

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Wilfrid Schreiber

Um die soziale Sicherheit

Thomas Ellwein

Die großen Interessen-
verbände und ihr Einfluß

B 48/73

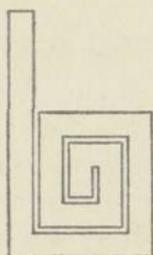
1. Dezember 1973

Wilfrid Schreiber, Dr. rer. pol., o. Professor emerit. an der Universität zu Köln; geboren 17. September 1904 in Brüssel; Habilitation 1955 an der Universität Bonn; daselbst Privatdozent, Dozent, 1960 apl. Professor, 1961 Berufung an die Universität zu Köln; 1964 in die Sozialenquôte-Kommission der Bundesregierung berufen; hier federführend für das Kapitel „Sicherheit im Krankheitsfall“.

Zahlreiche Aufsätze, Broschüren, Beiträge zu Sammelwerken und einige Bücher zu den Themen Soziale Sicherheit (insbesondere erste Darstellung der „dynamischen Rente“), Vermögensbildung in breiten Schichten, Familienpolitik, Lohntheorie und Lohnpolitik.

Thomas Ellwein, Dr. jur., geb. am 16. 7. 1927 in Hof/Saale; Direktor des Wiss. Instituts für Erziehung und Bildung in den Streitkräften in München; ab 1952 Dozent und Verlagsleiter in München; ab 1955 Leiter der Bayer. Landeszentrale für politische Bildung; ab 1961 a. o. und ab 1962 o. Prof. für Politik in Frankfurt/Main; ab 1968 Präsident des Deutschen Studentenwerks.

Veröffentlichungen: Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, 1954; Klerikalismus in der deutschen Politik, 1956; Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, 1966; Regierung als politische Führung, 1970; Politische Verhaltenslehre, 1972; Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1973; gemeinsam mit R. Zoll ab 1969 Herausgeber der Reihe ‚Politisches Verhalten‘.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Um die soziale Sicherheit

In den letzten 25 Jahren hat sich deutlich abgezeichnet, daß die Einrichtungen der sozialen Sicherung zu unentbehrlichen Strukturelementen der industriellen Gesellschaft geworden sind. Der Sinn- und Gestaltwandel, den diese Einrichtungen gerade in diesen letzten 25 Jahren durchgemacht haben, wird erst deutlich, wenn wir zuvor einen kurzen, zeitraffenden Rückblick auf die Entwicklung des *deutschen Sozialversicherungssystems* werfen. Eigentlich müßte damit eine Skizze der sozialgeschichtlichen Entwicklung des industriellen Zeitalters überhaupt verbunden werden. Dies würde aber den Rahmen dieser Untersuchung sprengen.

Man muß jedenfalls davon ausgehen, daß sich Ende der vierziger Jahre eine unübersehbare Epochenäsur vollzogen hat. Vielleicht werden die Sozialhistoriker der Zukunft mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs (für die Bundesrepublik Deutschland mit 1948) einen neuen Abschnitt der Sozialgeschichte beginnen lassen. Vielleicht. Mit Gewißheit können wir es noch nicht sagen, da der heutige Beobachter noch nicht den rechten zeitlichen Abstand zu den Dingen gewonnen hat. Viel spricht dafür, daß die industrielle Gesellschaft ihre leiderfüllte Frühphase hinter sich gelassen hat und in die Phase der Erfüllung und der Ernte ein-

getreten ist: Endlich beginnen wir zu ernten, was keimhaft schon von jeher im geistigen Prinzip der industriellen Revolution angelegt war; endlich beginnt das große Abenteuer der Technik sich auch für den Einzelmenschen und die einzelne Familie zu lohnen. Dank fortgeschrittener Entwicklung der produktiven Kräfte, dank aber auch einer Fülle neuer Normen des Denkens, neuer zweckadäquater Gesetze und Institutionen zeigt der Wirt-

Thomas Ellwein

Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß S. 22

schaftsvollzug, der ein Jahrhundert lang menschenfeindliche Züge hatte, sein eigentliches, sein humanes, sein menschenfreundliches Gesicht. Auch das System sozialer Sicherung widerspiegelt den Weg der Gesamtgesellschaft aus einer Epoche unbewältigter moderner wirtschaftlicher und technologischer Entwicklung in ein — wenigstens im europäisch-nordamerikanischen Raum — menschenwürdiges Zeitalter.

Die Entwicklung des Systems sozialer Sicherung von seinem Ursprung bis 1948

Das System sozialer Sicherung, so wie wir es heute kennen, geht auf die achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts zurück. Damals verabschiedete der Reichstag des 1871 gegründeten zweiten deutschen Kaiserreichs auf Bismarcks Drängen die Gesetze über die Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung der Arbeiter (z. T. schon mit Einschluß der untersten, einkommensschwächsten Schicht der Angestellten). Natürlich hatten diese Sicherungs-

einrichtungen zahlreiche Vorläufer. Sie waren aber stark zersplittert und uneinheitlich, auf einzelbetrieblichen, bestenfalls gemeindlichen Raum begrenzt und größtenteils wenig leistungsfähig. Zudem beschränkten sie sich fast ausschließlich auf wirtschaftlichen Schutz bei krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit. Nur vereinzelte Großbetriebe gewährten ihren Arbeitern im Alter und bei Invalidität so etwas wie eine Rente — der Höhe und der Intention nach nicht mehr als ein Almosen. Der Schutz der Arbeiter gegen Schäden, die durch Unfälle im Betrieb verursacht wurden, war durch das Reichshaftpflichtgesetz nur sehr unzulänglich geregelt. Für alle drei obengenannten Sozialversicherungsarten bestimmte die Sozialgesetzgebung der achtziger Jahre ein-

Mit freundlicher Genehmigung des Seewald-Verlages in Stuttgart werden aus dem in Kürze erscheinenden Werk „Die zweite deutsche Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — eine Bilanz“, herausgegeben von Hans-Peter Schwarz und Richard Löwenthal, die beiden Beiträge dieser Ausgabe als Vorabdruck veröffentlicht.

heitliche Rechtsnormen, nicht aber auch eine einheitliche, zentralisierte Trägerschaft. In der Krankenversicherung wurden zahlreiche historisch gewachsene Gebilde zwar den neuen einheitlichen Rechtsnormen unterstellt, blieben aber als selbständige Träger erhalten. Als Auffangbecken für die bisher noch nicht von der Krankenversicherung erfaßten Pflichtmitglieder wurden die Allgemeinen Ortskrankenkassen und die Landkrankenkassen neu gegründet. Eine einheitliche, nur regional gegliederte Trägerschaft erhielt die Invaliden-(Renten-)Versicherung der Arbeiter — mit einer Ausnahme: Die Knappschaften des Bergbaus, deren soziale Einrichtungen eine jahrhundertlange ehrwürdige Tradition haben, konnten auch ihre Rentenkassen selbständig weiterbetreiben (sogar — bis auf den heutigen Tag — unter etwas abweichenden Rechtsnormen). Der gesetzlichen Unfallversicherung wurde sinnvollerweise eine Gliederung nach Wirtschaftszweigen (Berufsgenossenschaften) vorgeschrieben. Damit wurde dem unterschiedlichen Grad der Unfallgefährdung in den verschiedenen Berufsarten Rechnung getragen.

