

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 304

**Zur Beschwerdebefugnis von Verbänden
wegen Grundrechtsverletzungen**

Von

Gerald Beyer



Duncker & Humblot · Berlin

GERALD BEYER

**Zur Beschwerdebefugnis von Verbänden
wegen Grundrechtsverletzungen**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 304

Zur Beschwerdebefugnis von Verbänden wegen Grundrechtsverletzungen

Von

Dr. Gerald Beyer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Beyer, Gerald

Zur Beschwerdebefugnis von Verbänden wegen
Grundrechtsverletzungen. — 1. Aufl. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1976.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 304)

ISBN 3-428-03737-5

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

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

ISBN 3 428 03737 5

Meinen Eltern

und

meiner Frau

Vorwort

Die folgende Untersuchung lag im Wintersemester 1975/76 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Würzburg als Dissertation vor. Das Manuskript wurde im Juli 1975 abgeschlossen. Später erschienene Literatur wurde, soweit bei Überarbeitung zugänglich, in den Fußnoten und durch geringfügige Änderungen im Text berücksichtigt.

Dank schulde ich meinem Lehrer Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer, der die Arbeit betreut hat, und Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. J. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in die „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Haibach, den 21. 4. 1976

Gerald Beyer

Inhaltsverzeichnis

Einführung

| | |
|------------------------------|----|
| Gegenstand der Arbeit | 19 |
|------------------------------|----|

Erstes Kapitel

Begriffs- und Problemanalyse

| | |
|--|----|
| I. Zum Verbandsbegriff | 24 |
| 1. Allgemeine Definition | 24 |
| 2. Weite Verbandspalette | 25 |
| 3. Abgrenzung zu dichten Organisationsformen und dem Staat | 27 |
| 4. Sonderstellung der Parteien | 28 |
| II. Beschwerdearten und Grundrechtsbegriff | 29 |
| 1. Beschwerdearten für den subjektiven Rechtsschutz | 29 |
| 2. Reichweite des Begriffs Grundrechte | 31 |
| III. Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis | 32 |
| 1. Überblick | 32 |
| 2. Parteifähigkeit | 34 |
| a) Für die Popularklage | 34 |
| b) Für die Verfassungsbeschwerden | 34 |
| c) Verbände als „Bewohner Bayerns“ | 36 |
| d) Art. 19 III GG als materiell-rechtliche Grundlage | 38 |
| e) Abgrenzung zur Antragsberechtigung | 39 |
| 3. Prozeßfähigkeit | 40 |
| 4. Antragsberechtigung | 41 |
| a) Für die Popularklage | 41 |
| b) Beschwerderecht nur bei Selbstbetroffenheit | 41 |
| c) Bedenken gegen die Beschränkung der Antragsberechtigung .. | 42 |
| IV. Zu behandelnde Problemkreise | 43 |
| V. Ausblick auf den Verwaltungsprozeß | 45 |

