des Föderalismus. Das kann natürlich nur funktionieren in normalen Zeiten, weil in Krisenzeiten in allen Ländern der Welt eine gewisse Konzentration von Macht unausweichlich ist, um ein Volk einigermassen ungefährdet über die Runden zu bringen.

Wenn wir den Föderalismus richtig verstehen, dann gehören auch die Gemeinden dazu, denn auch sie üben ja ein Stück Gewalt gegenüber dem Bürger aus. Mich hat es immer frappiert, dass dasjenige Land, das in Deutschland am lautesten nach föderalistischen Regelungen rief im Verhältnis von Ländern und Bund oder früher Reich, gleichzeitig zu Hause die zentralistischste Organisation hatte und lange gebraucht hat, bis die französische Prä-

fekturverfassung durch eine einigermaßen demokratische Kreis- und Gemeindeordnung abgelöst worden ist, nämlich Bayern. Sie sehen, wenn man schon das Prinzip anwendet, muss man es durchgängig machen und nicht nur im Verhältnis der Größe zur übergeordneten, aber bei den nachgeordneten dann dieselben Prinzipien etwas wohlwollend übersehen. Dies geht nicht.

Nun möchte ich einiges zu den verschiedenen Organisationsformen sagen, die uns im Bereiche der Vereins- und Verbandswelt entgegentreten, und zu manchen Problemen, die dabei auftauchen. Ich glaube, mit den Vereinen brauchen wir uns nicht lange zu beschäftigen, obwohl es wichtige gibt, populäre Vereine, Fußballvereine. Aber sie haben alle ein begrenztes und mitunter örtliches Interesse und relativ wenig Berührung zur Politik. Dennoch ist es ganz reizvoll, auch die Beziehungen zur Politik hier zu erwähnen, weil nämlich mancher Verein seine Vereinszwecke dadurch fördert, dass er sich um einflussreiche Mitglieder bemüht, die dann bei der Bewilligung von Haushaltsmitteln etwas tätig werden können für den Verein, im Gemeinderat oder auch auf höherer Ebene – das ist die eine Seite –, und weil umgekehrt mancher Verein vor allen Dingen auch bei Wahlen, bei Gemeindewahlen sein Stimmenpaket in die Waagschale wirft, um also den so Fördernden nun auch seinerseits mit dem Gewicht seiner Mitglieder entsprechend zu unterstützen. Das hat mehr Bedeutung auf der Gemeindeebene. Gelegentlich – darauf komme ich noch – soll so etwas auch auf höherer Ebene vorkommen.

Gehen wir nun über zu den Verbänden. Sie nehmen nicht immer materielle Interessen wahr. Es gibt auch Verbände, die immaterielle Zwecke verfolgen. Ich war ganz froh, dass mir Professor Stödter eine etwas schwierige Aufgabe abgenommen hat; er hat mir nämlich in seiner Einleitung erlaubt, hier von den Kirchen zu sprechen, denn sonst wäre das für mich vielleicht ein bisschen schwierig gewesen. Natürlich gehören die Kirchen auch dazu, und zwar nicht die Kirche im theologischen Sinne, nicht die unsichtbare Kirche, der Leib Christi, sondern die verfasste Kirche, die Institution, die aus Menschen besteht, die Organisation. Die hat Einfluss – gelegentlich nicht zu knapp – auf Personalentscheidungen, Einfluss in bestimmten kulturpolitischen Fragen, Einfluss auf die Gesetzgebung. Vertreter der Kirchen sitzen in einer Reihe von Gremien, die für das Wohl und Wehe des Staatsbürgers nicht ohne Interesse sind, wenn wir zum Beispiel nur an die Filmselbstkontrolle denken oder an die Fernseh- und Rundfunkräte. Das geht jeden Bürger etwas an. Dort sind die Vertreter der Kirchen drin. Ich halte das für legitim, dass sie dort sind. Aber das bedeutet auch, dass sie in diesem Punkte sich derselben, ich möchte einmal sagen, kritischen Überprüfung zu stellen haben wie andere Organisationen für derartige irdische Tätigkeiten auch. Sie geben gelegentlich – mindestens die eine der großen Kirchen – auch Empfehlungen bei Wahlen und werden damit mehr oder minder ein Stück politische Partei. Das ist nicht ganz ungefährlich, denn wer solche Empfehlungen gibt, wird mitverantwortlich für das, was die so Empfohlenen nachher tun. Ob das immer für eine Kirche bekömmlich ist, in dieser Weise in den Bereich der weltlichen Macht hineinzureichen, das ist füglich eine offene Frage. Aber ich wollte das Thema einmal hier genannt haben.

Gänzlich anderer Art sind die Großverbände in unserer Gesellschaft, die Gewerkschaften, der Bundesverband der Deutschen Industrie, der Bauernverband, die Handwerksverbände, Vertriebenenverbände. Sie alle sind sicher legitime Zusammenschlüsse, legitime Gemeinschaften zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder. Aber bei allen diesen Großverbänden stellt sich sofort und für jeden sichtbar die Frage: Besteht bei ihnen, wenn man nicht ihr Wirken und Handeln sorgfältiger öffentlicher Kritik unterzieht, die Gefahr des unkontrollierten Gebrauchs – mitunter vielleicht gar Missbrauchs – von Macht gegenüber den einzelnen Bürgern? Besteht nicht unter Umständen auch die Gefahr, dass ein solcher Großverband durch die Zusammenfassung einer zahlreichen Gefolgschaft – vielleicht noch dazu unterstützt durch große finanzielle Mittel – sein Interesse durchzuboxen imstande ist gegenüber dem Gemeinwohl und damit die Interessen des Gemeinwohls und die Interessen der anderen, die nicht diesem Verbands angehören, vielleicht auch soziolo-