Bismarcks Motive waren eindeutig: Er wollte die Arbeiterschaft, deren zahlenmäßiges Anwachsen er mit Sorge beobachtete, dem Einfluß ihrer politischen Führer entziehen und sie für den Reichsgedanken und das „soziale Kaisertum“ gewinnen, er wollte sie zum Mitträger seines Staates machen. Das ist ihm — aus eigener Schuld — vollständig mißlungen. Bismarcks Verhalten zur Arbeiterfrage weckt ernste Zweifel an seinem (sonst oft bewiesenen) staatsmännischen Weitblick. Denn schon drei Jahre bevor die „Kaiserliche Botschaft“ (1881) das große Werk der Sozialgesetzgebung ankündigte, hatte er das „Sozialistengesetz“ durchgebracht, das die Sozialdemokratische Partei, und mit ihr de facto (wenn auch nicht de jure) die junge Gewerkschaftsbewegung, zum Staatsfeind erklärt und gewaltsam unterdrückt. Dieses unsinnige Gesetz, das die Masse der Arbeiter mit Gewalt in die Opposition trieb, wurde erst 1890 wieder aufgehoben. Zu spät! Die ganze soziale Gesetzgebung der achtziger Jahre wurde — welcher Widersinn! — ohne die Arbeiter, ohne Mitwirkung ihrer politischen und gewerkschaftlichen Führer, ja gegen deren verständliches Mißtrauen ins Werk gesetzt — als obrigkeitlicher Huldereis, als Zuckerbrot, das seine Wirkung verfehlen mußte, weil ihm die Peitsche vorangegangen war.

In Ermangelung anderer Vorbilder orientierten sich die drei Sozialversicherungseinrichtungen, soweit möglich, an ähnlichen Institu-

tionen der privaten Versicherungswirtschaft. Sie unterschieden sich von diesen jedoch dadurch, daß sie außer dem *Versicherungsprinzip* und dem *Prinzip der Selbsthilfe* noch zusätzlich das *Prinzip der Fremdhilfe*, das *Prinzip des sozialen Ausgleichs* und das *Zwangsprinzip* als Gestaltungsnormen in Anspruch nahmen. „Fremdhilfe“ und „sozialer Ausgleich“ bedeuten Abweichungen vom Äquivalenzprinzip, welches postuliert, daß Leistung und Gegenleistung, also die Beiträge und die Leistungsansprüche jedes einzelnen Versicherten, einander — nach Maßgabe des Versicherungsprinzips — rechenhaft entsprechen. Dabei bedeutet Fremdhilfe, daß nichtversicherte Personen einen Teil der Kosten zu tragen haben, die die Versicherten verursachen; unter sozialem Ausgleich werden alle Prozesse der Lastenumverteilung unter den Versicherten selbst verstanden, z. B. derart, daß die Beiträge von Versicherten mit höherem Einkommen bei gleichem Leistungsanspruch höher liegen als die Beiträge der Versicherten geringeren Einkommens.

Im Konzept der zur Bismarck-Zeit entstandenen Sozialversicherungen war das Gestaltungsprinzip „Fremdhilfe“ besonders stark ausgeprägt. Das erklärte Ziel der Sozialgesetzgebung war die Verbesserung der Lebenslage der Arbeiter. Das auffälligste Merkmal der Lebenslage des Proletariats war der extrem niedrige Lohn, der nur knapp zur bescheidensten Befriedigung der Fundamentalbedürfnisse in der Zeit seiner Entstehung (von einem Lohnzahltag zum andern) ausreichte. Zur Bildung von Rücklagen für einkommenslose Zeiten blieb nichts übrig. Der Gesetzgeber strebte daher eine durch Staatsmacht erzwungene Einkommensumverteilung zugunsten der Arbeiter und zu Lasten der restlichen Mehrheit relativ wohlhabender Wirtschaftsbürger an. Ein direkter Eingriff in den Prozeß der Lohnbildung war nicht möglich; er hätte das liberale Wirtschaftssystem in seinen Grundlagen bedroht.

Der Gesetzgeber wählte daher den Weg über die Subventionierung der Sozialversicherungen. Zwar wurde dadurch das verfügbare Nettoeinkommen der Arbeiter nicht aufgebessert, wohl aber ihr gesamtes Lebenseinkommen, das ja nach Einführung der Sozialversicherungen aus dem eigentlichen Lohn zuzüglich der in einkommenslosen Zeiten fälligen Sozialleistungen bestand. Aber es war nicht nur der Weg des kleineren Widerstandes, der den Gesetzgeber veranlaßte, das System der sozialen Sicherung als Ansatzpunkt der Einkommens-Redistribution zu wählen. Dieser Weg bot sich auch deshalb an, weil gerade in

Zeiten aussetzenden Lohneinkommens, d. h. bei Krankheit, Invalidität oder altersbedingter Arbeitsunfähigkeit, die Armut des Arbeiters besonders kraß hervortrat; sie steigerte sich in diesen Fällen zu nackter Not.

Der Gesetzgeber vollzog die Einkommensumverteilung zugunsten der Arbeiter auf zwei Wegen. Einmal in Form direkter Staatszuschüsse zu den Haushalten der Sozialversicherungen. Das geschah im wesentlichen dadurch, daß die Grundbeträge der Alters- und Invalidenrenten (gleicher Sockelbetrag für alle Renten) aus dem Steueraufkommen des Reiches finanziert wurde, zu dem die Arbeiter, weil wenig besteuert, nur geringfügig beitrugen. Zum anderen verpflichteten die Sozialversicherungsgesetze die Arbeitgeber — in der Hauptsache also die Selbständigen (die Unternehmer) —, einen Teil der Sozialversicherungsbeiträge ihrer Arbeitnehmer zusätzlich zum Bruttolohn aufzubringen. In der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) betrug der Beitragsanteil der Arbeitgeber anfänglich ein Drittel, von 1934 an die Hälfte. In der gesetzlichen Rentenversicherung (GRB) betrug der Beitragsanteil der Arbeitgeber von Anfang an und auch heute die Hälfte (davon abweichend liegen die Beitragsanteile der Arbeitgeber in den Knappschaftlichen Versicherungen über die Hälfte).

Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung (GUV) wurden seit Anfang und werden auch heute ganz vom Arbeitgeber aufgebracht. Das ist durchaus sinnvoll. Nach allgemeiner Rechtsauffassung ist es Sache des Arbeitgebers, den vom Arbeitnehmer verlangten Arbeitsvollzug so einzurichten, daß er nicht mit Gefahr für Leib und Leben verbunden ist. Durch Teilnahme an der GUV löste der Arbeitgeber seine bisher (seit 1871) bestehende direkte Haftpflicht ab. GUV-Beiträge sind also echte Betriebskosten. Aber auch die Rechtsstellung der Arbeitnehmer wurde durch Einführung der GUV bedeutend verbessert.