*Zweites Kapitel***Zur Grundrechtsfähigkeit von Verbänden**

| | |
|---|----|
| I. Bedeutung und Problematik des Art. 19 III GG | 48 |
| 1. Grundrechte als Fundamentalrechte des Individuums | 48 |
| 2. Zur materiell-rechtlich, rechtspolitisch und verfahrensrechtlich bedeutsamen Stellung der Verbände im Rahmen des Art. 19 III GG .. | 50 |
| 3. Differenzierung nach den Rechtsformen der Verbände | 52 |
| 4. Möglichkeiten einer Interpretation des „Soweit-Satzes“ | 53 |
| II. Anwendbarkeit einzelner Grundrechte | 54 |
| 1. Geltungsbereich des Art. 19 III GG | 54 |
| a) Grundrechtliche Bestimmungen auch außerhalb des Grundrechtskatalogs | 55 |
| b) Art. 19 III GG als Zurechnungsnorm nur subjektiver Rechte .. | 56 |
| 2. Kriterien der Anwendbarkeit einzelner Normen | 57 |
| 3. Verbandszweck als Anwendungskriterium? | 60 |
| 4. Anwendung der Kriterien auf einzelne Grundrechtsnormen | 62 |
| a) Die allgemeine Handlungsfreiheit | 62 |
| b) Die Berufsfreiheit | 64 |
| c) Die Freiheit vor Arbeitszwang | 65 |
| d) Die Bekenntnisfreiheit | 66 |
| e) Die Freiheit vor ungleicher Behandlung infolge des Bekenntnisses | 67 |
| f) Die Meinungsfreiheit | 68 |
| g) Die Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre | 69 |
| h) Die Versammlungsfreiheit | 71 |
| i) Das Recht auf Naturgenuß | 72 |
| j) Das Erbrecht | 75 |
| k) Das Recht auf Staatsangehörigkeit | 76 |
| III. Differenzierung der Anwendbarkeit nach dem „Wesen“ der Grundrechte | 77 |
| 1. Bestimmung des „Wesens“ der Grundrechte | 77 |
| a) Kritik der personalistischen Interpretationen | 77 |
| aa) Keine Zurechnung nur „inhaltsgleicher“ Rechte | 78 |
| bb) Art. 19 III GG als Fiktion und Ausnahmenvorschrift? | 79 |
| cc) Diskussion der „Durchgriffs-“ und „Reflextheorien“ | 80 |
| dd) Ist Art. 19 III GG nur Ergänzungsnorm individueller Rechte? .. | 83 |
| ee) Eigener Grundrechtsschutz rechtlich verselbständigter Organisationen | 85 |

| | |
|---|-----|
| b) Konsequenzen aus einem funktionalen Grundrechtsverständnis | 87 |
| aa) Grundrechte als funktionale Schutznormen | 87 |
| bb) Voraussetzungen der Grundrechtsfähigkeit | 88 |
| cc) Schutz von Teilhaberechten | 89 |
| 2. Der Begriff der „juristischen Person“ | 91 |
| a) Rechtsfähige Verbände des Privatrechts | 92 |
| b) Teilrechtsfähige Vereinigungen | 94 |
| c) Ausscheidung nichtrechtsfähiger Gemeinschaften | 96 |
| d) Grundrechtsgeltung auch für „ausländische“ Verbände? | 97 |
| 3. Verbände des öffentlichen Rechts | 98 |
| a) Argumente der herrschenden Meinung | 99 |
| b) Kritik der herrschenden Meinung | 103 |
| c) Voraussetzungen der Grundrechtsfähigkeit | 106 |
| d) Konsequenzen für öffentlich-rechtliche Verbände | 111 |
| aa) Gesellschaftliche Interessenvertretung als Indiz der Grundrechtsfähigkeit | 111 |
| bb) Religionsgemeinschaften | 114 |
| cc) Träger wirtschaftlicher und sozialer Selbstverwaltung | 114 |
| dd) Kommunale Spitzenverbände | 115 |

Drittes Kapitel

Zur Antragsberechtigung von Verbänden wegen Grundrechtsverletzungen von Mitgliedern und durch den Verbandszweck geschützten Personenkreisen

| | |
|--|-----|
| I. Überblick über Rechtsprechung und herrschende Meinung | 116 |
| 1. Neuere Entscheidungen | 116 |
| 2. Argumente von Rechtsprechung und herrschender Meinung | 117 |
| 3. Dem Verband verbleibende Rechte | 119 |
| a) Allgemeine Hilfestellungen | 119 |
| b) Eigenes Beschwerderecht nur bei ausnahmsweiser Selbstbetroffenheit | 120 |
| II. Kritische Würdigung von Rechtsprechung und herrschender Meinung | 121 |
| 1. Rechtspolitische Bedenken gegen die ausschließliche Zulassung der Individualbeschwerde bzw. -klage | 121 |
| a) Praktische Nachteile der Individualklage gegenüber der Verbandsklage hinsichtlich Rechtsschutz, Kostenrisiko und effektiver Rechtskontrolle | 121 |
| b) Rechtshilfe für betroffene Mitglieder und Musterprozesse als Äquivalente für die Verbandsklage? | 124 |