gisch damit gar nichts zu tun haben können, in Mitleidenschaft zieht? Sehen wir uns einmal an, wie diese Großverbände, die in unsere pluralistische, freiheitliche Gesellschaft hineingehören und ihren legitimen Platz dort haben – ich möchte das ausdrücklich betonen –, nun wirken. Einmal, indem sie Beiträge kassieren – das ist sehr wichtig und damit entsteht ein Stück Publizitätsmacht –, zweitens, indem sie diese Beiträge benutzen, um ihre Ansichten unter die Leute zu bringen, zunächst den eigenen Mitgliedern noch einmal klar zu machen und dann darüber hinaus über die Presse und die vielfältigsten Mitteln der Publizistik bis hin zum gedrehten Film der Öffentlichkeit nahezubringen. Dann, indem sie sich um neue Mitglieder bemühen; das hängt sehr mit dieser Publizität zusammen.

Dann ein Punkt, der relativ wenig mit der Beeinflussung der Macht im staatlichen Bereich zu tun hat, aber einen sehr nützlichen Vereins- oder Verbandszweck erfüllt, das ist die Information und Beratung ihrer eigenen Mitglieder über die Probleme, die sich für das Mitglied stellen und die es bei seiner beruflichen oder sonstigen Tätigkeit kennen muss. Also der Bereich der Erziehung der eigenen Mitgliedschaft. Manche Verbände nennen das immer noch Schulung, obwohl es schwierig ist, Erwachsene noch einmal auf die Schule zu schicken; aber das heißt bei vielen immer noch so.

Hier werden die Verbände tätig, ohne dass sie sich mit dem Staat berühren, und ohne dass sie staatliche Einrichtungen für diesen ihren Verbandszweck in Anspruch nehmen. Aber dann wird es interessant: Darüber hinaus wirken sie auf den Staat ein. Sie sind das, was man in den angelsächsischen Ländern eine pressure group nennt. Sie setzen ihren Verbandseinfluss, lassen Sie mich deutlich sagen, ihre Verbandsmacht ein, um bei der Gesetzgebung den Interessen ihrer Gruppe einen möglichst nachhaltigen Widerhall zu verschaffen, und um nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern auch bei der Exekutive vorstellig zu werden, sei es, um also bei Durchführungsverordnungen entsprechend bedacht zu werden, die nicht das Parlament zu passieren haben, sei es, um bei der Verteilung der Mittel des Haushaltsplanes – und das ist ja eine ganze Masse Geld – für die Zwecke des Verbandes, nicht für die Verbandskasse, aber für einen Zweck, der die Interessen der Mitgliedschaft fördert – zum Beispiel Milchsubventionen oder ähnliches – entsprechend bedacht zu werden. Hier sehen wir in Reinkultur das Wirken eines Großverbandes als pressure group. Hier sehen wir aber gleichzeitig auch, dass dieser Teil der Verbandsmacht sehr eng zusammenhängt mit dem anderen, viel beklagen aber dennoch nach meiner Meinung unvermeidbaren Phänomen, nämlich der wachsenden Staatstätigkeit. Es hat einmal ein deutscher Volkswirt das Gesetz von den wachsenden Staatsausgaben aufgestellt, und in karikiertem Form haben wir es dann mit dem Parkinsonschen Gesetz zu tun. Aber bei allen Karikaturen, die man da schreiben mag: In dem Maße, in dem unsere Gesellschaft immer dichter wird, in dem die alten bäuerlichen Hauswirtschaftsordnungen sich auflösen, für den Markt produziert wird, vom Markt eingekauft wird, keine Familie auch auf dem Lande mehr wirklich ihre Bedürfnisse selbst befriedigt, in dem Maße, in dem nicht mehr zu Hause Lesen und Schreiben gelehrt wird, sondern die Kinder zur Schule gehen müssen – bisher sind es auf dem Erdball erst vierzig Prozent. aber es werden jedes Jahr mehr und werden irgendwann einmal hundert Prozent der Kinder sein –, in dem Maße, in dem wir mehr Verkehrsmittel brauchen, um uns überhaupt in unseren Städten bei den wachsenden Entfernungen zwischen Arbeitsplatz und Wohnungen bewegen zu können, in dem Maße, in dem die wachsende Automobilproduktion uns immer wieder neue Straßenbauaufgaben aufzwingt, in dem die Geschwindigkeit, mit der Flugzeuge aus einem Land in das andere reisen, die Gefahr der Übertragung von Infektionskrankheiten riesengroß werden lässt und infolgedessen noch größere Aufmerksamkeit auf die gesundheitspolizeilichen Vorkehrungen verwendet werden muss – in allem, in diesem Maße eben, wächst – ob wir das wollen oder nicht – Verantwortung und Tätigkeit der staatlichen Gemeinschaft.

Wir haben es zu tun mit – wie die Soziologen es formuliert haben – dem Gesetz der zunehmenden Organisationsbedürftigkeit der Gesellschaft. Wir haben es aber nun weiter damit zu tun, dass diese Organisation nicht nur

gebildet wird vom Staat, sondern dass innerhalb des Staates und neben ihm die Verbände organisierter Ausdruck der Gruppeninteressen sind, nicht im schädlichen Sinne jetzt, solche Gruppeninteressen sind auch legitim, so sie nicht das Ganze überwuchern und so sie einander wechselseitig im Zaum halten. Die Verbände sind also ein wichtiges Strukturelement unserer Gesellschaft. Sie sind ein Ausschnitt aus der politischen Ordnung der modernen Massendemokratie. Ich möchte hier einmal Ferdinand Lassalle zitieren, der in einer berühmten Rede in den Borsig-Werken in Berlin vor beinahe 120 Jahren einmal gesagt hat, dass der König von Preußen mit seiner Armee und seinen Bajonetten ein Stück der Verfassung sei, und der Bankier Mendelssohn in Berlin sei ein Stück Verfassung, und der Herr von Borsig mit seiner Fabrik sei ein Stück Verfassung; aber die Arbeiter, die vor ihm saßen in der Versammlung, wenn sie sich zusammenschließen würden zu politischen oder gewerkschaftlichen Organisationen, dann seien sie auch ein Stück Verfassung.