Offenkundig ging die Absicht des Gesetzgebers dahin, daß die Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer — soweit die Arbeitgeber Unternehmer oder Unternehmungen waren — aus den Gewinnen bezahlt wurden, d. h. die Gewinne schmälern sollten. Diese Absicht ist in den ersten Jahren nach Einführung der Sozialversicherungen gewiß auch in Erfüllung gegangen. Die Voraussetzungen dafür waren günstig. Zum einen war die Überwälzung dieser neuen Kostenart auf die Preise im damals bestehenden System der echten Goldwährung sehr schwierig. Zum anderen konnte das damals

als normal geltende Gewinn-Niveau diesen Aderlaß auch recht gut vertragen. Es gab ja noch keine hinreichend starken Gewerkschaften, die die Ausschöpfung des „vollen Arbeitsertrages“ zugunsten der Arbeiter hätten durchsetzen können. Zudem scheint es das Seinsgesetz der „kapitalistisch“ organisierten industriellen Volkswirtschaften zu sein, daß die Unternehmergewinne in den frühen Phasen der Entwicklung relativ hoch liegen (Pioniergewinne), mit fortschreitender Entwicklung und zunehmender Dynamik des Wirtschaftsprozesses aber langsam abbröckeln und sich schließlich auf dem Minimum-Niveau konsolidieren, das erforderlich ist, um den Zustand der Vollbeschäftigung langfristig zu erhalten. Heute z. B. dürfte in unserem Land die Einkommensart Unternehmergewinn im Sinne der Theorie (Bilanzgewinne nach Abzug der kalkulierten Eigenkapitalverzinsung und des kalkulierten Unternehmerlohns) je nach Konjunkturlage auf 5 bis 9 Prozent des Volkseinkommens geschätzt werden können und zudem großenteils nicht in bar, sondern als Zuwachs des Betriebsvermögens in Form schon getätigter Nettoinvestition anfallen.

Mag die vom Gesetzgeber gewollte Einkommensumverteilung zugunsten der sozialversicherten Arbeitnehmer und zu Lasten der Unternehmer in den ersten Jahren vollauf gelungen sein — in den Folgejahren gelang sie immer weniger, und heute besteht sie nur noch als trügerisches optisches Erscheinungsbild fort. Denn inzwischen sind drei Menschenalter vergangen. Inzwischen konnte die durchschnittliche Arbeitsproduktivität — dank technischem Fortschritt, beschleunigter Nettoinvestition und verbesserter Arbeitsqualität — auf ein Mehrfaches gesteigert werden. Das gab Anlaß und Gelegenheit zu stetigem Anheben der realen Bruttolöhne, die seit Anfang des Jahrhunderts immer häufiger (heute durchgängig) in Tarifverhandlungen ausgehandelt werden. Die Gewerkschaften haben gegenüber den Arbeitgebern die Pari-Stellung an Marktmacht erreicht.

Das Zusammenwirken all dieser Faktoren hatte zur Folge, daß die Arbeitgeberanteile an den Beiträgen zur GKV und GRV heute nicht mehr als zusätzliche, über den marktgemäßen Lohn hinausgehende, den Gewinn schmälernde Fürsorgeleistungen der Arbeitgeber angesehen werden können, sondern zu *rite* verdienten Teilen des marktgemäßen Lohns geworden sind. Würde die Beitragspflicht der Arbeitgeber heute aufgehoben, so würde die Lohnerhöhung bei der nächstfälligen Tarifverhandlung — auch ohne jede Nachhilfe des Gesetzgebers — um die ersparten Arbeitge-

ber-Beitragsprozente höher ausfallen als ohnedies. Eigentlich sollte man sich diesen Zustand wünschen. Er würde deutlich machen, daß der Arbeitnehmer von heute die Kosten seiner sozialen Sicherung tatsächlich zur Gänze aus seinem eigenen, wohlverdienten Arbeitseinkommen bezahlt und hierzu nicht der gnädigen Hilfe einer fürsorgerischen Autorität (sei es des Staates oder des Arbeitgebers) bedarf. Der Verzicht auf die Fiktion des Arbeitgeberbeitrags zur GKV, GRV und zur Arbeitslosenversicherung würde eines der vielen Trugbilder auslöschen, die den Unkundigen in der heutigen sozialen Landschaft narren und irreführen.

Aber auch der andere Weg der Einkommensumverteilung, der noch heute beträchtliche Zuschuß, den der Bund zu Lasten der Steuerzahler den Haushalten der Rentenversicherung zukommen läßt, erweist sich mehr und mehr als Illusion. Staatliche Subventionen aus dem Steueraufkommen gelingen um so besser, je kleiner der Kreis der Begünstigten und je größer folglich der Kreis der Nichtbegünstigten ist. Im Falle der GRV ist der Kreis der Begünstigten (nämlich die Beitragszahler) jedoch — anders als zu Bismarcks Zeit — sehr groß geworden. Er umfaßt heute fast die Gesamtheit der Arbeitnehmer (ohne die Beamten) und damit wohl rund drei Viertel der Erwerbstätigen. Und da die Versicherten der GRV mit steigenden Löhnen und Gehältern immer mehr in die Lohnsteuerprogression hineingeraten, dürfte ihr Anteil am Steueraufkommen des Bundes bald auch nicht mehr weit unter drei Viertel liegen. Das bedeutet aber, daß die umverteilende Wirkung der Subvention immer geringer wird und daß schließlich nur noch das Trugbild einer Subvention ohne realen Nettoeffekt übrig bleibt.

Den weitaus überwiegenden Teil des Bundeszuschusses bringen dessen Empfänger und vermeintliche Nutznießer schon heute selber auf. Was der Staat ihnen mit der großen Geste des Wohltäters in die *eine* Tasche hineinsteckt, holt er ihnen größtenteils aus der *anderen* Tasche wieder heraus.

In einer Erwerbsgesellschaft, die zu 84 Prozent aus Arbeitnehmern besteht (1970), und bei stark nivellierter Einkommenschichtung ist der Versuch einer für den einzelnen Bürger zu Buch schlagenden gesetzlichen Redistribution der Einkommen notwendigerweise zum Scheitern verurteilt. Bildungspolitik steht heute hoch im Kurs. Nichts wäre dem sozia-

len Frieden dienlicher als eine Unterweisung aller Bildungsbeflissenen in den Grundzügen der Lohntheorie und Finanzwissenschaft. Zudem sollten sie sich das Statistische Jahrbuch zur Pflichtlektüre machen.