| | |
|--|-----|
| aa) Kostenübernahme als Bumerang | 125 |
| bb) Unvollkommenheit des Rechtsschutzes durch Musterprozesse | 126 |
| cc) Schwierigkeiten von Prozeßvertretung und Rechtsberatung unter Berücksichtigung des Rechtsberatungsgesetzes | 127 |
| c) Gefahren einer Verbandsklage | 129 |
| aa) Allgemeines | 129 |
| bb) Zur Gefahr einer Klageüberflutung der Gerichte | 129 |
| cc) Zur Ausweitung der Herrschaft der Verbandsbürokratie .. | 131 |
| 2. Zur Problematik einer gewillkürten Prozeßstandschaft | 131 |
| a) Die Kritik <i>Fabers</i> | 131 |
| b) Methodische, verfassungsrechtliche und praktische Bedenken gegen eine gewillkürte Prozeßstandschaft | 132 |
| 3. Zur Ablehnung eines eigenen Klagerechts | 134 |
| a) Klagebefugnis für Rechtsverletzungen einzelner Mitglieder? — Grundsatz der eigenverantwortlichen Rechtsverteidigung | 134 |
| b) Betroffenheit mehrerer oder aller Mitglieder als Grundlage für das Beschwerderecht? | 136 |
| c) Theoretische und praktische Anerkennung von Gruppeninter- essen und -vertretung durch die Gerichte | 138 |
| d) Durchgriffslehre als Widerspruch und Anknüpfungspunkt | 140 |
| III. Rechtsvergleichende Hinweise | 142 |
| 1. Zum französischen Recht | 142 |
| 2. Zum schweizerischen Recht | 145 |
| 3. Zum amerikanischen Recht | 146 |
| 4. Vergleichende Würdigung | 147 |
| IV. Diskussion dogmatischer Lösungsversuche | 149 |
| 1. Abgrenzung zu ausschließlich rechtspolitischen Forderungen | 149 |
| 2. Verbandsklage wegen Rechtsverletzungen zur Aktivierung objek- tiver Rechtskontrolle? | 151 |
| a) Verbände als Träger öffentlicher Funktionen | 152 |
| b) Objektiver Rechtsschutz als Komponente des Verfahrensrechts | 152 |
| c) Unzulänglichkeit wegen Fehlens einer Legitimationsgrundlage | 154 |
| 3. Allgemeines Prinzip aus den bestehenden Verbandsklagerechten? 156 | |
| a) Legitimation aus den in den zivilistischen Klagerechten an- erkannten Gruppeninteressen? | 156 |
| b) Fehlen einer spezifisch öffentlich-rechtlichen Legitimation | 159 |
| c) Interessensverletzung als nicht ausreichender Beschwerdegrund | 159 |
| 4. Legitimation aus Gruppengrundrechten und Art. 19 III GG? | 160 |
| a) Befürworter von Gruppengrundrechten | 161 |