Die moderne Verfassung besteht nicht nur aus dem, was man in einem Gesetz zu Papier bringt. Die wirkliche Verfassung eines Landes ist nicht unmittelbar und in allem übereinstimmend mit der geschriebenen Verfassung eines Landes. Einen interessanten Satz hat Lassalle noch hinzugefügt: Wenn es einen Konflikt gibt zwischen der geschriebenen und der wirklichen Verfassung eines Landes, dann bleibt die geschriebene Verfassung auf der Strecke und nicht die wirkliche. Daran sollte jeder denken, der glaubt, dass allein perfektionistische Verfassungsartikel für alle Zukunft Gefahren abzuwehren imstande sind. Die allein tun es auch nicht, wenn nicht nebenher entsprechende Institutionen und Machtverhältnisse geschaffen und der Wille der Bürger, sich entsprechend zu verhalten, geweckt werden.

Diese Organisationen also, von denen ich eben sprach, bemühen sich um die Einwirkung auf die Spielregeln der modernen Gesellschaft – das sind die Gesetze – und auf die Mittel, die der Staat einsetzt, wobei das ja heute bei Bundes-, Landes- und Gemeindehaushalt und Sozialversicherungshaushalt zusammen ein Anteil von beinahe zwei Fünfteln des gesamten Sozialproduktes ist, der umverteilt wird. Die Frage also, ob diese Umverteilung dem angenommenen Zweck einer gerechteren Ordnung wirklich dient, welche Mängel dabei sind, ob unter Umständen sich ein Großverband ein größeres Stück aus dem Kuchen herausholt, als objektiv erforderlich ist, all das sind Fragen, mit denen man es zu tun hat, wenn man sich mit dem Verhältnis von Verbandsmacht und Staatsmacht auseinandersetzt. Vermieden jedenfalls muss werden, dass der Staat zur Beute von Großverbänden wird, dass der Staat Pfründe von Verbänden wird. Die Verbände sind unentbehrlich, sofern man sie im Zaume hält; sie dürfen nicht den Staat überwuchern. Das äußert sich auf den verschiedensten Gebieten.

Lassen Sie mich hier etwas unvermittelt, nachdem ich eben vom Geld gesprochen habe, überspringen zu den Personen. In unserem Staatsapparat, wenn wir ihn sehr weit fassen – Bund, Länder, Gemeinden, Bundesbahn, Bundespost, Bundeswehr und was alles noch dazu gehört –, sind ja doch viele Millionen Menschen tätig. Sie alle sind daran interessiert, dass den dort Tätigen eine faire Aufstiegschance gewährt ist.

Manche Verbände konzentrieren sich nun sehr auf alles, was sich im personellen Bereich vollzieht. Hier hat Theodor Eschenburg ein großartiges Wort gesprochen, um eine bestimmte Gefahr zu zeigen. Er hat gesagt: Wer befördert, befiehlt. Wo also ein Verband eingeschaltet wird in die Beförderungspolitik einer Behörde, da hat sich der Verband auf diese Weise auch eine Einwirkungsmöglichkeit in die sachlichen Entscheidungen. Denn diejenigen, die gern befördert werden wollen, werden in ihren Entscheidungen dann geneigt sein, den Wünschen dieses Verbandes leichter zu entsprechen. Die Gefahr erkennen, ist schon der erste Schritt, um sie zu überwinden. Aber wenn man ein Problem nicht sieht, dann kann man es auch nicht lösen. Infolgedessen muss ganz klar sein, dass die Verantwortung etwas für die Personalpolitik in einem Bundesministerium immer beim Minister liegt und nicht bei einer Gruppe und auch nicht bei einer politischen Partei. Nach unserer repräsentativen Demokratie bestimmt der Minister, und er darf sich diese

seine Entscheidungsgewalt nicht aus der Hand nehmen lassen. Er kann kritisiert werden nachher, er kann verprügelt werden im Parlament – das ist das Berufsrisiko eines Ministers –, aber er darf unter gar keinen Umständen von dieser seiner Zuständigkeit sich etwas abhandeln lassen, weil sonst sich neben ihm eine Nebenregierung bildet, eine Verbandsregierung, die an der Person des Ministers vorbei in das Ressort hineinreicht über die dort platzierten oder beförderten Vertrauensleute der Verbände.

Damit bringen wir die Unabhängigkeit unserer staatlichen Organisationen in schwerste Gefahr und setzen sie der Überwucherung durch Gruppen- oder sogar massive Einzelinteressen, zum Beispiel von großen Unternehmen in der Wirtschaft, aus, die ja auch gelegentlich versucht haben, etwa im Bundeswirtschaftsministerium unter der Maske besonderer Sachkunde ihre Vertrauensleute entsprechend zu platzieren. Wobei das Maß der Sachkunde gar nicht bestritten werden soll. Natürlich hat jemand, der aus der chemischen Industrie kommt, ein ziemlich großes Maß an Sachkunde über die Vorgänge dort. Ob das allein der Grund sein kann, ihn in einem Ministerium mit einer entsprechenden Aufgabe zu betrauen, ist eine offene Frage. Ich würde nicht sagen, das ist ein Ausschließungsgrund. Das ist eine Frage, die muss der Minister in jedem einzelnen Fall sorgfältig prüfen. Mich hat jedenfalls bei den ein paar Monate zurückliegenden Diskussionen um die Regierungsbildung etwas bedrückt, mit welcher ungenierten Selbstverständlichkeit bestimmte Verbände Monopolansprüche erhoben haben, zum Beispiel: der Landwirtschaftsminister muss ein Bauer sein. Ich habe gar nichts dagegen, dass der Landwirtschaftsminister aus der Landwirtschaft kommt. Aber es heißt nun einmal Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft und nicht Ministerium für Ernährung der Landwirtschaft.