Werfen wir an dieser Stelle noch einen kurzen Blick auf die weitere Entwicklung des Systems der sozialen Sicherung von seinen Ursprüngen zur Bismarck-Zeit bis 1948. In ihrem quantitativen Aspekt ist diese Entwicklung gekennzeichnet durch ständige Ausweitung des Kreises der Pflichtversicherten der GRV und GKV auf Arbeitnehmer von immer weiteren Wirtschaftszweigen und Berufsarten und immer höheren Einkommensklassen. Ein besonders weittragender Schritt war die Einbeziehung der Hauptmasse der Angestellten in die GRV. Die Reichs-(später Bundes-)versicherungsanstalt für Angestellte wurde im Jahr 1911 gegründet — erstmalig als zentrale Institution ohne fachliche oder regionale Untergliederung. Im gleichen Jahr wurde das gesamte Sozialversicherungsrecht in einem einheitlichen Gesetzbuch, der Reichsversicherungsordnung (RVO), kodifiziert. Als Rahmenwerk besteht und gilt die RVO noch heute. Freilich ist ihr konkreter Inhalt durch ungezählte Gesetzesnovellen immer wieder geändert worden. Im Jahre 1941 wurden erstmalig auch Rentner der GRV in den Schutz der GKV einbezogen. Das ursprünglich niedrige Niveau der Alters- und Invalidenrenten wurde seit 1948 mehrmals angehoben (eine kräftige Heraussetzung erfolgte erst im Zuge der Rentenreform von 1957).

Qualitativ verändert hat sich das System der GKV, indem der Katalog der Pflicht- und Kann-Leistungen der gesetzlichen Krankenkassen immer wieder verlängert wurde. Als neue Einrichtung der sozialen Sicherung kam 1927 die Arbeitslosenversicherung hinzu. Ihr besonderes Kennzeichen ist, daß ihre Trägerinstitution, die Reichs-(später Bundes-)anstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, neben der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung zugleich auch die noch wichtigere Funktion der (öffentlich-rechtlichen, gemeinnützigen) Arbeitsvermittlung (mit fast lückenlosem Monopol) übernahm. Berufsberatung und Umschulung wurden alsbald weitere Aufgaben der Bundesanstalt. Da diese konstruktiven Aufgaben, besonders nach Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (1969), immer mehr Schwergewicht bekamen, wurde der Name der Bundesanstalt in „Bundesanstalt für Arbeit“ verändert.

Fragen wir nach den Veränderungen, die das System der sozialen Sicherung in den Jahren nach 1948 erfahren hat, so fällt uns vor allem ein Faktum ins Auge: Sinngebung, Sinndeutung und Zweckbestimmung dieses Systems haben sich gegenüber den vorangegangenen sechs Jahrzehnten entscheidend gewandelt. Dieser Sinnwandel ist, wie wir sehen werden, durch gewisse Reformen, denen das System unterworfen wurde, gefördert, durch andere Reformen wiederum gehemmt worden. Im wesentlichen ist der Sinnwandel des Systems sozialer Sicherung das Ergebnis wissenschaftlicher Analyse: es ist eine *Theorie* der sozialen Sicherung entwickelt worden. Wenn vordem in den Vorstellungen, die man sich gemeinhin vom System sozialer Sicherung machte, die Gestaltungsprinzipien der Fremdhilfe, der Einkommensumverteilung, der Fürsorge und Versorgung die stärkste Prägekraft zu haben schienen, so trat nunmehr das Element der Selbsthilfe, der individuellen Selbstverantwortung jedes einzelnen deutlich in den Vordergrund. Dazu haben vereinzelt Reformen beigetragen (so die Rentenreform von 1957), besonders aber auch neue Erkenntnisse: so die Einsicht in den illusionären Charakter der Arbeitgeber-Beitragsanteile und in den weithin illusionären Charakter von Staatszuschüssen, die Masseneinrichtungen zugeordnet sind. Gesetzlich verordnete Einkommensumverteilung gelingt in einem freiheitlich geordneten Wirtschaftssystem (Marktwirtschaft) nur noch, wenn sie *kleine* Gruppen begünstigen soll. Soll sie fast allen Wirtschaftsbürgern zugute kommen, so muß sie bei stark nivellierter Einkommensverteilung notwendig mißlingen und kann sich nur noch in optischen Trugbildern niederschlagen. Und die primäre Einkommensverteilung hat sich dank der spektakulären Entwicklung der Arbeitseinkommen stark nivelliert. Die auffallend hohen Einkommen der „Reichen“, mit denen sich die Sensationspresse so gern beschäftigt, spielen — weil ihrer so wenige sind — im ganzen der Volkswirtschaft (und der staatlichen Finanzwirtschaft) keine Rolle mehr.

Versuchen wir, den neuen Sinn, die eigentliche Aufgabe des Systems sozialer Sicherung in *einem* Satz zu definieren. Leistungseinkommen fällt nur in einer begrenzten Zeitphase des Lebens — nur während des Erwerbsalters — an und ist auch während dieser Phase bedroht durch Risiken, die Unterbrechungen des Einkommensstroms verursachen können

(Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit). Dieses Lebenseinkommen muß aber für das *ganze* Leben ausreichen. Der Bürger der freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, der auch die wirtschaftliche Grundlage seines Lebens selbst, aus eigener Verantwortung und Zuständigkeit, aus eigener Lebensleistung gestalten will und nicht Kostgänger eines entmündigenden Versorgungssystems sein mag, empfindet also ein vitales Bedürfnis nach Einrichtungen, die es ihm ermöglichen und leicht machen, sein eigenes Lebenseinkommen in bedarfsgerechter Weise auf *alle*, d. h. auch auf nicht einkommensträchtige Phasen des Lebens — Kindheit und Jugendalter, Ausbildungszeit, Lebensabend, kürzere oder längere Perioden unverschuldeter Erwerbsunfähigkeit, die ihm zudem noch zusätzlichen Aufwand (z. B. für Krankheitsbehandlung) auferlegen können — umzuschichten. Es geht um zeitlichen Transfer von Teilen des *eigenen* Einkommens, nicht mehr um Einkommens-Redistribution von einer Person auf die andere.

Man könnte einwenden, für diesen zeitlichen Transfer von Teilen des eigenen Einkommens seien doch die im Markt spontan entstandenen Transfer-Instrumente (Sparkassen, Banken, Kapitalmarkt), die Prozesse wie Sparen und Entsparen, Kreditaufnahme und Kredittilgung ermöglichen, vollauf geeignet. Das trifft aber nicht zu. Insbesondere erlauben diese Einrichtungen nicht, das Prinzip der Selbsthilfe (erstes Postulat des Subsidiaritätsprinzips) mit dem wohltätigen, Sicherheit schaffenden, dem bösen Zufall Schach bietenden Versicherungsprinzip (reinste Ausprägung des Solidaritätsprinzips) in idealer Weise zu kombinieren. Diese Möglichkeit bieten freilich in begrenztem Maß die Einrichtungen der privatrechtlichen Versicherungswirtschaft (Lebensversicherung, private Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung u. a.). Es ist daher durchaus sinnvoll, die Einrichtungen der privatrechtlichen Versicherungswirtschaft als ergänzende Faktoren dem System sozialer Sicherung zuzurechnen und ihre Existenzberechtigung als Instrumente der Sozialpolitik anzuerkennen. Voll ersetzen können sie die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen der sozialen Sicherung aber nicht. Eine so günstige Alterssicherung wie die dynamische Rente z. B. kann nur eine öffentlich-rechtliche Einrichtung organisieren, die die Macht des Gesetzes (Zwangsprinzip) hinter sich hat. Auch ein System von Kindergeld und Ausbildungshil-

fen ist schwerlich als privatrechtliche Einrichtung (auch nicht in der Rechtsform der Genossenschaft oder des Vereins auf Gegenseitigkeit) vorstellbar.