| | |
|--|-----|
| b) Lösungsversuch über Art. 19 III GG | 162 |
| c) Unvereinbarkeit von selbständigen Gruppenrechten mit Art. 1 I, II, 19 III GG und der Grundrechtssystematik | 163 |
| d) Zwischenergebnis: keine materiell eigenen Rechte des Verbandes im Sinne der prozessualen Vorschriften | 167 |
| 5. Legitimation aus Art. 9 GG | 168 |
| a) Der Lösungsweg <i>Fabers</i> als Ansatzpunkt für ein formelles Klagerecht | 168 |
| b) Zur Existenz „formeller“ Klagerechte im öffentlichen Recht | 170 |
| c) Zum Funktionsschutz der Vereinigungsfreiheit | 171 |
| aa) Doppelgrundrechtscharakter nach herrschender Meinung .. | 171 |
| bb) Kritik der herrschenden Meinung — Lösung nur über Art. 19 III GG | 172 |
| cc) Einschränkung des Funktionsschutzes durch die Einzelgrundrechtsgarantien | 174 |
| d) Vom Funktionsschutz zum formellen Klagerecht unter Berücksichtigung der verfahrensrechtlichen Einschränkungen | 176 |
| aa) Garantie des Schutzes generalisierbarer Rechte | 176 |
| bb) Funktionsschutz nur für außergerichtliche Rechtsvertretung? | 176 |
| cc) Nicht einschränkbarer Kernbereich des Funktionsschutzes | 177 |
| 6. Verfassungsrechtliche Ausgestaltung des formellen Klagerechts .. | 178 |
| a) Hoheitsakte mit generalisierender Wirkung als Überprüfungsgegenstand | 178 |
| b) Überprüfungsmaßstab | 180 |
| aa) Festlegung durch Verletzungshandlung und Verbandszweck | 180 |
| bb) Teilhaberechte | 180 |
| cc) Erstreckung auf einfache subjektive Berechtigungen | 181 |
| c) Träger des formellen Rechts | 182 |
| aa) Bestimmung durch Art. 19 III GG | 182 |
| bb) Öffentlich-rechtliche Zwangsverbände | 182 |
| d) Zur Bestimmung der Zwecksetzung des Verbandes | 184 |
| e) Anforderungen des Grundrechtsschutzes an die Interessensidentität: Sachnähe und innerverbandliche Demokratie | 185 |
| f) Ergebnis: Voraussetzungen für das Klagerecht | 188 |
| 7. Verfahrensrechtliche Konsequenzen | 189 |
| a) Parteifähigkeit und Antragsberechtigung der klagebefugten Verbände | 189 |
| b) Rechtswegerschöpfung bei Einzelakten | 190 |
| c) Unmittelbare Rechtsverletzung bei Rechtsnormen oder Vorverlegung des Rechtsschutzes? | 190 |
| d) Rechtskrafterstreckung oder vorläufiger Rechtsschutz als Schutz gegenüber Vollzugsakten? | 192 |

| | |
|--|------------|
| aa) Rechtskrafteerstreckung oder selbständige Parteistellung? .. | 193 |
| bb) Verfahrensrechtliches Erfordernis eines vorläufigen Rechtsschutzes | 195 |
| V. Folgerungen für gesetzlich zu schaffende Klagerechte | 197 |
| Zusammenfassende Wertung | 199 |
| Literaturverzeichnis | 201 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|---|
| a. A. | = anderer Ansicht |
| AcP | = Archiv für die civilistische Praxis |
| a. E. | = am Ende |
| AfK | = Archiv für Kommunalwissenschaften |
| AGVwGO | = Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung |
| Anm. | = Anmerkung |
| AöR | = Archiv des öffentlichen Rechts |
| ArbGG | = Arbeitsgerichtsgesetz |
| AS | = Amtliche Sammlung |
| AT | = Allgemeiner Teil |
| Bay | = Bayerisch |
| BayObLG | = Bayerisches Oberstes Landesgericht |
| BayRAO | = Bayerische Rechtsanwaltsordnung |
| BayVBl. | = Bayerische Verwaltungsblätter |
| BetrVerfG | = Betriebsverfassungsgesetz |
| BayVGH | = Bayerischer Verwaltungsgerichtshof |
| BB | = Der Betriebs-Berater |
| BBauG | = Bundesbaugesetz |
| BBG | = Bundesbeamtengesetz |
| BGB | = Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGH | = Bundesgerichtshof |
| BK | = Bonner Kommentar |
| BLG | = Bundesleistungsgesetz |
| BRAGebO | = Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte |
| BSHG | = Bundessozialhilfegesetz |
| BundesbahnG | = Bundesbahngesetz |
| BV | = Verfassung des Freistaates Bayern |
| BVerfG | = Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGG | = Gesetz über das Bundesverfassungsgericht |
| BVerwG | = Bundesverwaltungsgericht |
| DÖV | = Die öffentliche Verwaltung |
| DVBl. | = Deutsches Verwaltungsblatt |
| E | = Entscheidung |
| E, ES | = Entscheidungssammlung |
| EGBGB | = Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche |
| EGKSv | = Vertrag über die Gründung der Europ. Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| Erl. | = Erläuterung |
| EWGV | = Vertrag zur Gründung der Europ. Wirtschaftsgemeinschaft |
| Fn. | = Fußnote |