Das ist ein Unterschied! oder dass etwa bei der Besetzung des Vertriebenenministeriums, das für Vertriebene und Flüchtlinge da ist, ein großes Geschrei losging, weil der neue Minister – das hat sich inzwischen beruhigt – nun kein Vertriebener, sondern gottbehüte ein Flüchtling aus der Sowjetzone ist. Hier geht es nicht darum, Verbandsexponenten in die Bundesexekutive zu bringen, sondern für das wichtige politische Amt den besten Mann zu finden. Das ist die Aufgabe. Ich hoffe also, dass man künftig in ähnlichen Fällen den Verbänden die Grenzen ihrer Einwirkungsmöglichkeiten immer wieder klar macht, wobei ja ohnehin ein Punkt in Deutschland etwas wenig verstanden wird, den die Angelsachsen besser verstehen, nämlich, dass der Politiker im Kabinett nicht unbedingt in Spezialkenntnissen mit einen Ministerialräten wetteifern muss. Ein gewisses Maß an Sachkunde ist natürlich nicht etwa schädlich, wenn man Minister werden will. Das gebe ich auch zu. Aber der Minister ist nicht der Spezialist. Sehen Sie sich einmal an, wie das in England ist, wo regelmäßig alle paar Jahre, damit die Leute einmal wieder frisch denken und nicht im Ressortpartikularismus erstarren, die Menschen ausgewechselt werden.

Politische Führung und Verwaltung ist zweierlei. Der verantwortliche politische Minister hat dafür zu sorgen, dass die allgemeinen Richtlinien der Politik des Kanzlers und seine eigenen im Bereich seines Ressorts anständig durchgeführt werden. Das Detail der Ausfeilung ist Sache der Sachverständigen. Mit denen soll er gar nicht wetteifern, von denen soll er sich beraten lassen. Das ist schwer genug, weil es in allen Ländern der Welt nicht zwei Sachverständige gibt, die nicht mit mindestens drei verschiedenen Meinungen aufwarten. Dann muss eben doch eine politische Entscheidung gefällt werden, zu der, das gebe ich zu, ein gewisses Maß an eigener Sachkunde mitunter ganz erwünscht ist.

Ich will hier, da ich gerade von den angelsächsischen Ländern sprach, noch einen Zug erwähnen, der die Einwirkungsmöglichkeiten der Verbände bei uns etwas anders bestimmt als etwa in den Vereinigten Staaten von Amerika. Bei uns, in einer parlamentarischen Demokratie, konzentrieren die Verbände ihre Aufmerksamkeit mehr auf die Parteien und versuchen, ihre Wünsche dort und durch sie hindurch im Parlament vorzubringen. In den Vereinigten Staaten, dem System der Präsidialdemokratie, in denen ja im Parlament gar nicht so geschlossene Fraktionen bestehen – auch wenn sie so heißen; sie

stimmen immer wild durcheinander –, konzentriert sich die Einwirkung der Verbandsmacht mehr auf den einzelnen Abgeordneten. Deswegen enthält die «New York Times» jede Woche immer zu den entscheidenden Gesetzesvorlagen eine Übersicht, nicht wie die Parteien, sondern wie die einzelnen Abgeordneten abgestimmt haben, damit sich jeder ein Bild machen kann, wo seine Interessen eben gewahrt worden sind oder auch nicht.

Parlament und Regierung sind natürlich nicht imstande, Millionen von Einzelmeinungen und Einzelinteressen voll zur Kenntnis zu nehmen und zu harmonisieren. Eine gewisse Vorklärung im – wie es so schön heißt – vorparlamentarischen Raum ist sogar nützlich, beinahe unentbehrlich. Hier kann man wirklich auf die Sachkunde der großen Verbände – mitunter auch der kleineren – nicht verzichten. Die Frage ist aber, ob man aus dieser Anhörung ein Instrument macht, das den Verbänden beinahe anstelle des Gesetzgebers einen Teil der Gesetzgebungsgewalt abtritt, indem sie schon vorgeformte Entwürfe liefern, die nachher mehr oder minder unbesonnen hingenommen werden. Deshalb wird man sicher nichts dagegen haben können, dass vor der Ausarbeitung einer Regierungsvorlage auch die Ministerien die Verbände zu bestimmten Gesetzentwürfen hören. Man wird auch nichts dagegen haben, dass in den verschiedensten Beiräten nicht nur unabhängige Sachverständige, sondern auch sachkundige Männer aus den Verbänden sitzen und dort im vorparlamentarischen Raum vorklarend wirken. Dort treffen sie ja auch zusammen mit Vertretern der Wirtschaft. Schwierig wird es, wenn etwa die Vorstellung aufkommt, man solle das so institutionalisieren, dass eine Art dritte Kammer, ein Nebenparlament, ein Wirtschaftsrat oder ähnliches entsteht. Das wäre eine Gefährdung der parlamentarischen Demokratie. Denn dann würden wir die Gesetzgebungsbefugnisse des Parlaments entscheidend einschränken und damit den Grundsatz verletzen, dass die Stimmen bei uns gezählt und nicht gewogen werden. Manche Leute meinen, natürlich müsse man Stimmen wiegen; intelligente Stimmen hätten mehr Bedeutung als, sagen wir einmal, die Stimmen von dummen Leuten. Das geht nicht so einfach. Stevenson hat einmal bei einer Präsidentschaftskampagne eine interessante Antwort gegeben. Er wurde gefragt: Mr. Stevenson, Ihre Rede war großartig; wir sind überzeugt, alle intelligenten Leute werden Sie wählen! Da hat er gesagt: Ach, wissen Sie, die Mehrheit wäre mir lieber!