Die oben gegebene Definition gilt nicht für das ganze System sozialer Sicherung. Sie gilt aber für ihre Kernstücke: die GRV, die GKV, die Arbeitslosenversicherung, aber auch — so wenig das anfänglich einleuchten mag — für Institutionen wie Kindergeld und Ausbildungshilfen. Das soll weiter unten erläutert werden, wenn wir die Instrumente der sozialen Sicherung einzeln durchmustern. Wir wollen aber nicht übersehen, daß es eine Gruppe anderer sozialer Einrichtungen gibt, für die die Fremdhilfe, die interpersonelle Einkommensumverteilungen konstitutiv und Sinn der Sache ist. Dazu gehören die Sozialhilfe, das Wohngeld (eine etwas unsystematische, wenig durchdachte Fürsorgeeinrichtung), die Kriegsopferversorgung (KOV) und der Lastenausgleich für kriegsbedingte Vermögensschäden (LA).

Es ist das dritte Proletariatsmerkmal¹⁾, die von Haus aus sehr große Unstetigkeit des Einkommensflusses im Lebensablauf des Arbeitnehmers, zu deren Überwindung das System der sozialen Sicherung ins Leben gerufen wurde. Die Existenzunsicherheit des Proletariats beruhte aber nicht nur darauf, daß das Leistungseinkommen nur so lang fließt, wie die körperliche Verfassung des Arbeitnehmers voll ausgebildet und intakt ist (das verstanden wir unter der „von Haus aus gegebenen“ Einkommensunstetigkeit); sie wurde vielmehr noch zusätzlich dadurch verschärft, daß sich die wirtschaftliche Entwicklung in der Frühphase des liberalen Industrialismus (die allerdings weit über das 19. Jahrhundert hinausreicht) als ständiges Auf und Ab von Konjunktur und Krise, als dichtgedrängte Folge von Konjunkturzyklen vollzogen hat. An der letzten großen Krise, der

Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933, der dann für Deutschland die tragische Dunkelzeit von 1933 bis 1945 (mit Nachwirkungen bis 1948) gefolgt ist, wäre die freie Welt beinahe zerbrochen. In den Abschwungphasen der Konjunkturzyklen wurden — zusätzlich zur „industriellen Reservearmee“ der Dauerarbeitslosen — jedesmal Tausende, Hunderttausende Arbeitnehmer unverschuldet arbeitslos, bis sich dieses Schicksal in der Weltwirtschaftskrise zum apokalyptischen Schrecknis steigerte: 1932 gab es allein in Deutschland 6 Millionen Arbeitslose. Aber auch im Jahrzehnt nach dem Ersten Weltkrieg — Zyniker sprechen von den „goldenen zwanziger Jahren“ — mußten die Arbeitnehmer fast pausenlos um die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes, um die Stetigkeit ihrer Beschäftigung und ihres Lohneinkommens bangen.

Es leuchtet ein, daß der Typus Arbeitnehmer, der auf den Verkauf seiner Arbeit angewiesen ist, in einer Wirtschaftsordnung, in der schon der Besitz irgendeines Arbeitsvertrags als Glücksumstand, als Gnade des Schicksals anzusehen ist, sich nicht wohlfühlen und kein Heimatgefühl empfinden kann. Eines der auffälligsten und glücklichsten Merkmale, das die soziale Marktwirtschaft vom Kapitalismus der Vergangenheit unterscheidet, erblicke ich darin, daß es der Konjunkturpolitik der Nachkriegszeit — zumindest ab 1952 — gelungen ist, konjunkturelle Arbeitslosigkeit nahezu vollständig zu vermeiden. Wie empfindlich die heutige Industriegesellschaft gegen jede Abweichung vom Zustand der Vollbeschäftigung geworden ist, zeigte sich in unserer nervös-allergischen Reaktion auf die relativ harmlose, kurzzeitige, durch konjunkturpolitisches Gegensteuern schnell wieder überwundene Rezession von 1966/67.

Erfolgreiche Vollbeschäftigungspolitik unterstützt und verstärkt die Wirkung des Systems sozialer Sicherung auf das nachhaltigste. Es ist zweifellos rationeller, Arbeitslosigkeit vollständig zu vermeiden als ihre Auswirkungen für den einzelnen Betroffenen — durch Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe — erträglicher zu machen. Dennoch behält die Arbeitslosenversicherung ihre Daseinsberechtigung. Sie wird immer da als letzter Notanker einspringen, wo sich strukturelle und Friktionsarbeitslosigkeit nicht völlig vermeiden läßt. Und diese letzteren Arten der Arbeitslosigkeit wird es im dynamischen Wirtschaftsprozeß immer geben. Ständiger Wandel der Produktions- und Beschäftigungsstruktur ist geradezu ein Indiz, mindestens eine notwendige Begleiterscheinung des wirtschaftlichen Wachstums. Manche — beson-

¹⁾ Nach der Soziallehre des Verfassers umfaßt der Katalog der Merkmale der Proletariat folgende, am Proletariat des 19. Jahrhunderts beobachtete Phänomene:

1. Extrem niedriger Lohn
2. Extrem lange Normal-Arbeitszeit (des Tages, der Woche, des Jahres, des Lebens)
3. Unstetigkeit des Einkommensflusses
4. Fehlen von Vermögen
5. Geringe Geistesbildung, unzulängliche Berufsausbildung
6. Mangelnde Sinnerfüllung des Arbeitslebens
7. Erblichkeit des Proletariatstatus

Die vier ersten Merkmale — an die erste Stelle gesetzt, weil sie besonders deutlich ins Auge fallen — sind ökonomischer Art. Die soziologische und anthropologische Analyse mag diesen Katalog noch um etliche Positionen verlängern.

ders ausländische — Gewerkschaften neigen aus kurzfristiger Motivation zu einer Politik, die den Wandel der Beschäftigungsstruktur künstlich unterdrückt. Sie unterdrücken damit aber zugleich den möglichen Zuwachs der Arbeitsproduktivität, handeln also den Interessen der Arbeitnehmerschaft entgegen. Die entschieden bessere Lösung ist die in unserem Land praktizierte: planmäßige Anpassung des qualitativen Arbeitsangebots an die sich stetig wandelnde qualitative Struktur der Arbeitsnachfrage durch rechtzeitige Umschulung und andere Formen der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungsgesetz von 1969). Arbeitsförderung, insbesondere Umschulung von Beschäftigten in schrumpfenden Berufszweigen, ist eine neue Schwerpunktaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit geworden.