| | |
|---------|--|
| G | = Gesetz |
| GastG | = Gaststättengesetz |
| GenG | = Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften |
| GeschO | = Geschäftsordnung |
| GewO | = Gewerbeordnung |
| GG | = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| GRUR | = Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht |
| GWB | = Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| HandwO | = Handwerksordnung |
| Hess. | = Hessisch |
| HGB | = Handelsgesetzbuch |
| h. M. | = herrschende Meinung |
| hrsg. | = herausgegeben |
| IHKG | = Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern |
| JR | = Juristische Rundschau |
| JuS | = Juristische Schulung |
| JZ | = Juristenzeitung |
| KO | = Konkursordnung |
| LG | = Landgericht |
| LVG | = Landesverwaltungsgericht |
| MDR | = Monatsschrift für Deutsches Recht |
| NJW | = Neue Juristische Wochenschrift |
| öfftl. | = öffentlich |
| OLG | = Oberlandesgericht |
| OVG | = Oberverwaltungsgericht |
| ParteiG | = Parteiengesetz |
| PBefG | = Personenbeförderungsgesetz |
| PVS | = Politische Vierteljahresschrift |
| RabattG | = Rabattgesetz |
| RBerG | = Rechtsberatungsgesetz |
| Rdnr. | = Randnummer |
| RG | = Reichsgericht |
| Rspr. | = Rechtsprechung |
| RuStG | = Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz |
| RVO | = Reichsversicherungsordnung |
| s. | = siehe |
| SGG | = Sozialgerichtsgesetz |
| SozSich | = Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Sozialpolitik |
| St | = Strafsachen |
| std. | = ständig |
| StGB | = Strafgesetzbuch |
| StGH | = Staatsgerichtshof |
| UWG | = Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb |
| VA | = Verwaltungsakt |
| VerfGH | = Bayerischer Verfassungsgerichtshof |

| | |
|-------------|---|
| VerfGH NW | = Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen |
| VergIO | = Vergleichsordnung |
| VersG | = Versammlungsgesetz |
| VerwArch | = Verwaltungsarchiv |
| VerwRspr | = Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland |
| VfGHG | = Gesetz über den Verfassungsgerichtshof |
| VG | = Verwaltungsgericht |
| VGH | = Verwaltungsgerichtshof |
| VO | = Verordnung |
| Vorbem. | = Vorbemerkung |
| VVDStRL | = Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer |
| VwGO | = Verwaltungsgerichtsordnung |
| WRV | = Weimarer Reichsverfassung |
| Württ. Bad. | = Württemberg-Badisch |
| Z | = Zivilsachen |
| ZBR | = Zeitschrift für Beamtenrecht |
| ZevKR | = Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht |
| ZgesStW | = Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft |
| ZPO | = Zivilprozeßordnung |
| ZRP | = Zeitschrift für Rechtspolitik |
| ZSR | = Zeitschrift für Sozialreform |
| ZugabeVO | = Zugabeverordnung |
| zutr. | = zutreffend |
| ZZP | = Zeitschrift für Zivilprozeß |

Einführung

Gegenstand der Arbeit

Die „Verbände“, denen sich die folgende Untersuchung widmet, stellen in der pluralistischen Gesellschaft des 20. Jahrhunderts hinsichtlich Zahl und Funktion einen bedeutsamen sozialen und politischen Machtfaktor dar: sie reichen von den Sozialpartnern über die zahlreichen Berufsorganisationen, den Bürgervereinigungen bis hin zu den Organisationen mit religiöser, politischer oder weltanschaulicher Grundlage¹. Ihr gesellschaftlicher Einfluß zeigt sich vor allem in der Einwirkung auf Gesetzgebung und Verwaltung, soweit Interessen der von ihnen repräsentierten Mitglieder auf dem Spiele stehen: sachverständige Vertreter der Verbände werden nicht nur im Vorfeld der parlamentarischen Entscheidungen, den Diskussionen in Partei und Fraktion konsultiert², sondern auch in den Beratungen der Ausschüsse, in Hearings³. Gesetzesinitiativen gehen nicht nur von Parteien und der Bürokratie, sondern gerade auch von starken Verbänden aus. Als Beispiele seien nur die Einflußnahmen der Sozialpartner auf die Gesetze zur Mitbestimmung und Personalvertretung⁴, oder die gesetzlich verankerte Zuziehung der zuständigen Gewerkschaften bei Vorbereitung beamtenrechtlicher Regelungen (§ 94 BBG) genannt. Verbandsvertreter werden von der Verwaltung als Experten herangezogen und zur Mitarbeit in Beiräten und Kommissionen aufgefordert⁵; Verwaltungsräte in Anstalten und Sondervermögen der

¹ *Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, S. 22.