Das ist nun einmal so, dass wir hier immer wieder nur mit Aufklärung und mit staatsbürgerlicher Erziehung wirken können, aber nicht mit einer Verkürzung des Wahlrechts, zumal, wenn es zu einem solchen Wiegen käme, möglicherweise nicht die Intelligenz gewogen wird, sondern die Briefftasche, und das wäre nun wirklich die Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie. Also lassen wir es lieber bei dem ordnenden Einfluss im vorparlamentarischen Raum und nicht etwa bei der direkten Mitwirkung auf die politische Gesamtentscheidung.

Die Großverbände haben an Mitgliedzahl, an Organisationsdichte, an Finanzkraft, in der Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter, in der Wirkung auf die Presse mitunter mehr Einfluss als die politischen Parteien. Das sei gar nicht verschwiegen. Hier möchte ich nur als Arabeske einfügen, dass alle Organisationen hauptamtliche Mitarbeiter brauchen. Was mich immer ein bisschen betrübt stimmt, ist, dass man versucht, bestimmte Begriffe in unserem Volke völlig überflüssiger Weise abzuwerten. Wenn jemand hauptamtlicher Mitarbeiter des Deutschen Industrieinstitutes ist, dann ist er also Mitarbeiter oder Syndikus oder irgend etwas Ähnliches. Wenn derselbe Mann mit derselben Ausbildung bei den Gewerkschaften tätig ist, dann ist das natürlich ein verächtlicher Funktionär. Ganz schlimm wird es, wenn etwa in großen Organisationen solche Leute auch noch freiwillig arbeiten und dafür bezahlt werden. Ich finde, die Demokratie lebt von der freiwilligen Opferbereitschaft ihrer Bürger, und deswegen sollten wir auch den kleinen Funktionär in so manchen Organisationen nicht über die Schulter ansehen, sondern sollten lieber dafür sorgen, dass diejenigen Parteien, die eine solche treue Helferschar noch nicht haben, sie sich auch zulegen, weil das besser ist für den Bestand unserer Demokratie, das sage ich Ihnen ganz ehrlich. Also hier lieber nicht die Nase rümpfen über die Tätigkeit vieler Leute, die manche

kostbare Stunde ihres Lebens auch für das Gemeinwohl dransetzen im Rahmen ihres Verbandes oder ihrer Partei.

Doch zurück zu den Großverbänden. Sie haben fast alle ein so weites Interessenfeld, dass sie auch bei der Gesetzgebung sich nicht sehr spezialisieren – etwa nur zum Arzneimittelgesetz oder so etwas –, sondern ihre Programme enthalten eine Vorstellung vom Ordnungsbild unserer Gesellschaft, vom Ordnungsbild menschlichen Zusammenlebens überhaupt. Sie sind, wenn man von einer pressure group spricht, gesellschaftspolitische pressure groups und nicht solche, die ad hoc gebildet werden, etwa für die Länge der Lastzüge oder so etwas. Das sind dann Gruppen, die man nur vorübergehend an der Tätigkeit sieht, und nachdem ein Problem gelöst ist, lösen sie sich wieder auf.

Die Verbände – das sagte ich schon – wirken auf das Parlament, auf die öffentliche Meinung. Wir brauchen sie – und diesen Gesichtspunkt bitte ich nicht zu unterschätzen – auch in der Beratungsfunktion, von der ich sprach, weil diese Beratungsfunktion des Parlaments sonst nur durch die staatliche Bürokratie wahrgenommen wird, und das ist etwas einseitig.

Ein Teil des mitunter zu üppig ins Kraut schießenden Verbandseinflusses bei der Beratung des Parlaments ließe sich eindämmen, wenn man das Parlament besser ausstattete mit einem sachkundigen Gesetzgebungshilfsdienst, wie er etwa in den Vereinigten Staaten von Amerika vorhanden ist. Denn das Parlament darf nicht nur kritiklos hinnehmen, was die Ministerialbürokratie erarbeitet; es soll ja kontrollieren und muss also eine Art Gegenspieler sein im Ganzen, auch wenn aus dem Parlament heraus die Regierung gebildet worden ist und getragen wird. Deswegen bin ich auch dafür, dass eine ganze Reihe dieser Angehörigen von Sachkundigen nicht nur im Stadium der Vorbereitungen in den Ministerien stattfinden, sondern auch später noch. Wir haben ja jetzt auf einigen Gebieten, zum Beispiel kürzlich erst bei der Unfallverhütung und bei der Neugestaltung der Unfallversicherung, das öffentliche hearing amerikanischen Musters im Bundestag auch eingeführt. Ich glaube, das ist eine Praxis, die wir durchaus befürworten sollten. Auf der anderen Seite hänge ich immer noch etwas der Idee an, dass man niemandem etwas Schändliches zumuten würde, wenn man ihm als Verbands- oder Firmenvertreter, der auf die Gesetzgebung und die Exekutive einwirkt, nahelegte, sich in einer Liste zu registrieren, einfach damit man weiß, mit wem man es zu tun hat, und wer dort was vertritt, damit man unterscheiden kann den pensionierten Offizier, der einfach seine Pension verzehrt und bei der Gelegenheit etwas geselligen Umgang hat, von dem anderen, der bei der Gelegenheit für irgendeine Firma einflussreiche Verbindungen herzustellen versucht. Ich bin hier für einen solchen Registrierzwang, um alle Unkorrektheiten soweit wie möglich auszuschalten.