Die Bundesanstalt für Arbeit und ihre regionalen Untergliederungen, die Arbeitsämter, finanzieren ihr vielfältiges, wohltätiges Wirken aus den Beiträgen der Arbeitnehmer zur Arbeitslosenversicherung. Diese nur historisch zu erklärende Finanzierungsweise ist nicht unumstritten. Es wird geltend gemacht, daß die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit auch solchen Personen zugute kommen, die gar nicht der ALV angehören, ihr nie angehören werden und folglich auch keine Beiträge leisten (z. B. Berufsberatung für Anwärter auf

selbständige Berufe). Im Gespräch ist eine „Arbeitsmarktsgabe“, die von allen Erwerbstätigen zu erheben wäre, daneben für Arbeitnehmer ein stark reduzierter ALV-Beitrag, der nur die relativ geringen Ausgaben der ALV deckt.

Für den Fall einer nochmals spürbaren Rezession (eine vermeidbare, aber immerhin mögliche Panne der Konjunkturpolitik), wäre es sinnvoll, die Finanzierung der Arbeitslosengelder aus Beiträgen auf den Finanzbedarf einer Arbeitslosenquote von 2 (allenfalls 3) Prozent — das Höchstmaß nichtkonjunktureller Arbeitslosigkeit — zu begrenzen und den überschießenden Geldbedarf durch Bundesbankkredit (also durch Geldschöpfung) zu decken. Das wäre dann zugleich aktive, krampflösende Konjunkturpolitik; das entspräche auch der Einsicht, daß nur die leichteren, alltäglichen, nichtkonjunkturellen Arten der Arbeitslosigkeit ein (halbwegs) versicherbares Risiko darstellen, während konjunkturelle Arbeitslosigkeit nur durch Konjunkturpolitik bekämpft werden kann.

Wir wollen uns nun einigen der wichtigsten Einrichtungen der sozialen Sicherung im einzelnen zuwenden und nach den Veränderungen fragen, denen sie seit 1948 unterworfen worden sind.

Veränderungen des Systems sozialer Sicherung seit 1948

Die Rentenreform von 1957

In der Ursprungszeit der GRV, dem letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts, war das Niveau der Alters- und Invalidenrenten, selbst im Vergleich zu den damaligen geringen Arbeitsverdiensten, sehr niedrig. Der Gesetzgeber ging offensichtlich von der Vorstellung aus, die Rente brauche nicht mehr zu sein als ein barer Zuschuß zum sonstwie gebotenen Lebensunterhalt, z. B. als Kostgänger in einem Sohnes- oder Tochterhaushalt oder als Empfänger eines Gnadenbrotes im Haushalt eines Wohlhabenden, in dem sich der alte Arbeiter noch als Faktotum nützlich machen könnte. Übrigens wurde der Rentenanspruch damals, außer bei vorzeitiger Invalidität, erst nach Vollendung des 70. Lebensjahrs gewährt, also bei einem — angesichts der damals viel kürzeren Lebenserwartung — relativ hohen Alter (erst 1916 wurde das Rentenalter auf 65 Jahre herabgesetzt). Es galt mehr oder weniger als normal, daß der Arbeiter „in den Sielen sterbe“, und damit erledigte sich das Problem sei-

ner Altersexistenz auf zynisch-elegante Weise von selbst.

Aber angesichts der rapide steigenden Zahl der Arbeiter und kleinen Angestellten erwies sich die Vorstellung, der alte oder invalide Arbeitnehmer werde schon irgendwie in einem Aktiven-Haushalt Unterschlupf finden und bedürfe daher nur einer Zuschußrente zur Bestreitung nichtalltäglicher Ausgaben, recht bald als illusionär. Besonders übel dran waren die Rentner in den Jahren beschleunigter, galoppierender und zum Schluß explosiver Inflation: 1919 bis 1923. In den Jahren zwischen 1891 und 1957 hat der Gesetzgeber das Rentenniveau sieben oder achtmal heraufsetzen müssen, um der totalen Verelendung der alten Menschen ein wenig entgegenzuwirken (mit den finanziellen Folgen dieser Rentenerhöhungen für das GRV-System beschäftigen wir uns weiter unten). Eine völlig neue Konzeption von der Aufgabe und Funktion der Altersrente im Volksleben der industriellen Gesellschaft bahnte sich erst in den fünfziger Jahren dieses Jahrhunderts an,

sowohl in der Sozialwissenschaft wie in den Überlegungen des Gesetzgebers.

Es wurde nunmehr klar, daß die Rente der Zukunft nach einem erfüllten Arbeitsleben, d. h. nach etwa 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren, eine *Vollrente* sein müsse, eine Rente also, die zur Bestreitung einer — wenn auch bescheidenen — Altersexistenz für ein Rentnerhepaar ausreichen müsse. Die Verwirklichung dieses Konzepts erbrachte — mindestens zum Teil und der Intention nach — die Rentenreform von 1957. Dies geschah einmal durch erneute Anhebung des Ausgangsniveaus der Renten, zum andern — mit besonders nachhaltiger Wirkung — durch Einführung der Rentendynamik.

Vor 1957 wurde die Rentenhöhe aus einem allgemeinen Grundbetrag und einem von der vorangegangenen individuellen Beitragsleistung abhängigen Steigerungsbetrag ein für allemal berechnet und verblieb auf dieser nominalen Höhe während der gesamten Laufzeit der Rente, d. h. bis zum Tode des Rentners (ebenso die Rente der überlebenden Witwe als Teilquote der Mannesrente) — es sei denn, der Gesetzgeber hätte während der Laufzeit das Rentenniveau allgemein erhöht. Da jedoch die nominalen Arbeitsverdienste der Aktiven im dynamischen Wirtschaftsprozess Jahr für Jahr zu steigen pflegen — teils real im Gefolge steigender Arbeitsproduktivität, teils nominal zum Ausgleich inzwischen eingetretenen Geldwertschwundes —, blieben im Zeitverlauf die Renten der Alten immer weiter hinter den Arbeitsverdiensten der Aktiven (d. h. der erwerbstätigen Arbeitnehmer) zurück. Der Lebensstandard, den der Empfänger einer Rente von konstanter Nominalhöhe realisieren konnte, wurde daher im Vergleich zum Lebensstandard der erwerbstätigen Umwelt immer niedriger. Mit fortschreitender Zeit trat eine sowohl absolute wie relative Verelendung der Rentner ein.