² *Versteyl*, Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung, Diss. Bochum, S. 132.

³ *Stammer*, Verbände und Gesetzgebung, S. 16, 21; *Bethusy-Huc*, Demokratie und Interessenpolitik, S. 108 ff.; *Versteyl*, Einfluß der Verbände, Diss. S. 132. Die anhörungsberechtigten Verbände sind auch in einer öffentlichen Liste des Bundestages festgehalten, vgl. hierzu *Lemke*, Über die Verbände und ihre Sozialpflichtigkeit, in DÖV 1975, 253.

⁴ Zu den Aktionen beim Zustandekommen des Mitbestimmungsgesetzes von 1951 und des Personalvertretungsgesetzes von 1955 vgl. *Kaiser*, Repräsentation, S. 257 f.; Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949, Stenographische Berichte Band 4, S. 2969 f.; *Stammer*, Verbände, S. 23; vgl. auch *Lemke*, Verbände in DÖV 1975, 253, zur Einflußnahme der Verbände auf das Gesetz über die Arbeitszeit in den Bäckereien von 1969.

⁵ *Stammer*, Verbände, S. 15.

öffentlichen Hand, wie der Deutschen Bundesbahn, bestehen zu einem nicht unerheblichen Teil aus Verbandsfunktionären⁶.

Verbände nehmen gesetzlich verankerte Sonderstellungen und Berechtigungen in Anspruch: man denke an die Stellung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen im Tarifvertrags-, Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht, an die ihnen eingeräumten Anhörungsrechte in Wirtschafts- und Naturschutzgesetzen oder an die oben schon erwähnten Beteiligungen in Beschlüssen und Fachausschüssen von Behörden⁷. Ihre Aktivität beschränkt sich jedoch nicht nur auf den Bereich der Vertretung ihrer Mitglieder: ihre Aktionen sind auch allgemein-gesellschaftlicher Natur, etwa die des DGB zur Notstandsdebatte, die von Rechtsanwaltskammern zur Strafrechtsreform⁸. Auf diese Weise beeinflussen sie die öffentliche Meinungs- und Willensbildung, was nach weitverbreiteter Ansicht eine legitime und für die Demokratie notwendige Funktion darstellt⁹.

Angesichts dieses Aufgaben- und Machtbereichs werden sie teilweise als „Bestandteile der politischen Verfassung im materiellen Sinne“¹⁰, als „öffentlich anerkannte Beratungsorgane“ und als in der Verfassung zum Teil „institutionalisiert“ bezeichnet¹¹, oder es wird ihnen ein öffentlicher Status zuerkannt¹².

Der Grund hierfür ist darin zu suchen, daß der einzelne kaum mehr in der Lage ist, seine Interessen allein wahrzunehmen. Ihm fehlen sowohl Zeit, Selbstsicherheit, genügend finanzielle Mittel, als auch ausreichende Kenntnisse, um seine Belange fundiert und aussichtsreich vor den staatlichen Stellen zu vertreten¹³. Erfahrungen zeigen, daß starke Organisationen mehr Gehör bei der öffentlichen Hand finden als der einzelne. Durch den Zusammenschluß, die damit einhergehende Zusammenfassung der finanziellen Mittel sowie die entstehende Organisation, welche ihre Mitgliederzahl in die Waagschale werfen und durch Experten überzeugen kann, erlangt das Individuum für seine Interessen einen realen

⁶ s. § 10 BundesbahnG; vgl. zu weiteren Verwaltungsräten *Kaiser*, Repräsentation, S. 280 ff.; Fn. 49 zu S. 284 f.; insgesamt zur Einflußnahme auf die Verwaltung vgl. *Knöpfle*, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, in DVBl. 1974, 707 ff.

⁷ Vgl. hierzu insgesamt *Wittkämper*, Grundgesetz und Interessenverbände, S. 52.