Aus der Sicht des Bundestages komme ich noch zu einem Punkt, den Sie sicher schon manchemal erörtert haben, nämlich: Wie sieht es eigentlich mit Abgeordneten aus, die gleichzeitig Angehörige eines Verbandes sind oder sogar Vertreter eines Verbandes? Da haben wir doch eine ganze Masse. Nun, nicht jeder, der einem Verein oder Verband angehört, ist im Bundestag deswegen ein Vertreter dieses Verbandes. Der Heimkehrerverband hätte sonst erstaunlich viele Vertreter im Bundestag. So kann man das auch nicht auffassen. Aber manche verdanken ja ihre Wahl einem Verband, sei es, dass der Verband bei einer Wahlempfehlung sein Stimmenpaket in die Waagschale geworfen hat, dass er also in irgendeinem Lande sagt: Wir werden unseren Leuten empfehlen, Eure Partei zu wählen, sofern Ihr dafür sorgt, dass also ein Mann, was weiß ich, vom Vertriebenenverband oder Bauernverband bei Euch auf der Landesliste oder in einem guten Wahlkreis entsprechend platziert wird – das ist schon eine Versuchung für eine Partei –, sei es auch, dass ein Verband, natürlich ohne Auflagen, direkt oder auf manchen Umwegen sich an der Finanzierung politischer Parteien beteiligt und dann erwartet, dass die betreffende Partei nun auch Leute, die dem betreffenden Verband oder seinem Interessengebiet nahestehen, platziert. Es ist nie so, dass hier etwa ein direkter Kauf von Macht vorliegt, und der einzelne Abgeordnete, dessen bin ich sicher, wird sich nicht als Verbandsexponent, sondern doch als Gesetzgeber fühlen; aber hier ist eine gefährliche Grenzlinie erreicht. Wir könnten sie

vielleicht doch am ehesten wieder zu einer klaren Linie machen, wenn wir uns entschließen könnten, durch ein Parteiengesetz alle Parteien dazu zu zwingen, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen, damit man einfach weiß, mit wem man da in einem Boot sitzt. Was übrigens nicht heißt, dass ich für die Finanzierung der Parteien aus Staatsmitteln bin. Der Bundestag hat es noch nicht endgültig beschlossen; ich hoffe, dass man sich das noch einmal wieder überlegt. Wenn manche Parteien, die zu wenig Mitglieder haben und trotzdem viel Einfluss und viele Wähler haben, einer großen Partei gegenüber, die viele Mitglieder und infolgedessen ein hohes Beitragsaufkommen hat, entsprechend in der Hinterhand sind, kann ich das vollkommen verstehen. Das soll man aber nicht durch den Staatseinfluss ersetzen, sondern dann sollte man eher anreizen, dass auch die Anhänger der anderen Parteien ein bisschen mehr für ihre eigene Auffassung tun, finde ich. Wenn wir hier den Staat einführen, dann ersticken wir das bisschen, was an demokratischer Aktivität in unserem Volk vorhanden ist, ganz und ersetzen es durch die staatliche Bürokratie. Das sollten wir uns also sorgsam überlegen.

Ich habe dargetan, dass es Verbände gibt, die partikulare Interessen wahrnehmen, gegenüber den Parteien, die mehr oder minder Gesamtverantwortung erstreben und infolgedessen sehr viele verschiedenartige Interessen in ihrem Bauch miteinander vermählen müssen. In der soziologischen Literatur findet sich eine ziemlich einheitliche Darstellung der Funktion etwa der Gewerkschaften. Dort heißt es, ihr Verbandsziel sei, durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der sozialpolitischen Sicherungen die gesellschaftliche Gleichberechtigung des arbeitenden Menschen zu fördern. Das ist eine sehr klare Definition, die zeigt, dass es sich um ein großes Interesse handelt und dennoch um ein partikulares. Keine moderne Partei kann, auch wenn sie mit einem bestimmten Großverband in ihrer ganzen Geschichte sehr eng zusammen aufgewachsen ist, sich zum Vertreter, zum alleinigen Vertreter eines noch so wichtigen partikularen Interesses machen. Das geht nicht. Wie etwa der Präsident der Vereinigten Staaten dieses Thema angepackt hat, das haben wir bei der Diskussion um die Stahlpreise gesehen. Er hat erst mit den Gewerkschaften geredet, hat dazu beigetragen, dass zwar eine Lohnerhöhung zustande kam, aber diese in einer Konzeption vorgenommen wurde, die seiner allgemeinen Linie entsprach, und als dann die Stahlindustrie diese bescheidende Lohnerhöhung zum Vorwand für eine massive Stahlpreiserhöhung nahm, da hat er mit seinem ganzen Einfluss die Stahlindustrie kräftig verdrochen und die öffentliche Meinung dabei auf seiner Seite gehabt. Die Stahlverluste rächen sich jetzt bei der Börsenentwicklung, aber ich nehme an, das gibt sich wieder. Hier zeigt sich, dass der verantwortliche politische Führer versuchen muss, die verschiedenartigen Interessen in einer Gesellschaft dem Gemeininteresse einzuordnen. Das geht natürlich nicht, indem er alle Interessen gleichmäßig vertritt, sondern das geht nur dadurch, dass man den sehr schwierigen Gang antritt, zu versuchen, den erreichbaren gemeinsamen Nenner zu finden.