Diesem unerwünschten Vorgang machte die dynamische Rente²⁾ ein Ende. Die Rechnungseinheit der Rentenformel ist nicht mehr die DM, sondern der jeweilige, von Jahr zu Jahr steigende durchschnittliche Brutto-Arbeitslohn aller aktiven Arbeitnehmer, die sogenannte Allgemeine Bemessungsgrundlage. Ein für allemal, am Anfang der Rentenlaufzeit, berechnet wird nur noch der relative

²⁾ Vgl. z. B. die Festschrift zu meinem 65. Geburtstag, „Der Mensch im sozioökonomischen Prozeß“, hrsg. v. Franz Greiß, Philipp Herder-Dorneich u. Wilhelm Weber, Berlin 1969. Wilfrid Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955 (=Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer [BKU]. N. F. H. 3.).

Rentenanspruch jedes einzelnen Rentners als Prozentsatz der jeweiligen, von Jahr zu Jahr neu zu errechnenden Allgemeinen Bemessungsgrundlage³⁾.

Durch die Einführung der Rentendynamik ist die Rente der GRV aus der Nachbarschaft einer Fürsorgeleistung in enge Relation zum Arbeitslohn gerückt. Sie setzt — wenn das Rentenniveau ausreichend hoch bemessen wird — den Rentner in den Stand, nicht nur den Lebensstandard, den er als Aktiver erreicht hatte, im Rentenalter fortzusetzen, sondern auch an der Steigerung des Lebensstandards, die die Aktiven Jahr für Jahr (genauer: mit jeder neuen Lohnstarifverhandlung) als Frucht des wirtschaftlichen Fortschritts für sich verbuchen können, in (ungefähr) gleichem Tempo teilzunehmen. Das hat übrigens die soziologisch interessante Folge, daß die Arbeitnehmer auch in ihrem Rentenalter an der lohnpolitischen Aktivität der Gewerkschaften interessiert bleiben.

Der Gesetzgeber von 1957 hat ein Rentenniveau angestrebt, das dem Rentner nach 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren eine Rente in Höhe von 60 Prozent seines durchschnittlichen, relativ zum jeweiligen Durchschnitt aller Arbeitslöhne berechneten Brutto-Lebensarbeitslohns sichern sollte. Das entspricht nur *ungefähr* 60 Prozent des zuletzt bezogenen Bruttolohns. Da die Rente — bis auf seltene Ausnahmen — einkommensteuerfrei ist und auch nicht mehr um Sozialversicherungsbeiträge gekürzt wird, ist der Vergleich der Rente mit dem Bruttolohn nicht sehr aufschlußreich. Besser geeignet wäre die Gegenüberstellung von Rente und verfügbarem Arbeitseinkommen. Bei einem solchen Vergleich schneidet das geplante Rentenniveau schon wesentlich besser ab: es hätte dann — bei 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren und je nach Lohnsteuersatz — etwa 70—80 Prozent des verfügbaren Einkommens eines vergleichbaren Aktiven ausgemacht. Das wäre schon recht ansehnlich gewesen und hätte, da manche Konsumbedürfnisse der jüngeren Menschen im Alter an Dringlichkeit

³⁾ Die tatsächlich angewandte Rentenformel ist etwas komplizierter, da sie dem Umstand Rechnung tragen muß, daß das Rentenrecht dem einzelnen Versicherten außer den Beitragsjahren auch noch sogenannte Ausfall- und Ersatzzeiten — determiniert durch individuelle Lebensdaten wie z. B. Dauer des Kriegsdienstes und der Gefangenschaft, Zeitdauer der Berufsausbildung — als rentensteigernde Faktoren zuerkennt. Außerdem enthält sie als vierten Faktor den sogenannten Steigerungssatz (bei Altersrenten 1,5), der im wesentlichen das angestrebte Rentenniveau bestimmt.

verlieren, einen allzu scharfen Knick des Lebensstandards beim Ausscheiden aus dem Erwerb verhindert.

Aber leider ist das Soll-Niveau von 60 Prozent tatsächlich nie erreicht worden. Das hat zwei Gründe: einmal die im ersten Jahr nach der Rentenreform ausgesetzte Rentenanpassung (eine rein pragmatisch bedingte, aber verständliche Maßnahme), zum anderen der Umstand, daß die Allgemeine Bemessungsgrundlage wegen ihrer Berechnung als dreijähriger gleitender Durchschnitt der letzten drei verfügbaren Jahresdurchschnittslöhne und weil die statistische Erfassung des Jahresdurchschnittslohns ihre Zeit erfordert, immer um zweieinhalb bis drei Jahre hinter dem aktuellen Lohnniveau herhinkt. Das Rentenniveau (nach obiger Definition) hat daher bisher im günstigsten Jahr knapp 48 (statt der intendierten 60) Prozent betragen, ist aber auch schon einmal bis auf 42 Prozent abgesunken (die Schwankungen entstehen dadurch, daß die Jahreszuwachsrate des Durchschnittslohns von Jahr zu Jahr verschieden sind). Nehmen wir 45 Prozent als Durchschnitt des Rentenniveaus an, so ergeben diese bei einem Lohnsteuersatz von 12 Prozent nur noch rund 60 Prozent vom verfügbaren Einkommen der Aktiven, und das ist für eine Vollrente zu wenig.

Die gängige Lehre tröstet sich damit, daß es außer der GRV noch zwei weitere „Säulen“ der Altersversorgung für Arbeitnehmer gibt: die betriebliche Altersversorgung und die individuelle Vermögensbildung durch Sparen. Auf die letztere kommen wir weiter unten zurück. Die betriebliche Altersversorgung, die die GRV-Rente im optimalen Fall, d. h. bei langjähriger Betriebszugehörigkeit, auf 70 Prozent des Bruttolohns der vergleichbaren Aktiven aufzustocken trachtet, kommt freilich nur einem begrenzten Teil der Arbeitnehmer zugute. Ihre Quote wird auf 30 bis 60 Prozent der Arbeitnehmer der Privatwirtschaft geschätzt (genauere Zahlen existieren nicht). Meist sind es Großbetriebe oder größere Mittelbetriebe, die ihren Arbeitnehmern eine zusätzliche Altersversorgung als freiwillige betriebliche Sozialleistung anbieten. Kleinbetrieben und kleineren Mittelbetrieben ist ein solcher Aufwand wohl kaum zuzumuten. Besser dran sind die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes. Für sie ist eine zusätzliche Altersversorgung eingerichtet worden, die ihre GRV-Rente auf bis zu 75 Prozent des zuletzt empfangenen Bruttolohns oder -gehalts aufstockt. Allerdings mußten die Begünstigten bis zum 30. Juni 1973 durch Zah-

lung einer (mäßigen) laufenden Prämie während ihrer Dienstzeit einen Teil der Kosten selber aufbringen.