⁸ *Versteyl*, Einfluß der Verbände, S. 45.

⁹ Vgl. *Maunz/Dürig/Herzog*, Grundgesetz, Art. 9, Rdnr. 14.

¹⁰ *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 407.

¹¹ *Wittkämper*, Grundgesetz, S. 54.

¹² *Krüger*, Die Aktivlegitimation der Wirtschaftsverbände im Verwaltungsstreitverfahren, in MDR 1953, 518/520; ähnlich *Lemke*, Verbände, in DÖV 1975, 253/254.

¹³ *Wolf*, Die Klagebefugnis der Verbände, S. 1.

Vorteil¹⁴. Der Mensch kann ohne ständige Unterstützung von Vereinigungen seinen Aufgaben nicht mehr voll nachkommen, seine Rechte nicht mehr effektiv wahrnehmen; dazu trägt die Komplexität gesellschaftlicher Zusammenhänge ebenso bei wie die Kompliziertheit von für den einzelnen essentiellen Rechtsgebieten, wie des Arbeits-, Versicherungs- und Steuerrechts¹⁵. Ohne Selbsthilfeorganisationen würde der Staat über den Bürger ein mit dem demokratischen Prinzip unvereinbares Übergewicht gewinnen.

Dieses demokratische Prinzip, verbunden mit der Forderung nach größerem Rechtsschutz für den Bürger¹⁶, ist es schließlich, unter dem die Ausweitung der Verbandsrechte auch gegenüber der dritten Gewalt, der Rechtsprechung, gefordert wird. Mit Schlagworten wie Pluralismus und demokratische Legitimation richterlicher Entscheidungen wird hierfür geworben¹⁷. Solche Einflüsse zeitigten in der Vergangenheit Erfolge: seit langem schon holen die Gerichte zur Erforschung von Handelsgebräuchen und dgl. Stellungnahmen und Gutachten von Wirtschaftsverbänden ein¹⁸, das Bundesverfassungsgericht gibt Interessenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme vor Mitgliederinteressen tangierenden Entscheidungen¹⁹, die Errichtung der Arbeitsgerichte wird von den Gewerkschaften als Erfolg ihrer Bemühungen angesehen²⁰.

Vor diesem Hintergrund sind jene zahlreichen Versuche von Verbänden zu sehen, den Schutz der Interessen und Rechte ihrer Mitglieder wie auch der Allgemeinheit vor Gericht durchzusetzen. Eine neue Dimension verbandlicher Tätigkeit entfaltet sich: während im ersten Stadium die Einflußnahme auf Rechtsnormen und Verwaltungsmaßnahmen gerichtet ist, die den vom Verband organisierten Interessen gerecht werden sollen, haben prozessuale Aktivitäten zum Ziel, durch legislative oder administrative Maßnahmen verletzten Bürgern wieder zu ihrem Recht zu verhelfen, bzw. hierbei nicht beachtete allgemeine Interessen zur Geltung zu bringen. Den Verbänden sind zu diesem Zweck teilweise gesetzlich ausdrücklich geregelte Klagebefugnisse eingeräumt worden, so in §§ 13 UWG, 2 I ZugabeVO, 35 II GWB, 12 I RabattG, 8 IV HandwO, nämlich zum Verbraucherschutz, zur Abwehr ungeeigneter Bewerber für den Handwerksstand etc. Darüber hinaus taucht die Problematik

¹⁴ *Wolf*, Klagebefugnis, S. 1; ebenso *Lemke*, Verbände, in DÖV 1975, 253 f., der die Abhängigkeit der Menschen vom Staat und die Einsamkeit des modernen Menschen als Hauptgründe für die wachsende Verbandsbedeutung ansieht.

¹⁵ *Kürger*, Staatslehre, S. 395, Fn. 61.

¹⁶ *Rupp*, Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes, in JZ 1971, 401 f.; *Brohm*, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, S. 289.

¹⁷ *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, S. 59 ff.

¹⁸ *Kaiser*, Repräsentation, S. 270.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 21, 160/166 f.; 18, 18/23,25; 1, 264/269 u. a.

²⁰ *Kaiser*, Repräsentation, S. 294.