Wie ist das nun bei uns? Es ist kein Zufall, dass die soziale Zusammensetzung der Wählerschaft der Christlichen Demokraten und der Sozialdemokraten, der beiden großen Massenparteien, einander immer ähnlicher geworden ist. Natürlich haben wir immer noch den typischen Fall der einen wie der anderen Seite. Sagen wir etwa in einer Großstadt über 100 000 Einwohner: ein evangelischer Arbeiter mit 30 Jahren, der wählt zu 90 Prozent sozialdemokratisch; in einem bayerischen Dorf eine katholische Bauersfrau, die wählt zu 99 Prozent CSU. Da gibt es also diese «Erbhöfe». das ist klar. Aber unabhängig von den «Erbhöfen» hat sich doch sonst in der Gesellschaft eine sehr weitgehende soziale Angleichung innerhalb der Anhängerschaft der Parteien vollzogen. Bedeutet das, dass wir auf dem Wege zum Zweiparteiensystem sind? Ich würde das noch nicht ohne weiteres sagen. Gewiss, Hamburg ist ein besonderes Pflaster; aber wir haben doch noch in der Bundesrepublik Deutschland den auch durch manche Verbände geförderten so genannten bürgerlichen Reflex. Das heißt, alles was nicht sozialdemokratisch ist, wird stärker zusammengedrückt als etwa die Affinität zwischen der Sozialdemokratie

und einer der anderen, nicht sozialdemokratischen Gruppe. Wenn das eine Dauererscheinung bleibt, dann kommen wir in Wahrheit nicht zum Zweiparteiensystem, sondern dann kommen wir zu einem gemilderten Einparteiensystem, weil nichtsozialdemokratische Parteien auf diese Weise praktisch eben die eine nichtsozialdemokratische Partei sind, die sich nur in zwei Fraktionen spaltet. Wenn wir den notwendigen Wechsel in der Ausübung der Regierungsverantwortung, der zu einer Demokratie dazugehört, das Entrotten, das der Staatsapparat immer einmal alle paar Jahre braucht, anerkennen als ein Prinzip der Wachablösung in der Demokratie, dann müssen wir auch versuchen, diesen Komplex zu überwinden. Den Hamburgern darf ich allerdings das Kompliment machen: Hier ist es weitgehend überwunden. Wieweit es im Bunde glückt, wird ja die Zukunft klären.

Nun noch ein Wort zu den Parteien. Sie, die nach unserem Grundgesetz berufen sind, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, sind in Wahrheit Teilnehmer an der staatlichen Macht und an der Herrschaft, wobei eben die eine Partei, die die Regierung trägt, einen ungleich größeren Einfluss auf die staatliche Macht hat als die andere. Zum Teil geraten die Parteien dabei in ein gewisses Konkurrenzverhältnis zu den Großverbänden, von denen ich vorhin gesprochen habe. Auch diese Großverbände sind ein Teil unseres Herrschaftssystems. Auch bei ihnen ist die Mitgliedschaft nicht immer frei und nicht immer freiwillig, sondern wer glaubt, seine Interessen wahrnehmen zu müssen in einem bestimmten Berufe, kommt manchmal gar nicht umhin, sich dem für ihn – wie es so schön heißt – zuständigen Verbands anzuschließen, weil eine Fülle von Vorteilen ihm sonst nicht zuteil werden. Verbände setzen auch Recht; nicht nur, dass sie Statuten haben und also Leute ausschließen können, wenn sie ihnen nicht passen, sie machen auch noch andere Sachen. Zum Beispiel: Die Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbaren Tarifverträge. Man kann klagen vor Gericht. Diese Tarifverträge werden nicht vom Gesetzgeber beschlossen. Das ist Arbeitsrecht, das von Verbänden vereinbart wird. Damit wird klar, in welchem Maße hier Verbandseinfluss, Verbandsmacht, wirklich hineinreicht in den Bereich nahezu öffentlicher Zuständigkeit.

Ich habe das erwähnt, weil eine gewisse geistige Schule in unserem Lande an Boden gewinnt, die sagt, es wäre doch ganz schön, wenn man versuchen würde, um möglichst wenig Staatsmacht zu haben, dann eben lieber Verbandszuständigkeiten zu schaffen: Das Subsidiaritätsprinzip. Ich halte durchaus dafür, dass es eine gute und nützliche Sache ist, wenn zunächst der Bürger sich selber hilft und nicht gleich nach dem Staat schreit, dass auch die kleinere Gruppe – die Familie, die Nachbarschaft – erst eingeschaltet wird, bevor öffentliche Zuständigkeiten in Anspruch genommen werden, dass ein Verband, eine Vereinigung, für die eigenen Mitglieder tätig wird und auch für alle diejenigen, die als Bittende zu einer solchen Organisation kommen. Gern. Gefährlich wird es, wenn man privaten Vereinigungen öffentliche Aufgaben überträgt und Menschen damit zu ihnen hinzwängt, die gar nicht zu ihnen hin wollen. Das führt zu einer Auflösung unseres staatlichen Organismus auf der einen Seite und führt zum Zweiten zu einer Übertragung von Macht über Menschen an private Vereinigungen, die Sie nicht mit dem Stimmzettel kontrollieren können.

Ich gebe zu, private Vereinigungen haben intern durchaus eine demokratische Kontrolle durch die Mitgliedschaft, aber wohlgemerkt, das gilt dann nur für das Verhältnis zwischen ihnen und ihren Mitgliedern, nicht für das Verhältnis zu denen, die gar keine Mitglieder sind, aber doch plötzlich mit einem solchen Verein oder Verband konfrontiert werden. Ich will deutlich sagen, wen ich hier meine. Ich meine manche Zuständigkeiten, die der öffentlichen Hand entzogen werden auf dem Gebiete der Erziehung, der Fürsorge, weil wir damit zu einer Monopolposition für private Vereinigungen kommen, und die unterliegen nach allen bisherigen Regeln nicht annähernd in gleichem Maße der öffentlichen Kontrolle, der Publizität und der Entscheidung durch den Stimmzettel der Bürger, wie jedes Gemeindeparlament einer solchen Kontrolle unterliegt. Hier schaffen wir nicht mehr Freiheit, sondern unter dem Stichwort mehr Freiheit wird in Wirklichkeit die Freiheit derer, die dann

zum Verein gehen müssen, statt zur Gemeinde gehen zu können, fragwürdig.

Hier habe ich erwähnt die innerorganisatorische Kontrolle bei den Verbänden. Manche werfen in dem Zusammenhang die Frage der Oligarchie auf. Nun, eine gewisse Gruppensherrschaft gibt es. Ob man immer die richtige hat, das ist das Risiko der Demokratie. Die menschliche Willensfreiheit ist genauso das Risiko Gottes, wie der Wahlausgang in der Demokratie das Risiko der parlamentarischen Demokratie ist. Das müssen wir hinnehmen. Ich verspreche mir überhaupt nichts von dieser Diskussion um die Elitebildung. Wer das anfängt, der zeigt damit eigentlich schon, dass es ihm um Vorrechte geht und nicht um mehr Pflichten. Eliten können Sie gar nicht bewusst bilden; die bilden sich im Laufe des Zusammenwirkens von Menschen heraus, und es gibt eigentlich nur einen Maßstab: Das ist die freiwillige Übernahme von mehr Pflichten und nicht das Streben nach Sonderrechten. Halten wir also fest: Es kommt genau wie bei den Gebietskörperschaften so auch bei Verbänden darauf an, dass die Wahlen durchsichtig gemacht werden, dass auch dort Kontrolle durch Publizität stattfindet, dass öffentlich Rechenschaft gelegt werden muss und öffentliche Kritik geübt werden kann. Die großen Parteien führen das bei den Parteitagungen vor. Das ist gut und richtig so. So sollten es also eigentlich alle unsere Verbände in voller Öffentlichkeit tun. Die Durchsichtigkeit ist wichtig für die Verbandsstruktur und dafür, dass dort keine geheimen Herrschaftsansprüche erwachsen, denn von dort her wird doch erheblicher Druck auf Parlament und Parteien ausgeübt. Hier liegt eine große Aufgabe von Presse und Funk, die sich sehr gern mit dem Staat und den Parteien beschäftigen, aber die Verbände relativ wenig ihrer mehr oder minder wohlwollenden Kritik unterziehen. Das gehört mit dazu. Wer ein Stück Macht ausübt, muss sich die Kritik und die Kontrolle der Macht gefallen lassen. Das gehört auch zu einer demokratischen Gesellschaft.

Damit komme ich an den Schluss. Wir erleben manchmal, dass Verbände eine bestimmte Sache fordern, aber die Durchführung dieser Sache unter gar keinen Umständen selber machen wollen, sondern lieber dem Staat überlassen. Auch hier muss man sich dagegen wehren, dass eine Trennung vorgenommen wird vom Fordernden zum Ausführenden hin und die Prügel dann derjenige bekommt, der ausführt, und nicht auch derjenige, der das Betreffende gefordert hat.

Ich meine – das wurde am Anfang deutlich –, die Verbände als Notwendigkeit können der in ihnen liegenden Gefahren durchaus entkleidet werden, wenn sich in ihnen eine gewisse Staatsgesinnung, eine Richtung auf das Gemeinwohl hin bildet. Sie müssen es lernen, dass ihre Verbandsmacht sich nicht nur bricht an der Verbandsmacht der Mitbewerber, sondern dass auch für sie Gemeinwohl und Recht genauso Schranke sind wie die Macht anderer Gruppen. Das Ganze funktioniert nur, wenn im Staat wie in den Verbänden die Bürger ihr Geschick selber in die Hand nehmen.

Eine Demokratie ohne Demokraten gibt es nun einmal nicht. Wer sich nicht um den Staat kümmert, wer keine Politik macht, mit dem wird sie gemacht von den anderen, die sich dann um die Angelegenheiten in Staat und Verbänden kümmern. Der Staat, das sind wir selbst, nicht die da oben. Wir haben es mit einer selbstgebildeten Obrigkeit, nicht mit einer ererbten Obrigkeit zu tun. Wir hatten es mit einem langen Weg zu tun vom Untertan zum Staatsbürger. Manchem unserer Bürger ist das noch nicht ganz bewusst geworden, dass er kein Untertan mehr ist, und dass das Staatsbürgersein nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten gibt. Die Schweizer haben ein großartiges Wort. Wenn sie an die Wahlurne treten, um abzustimmen über ein Gesetz oder um eine Wahl zu machen, dann heißt es dort, man appelliert an den Souverän. Wer ist das? Das ist die Gesamtheit der wahlberechtigten Bürger. Wir werden sicher noch eine Weile zu tun haben, um auch in unserem Volk diese Gesinnung zum Allgemeingut zu machen. Das wird wohl ein Stück Aufgabe unserer allgemeinen Erziehung, insbesondere der staatsbürgerlichen Erziehung sein. Und wenn dann der Staatsbürger weiß, dass im Verband wie im Staat er der Souverän ist, dann ist mir um die Demokratie auch in Deutschland nicht mehr bange. – Ich danke Ihnen. ■