Nun erreichen in der GRV längst nicht alle Versicherten das intendierte Rentenniveau von 42—48 Prozent. Allzu viele Rentner bleiben weit darunter. Es gibt noch eine erschreckend große Zahl von Klein- und Kleinstrenten. Ihre Empfänger sind zumeist Leute, die nur knapp 15 Jahre („große Wartezeit“) der Rentenversicherung angehört haben, entweder, weil sie während der meisten Jahre ihres Erwerbslebens selbständig waren oder als Opfer der pausenlosen politischen Katastrophen der Jahre 1914 bis 1948 überhaupt nicht zu einem geregelten Erwerbsleben gekommen sind. Ihnen zahlt (auf Antrag) die Sozialhilfe der Gemeinden so viel dazu, daß die Summe aus Rente und Fürsorgeleistung ein erträgliches Existenzminimum ergibt. Allzu geringer Rentenanspruch kann aber trotz langjähriger Versicherungszeit dann entstehen, wenn die Betroffenen lebenslang in besonders niedrig entlohnten Arbeitsverhältnissen waren. Vielen von ihnen hilft die jüngste Rentenrechtsnovelle (1972), indem sie ihre Renten so bemißt, als ob sie lebenslang zwei Drittel des jeweiligen Durchschnittslohns verdient hätten („Rente nach Mindesteinkommen“). Die Möglichkeit, durch einen bloßen Gesetzgebungsakt bestimmten Gruppen von Versicherten „Als-ob-Ansprüche“ einzuräumen, ohne das System finanziell zu gefährden (freilich immer auch auf Kosten der übrigen Versicherten), ist eine nicht unbedenkliche Besonderheit des neuen Finanzierungsmodus, der — siehe weiter unten — der dynamischen Rente allein adäquat ist — eine Besonderheit, die unbekümmerte Politiker dazu verleiten kann, das Prinzip der Solidarität zu überstrapazieren.

Im übrigen dürfen wir hoffen, daß die Klein- und Kleinstrenten mit der Zeit von selber (durch Aussterben) aus der sozialen Landschaft verschwinden — in dem Maß, wie wir zeitlichen Abstand zu den Katastrophen des 20. Jahrhunderts gewinnen, und die Lebensläufe sich folglich auf breiter Front normalisieren; immer vorausgesetzt, daß uns neue Katastrophen erspart bleiben.

Bleibt noch nachzutragen, daß die dynamische Rentenformel zunächst nur bei der erstmaligen Berechnung einer Rente („Zugangsrente“) automatisch in Kraft tritt, während die alljährliche Anpassung der schon laufenden Renten („Bestandsrenten“) durch besonderen Gesetzesakt (nach Anhören eines Sozialbeirats) vom Bundestag beschlossen werden muß. Nun, es erscheint plausibel, daß der

Gesetzgeber, der ja mit Einführung der dynamischen Rente völlig neuen, unbekanntem Boden betrat, zunächst vor einer vollautomatischen Rentendynamik zurückschreckte und fürs erste sozusagen ein handgesteuertes Regelglied in das System einbauen wollte. Inzwischen hatten wir 15 Jahre Zeit, um Erfahrungen zu sammeln, und in keinem Jahr hat der Sozialbeirat etwas anderes empfohlen und der Bundestag etwas anderes beschlossen als das, was die Rentenformel für die Zugangsrenten vorschrieb (von winzigen Abweichungen in den ersten Jahren abgesehen). Das ist auch gar kein Wunder. Eine krasse Ungleichbehandlung von Zugangs- und Bestandsrenten hätte unerträgliche, willkürliche Verzerrungen in das Rentensystem hineingebracht. Der Bundestag könnte sich unnötige, unfruchtbare Arbeit ersparen, wenn er ein für allemal beschlösse, daß auch die Bestandsrenten dem Automatismus der Rentenformel unterworfen werden.

Als die GRV gegründet wurde, orientierte sie sich am nächstliegenden Vorbild: nämlich an der privaten Lebensversicherung mit anschließendem Leibrentenvertrag. Für eine privatrechtliche Lebensversicherungsanstalt besteht die zwingende Notwendigkeit, daß sie jederzeit alle eingegangenen Verträge abwickeln kann, auch wenn im Extremfall ab heute keine neuen Versicherungsnehmer zu ihr stoßen. Sie braucht volle Kapitaldeckung. So erstrebte auch die GRV die volle Kapitaldeckung, mindestens für den Teil ihrer Leistungsverpflichtungen, der nicht laut Gesetz durch laufende Zuschüsse aus dem Reichshaushalt gedeckt war (die Grundbeträge der Renten). Aber dieses strenge Deckungskonzept konnte nicht durchgehalten werden. Es hätte ja gefordert, daß bei jeder vom Gesetzgeber beschlossenen Erhöhung des Rentenniveaus schlagartig Hunderte von Millionen, später Milliarden Mark, Reichsmark, D-Mark an Deckungskapital neu gebildet wurden. Wie hätten diese gewaltigen Vermögensmassen aufgebracht werden sollen? Die GRV begnügte sich daher alsbald mit einer partiellen Kapitaldeckung, und im Lauf der Jahrzehnte sank die Deckungsquote immer weiter ab, besonders nach 1923, als die Billionen-Inflation der GRV ihres Deckungsstocks fast vollständig beraubte. Die 1948 durch die Währungsreform liquidierte Hitler-Inflation reduzierte ihr Deckungskapital erneut auf einen Bruchteil der bis dahin neugebildeten Rücklagen.

Das eigentlich Neue, das die Rentenreform von 1957 ins Spiel brachte, war — außer der Rentendynamik — die theoretische Einsicht,

daß ein Rentenversicherungssystem, dem durch Gesetzeszwang alljährlich ein Zustrom neuer Versicherter (nämlich die jeweils neu ins Erwerbsleben eintretenden GRV-pflichtigen Personen) zugeführt wird, und das deshalb mit quasi „ewigem“ Bestand rechnen kann, einer Kapitaldeckung überhaupt nicht bedarf. In einem solchen System braucht das Beitragsaufkommen nicht mehr den langwierigen Umweg über die Vermögenssphäre zu nehmen, ehe es Rentengeld wird. Die aufkommenden Beiträge der Aktiven können vielmehr „sofort“ (praktisch: noch im gleichen Jahr) als Renten an die Rentenberechtigten verteilt werden. Der Vermögensbestand kann sich auf eine Kassenreserve (oder etwas mehr) beschränken. Eine solche relativ kleine, aber bei der enormen Höhe der umgesetzten Beträge immer noch milliardenstarke Reserve hat das Reformgesetz auch vorgesehen. Die GRV konnte zu einer Quasi-Umlagefinanzierung übergehen (ein chemisch reines Umlageverfahren — wie es z. B. die GUV praktiziert — ist es nicht, denn die Beitragssätze werden langfristig vorauskalkuliert und durch Gesetz im voraus festgelegt).

Wegen der minimalen Deckungsquote, die bis 1957 verblieben war, hatte die GRV praktisch auch schon vor 1957 nach demselben Verfahren gewirtschaftet. Der einzige Unterschied besteht praeter propter darin, daß wir jetzt mit gutem Gewissen tun, was wir jahrzehntelang mit schlechtem Gewissen getan haben. Volle Kapitaldeckung wäre angesichts der Dimensionen, die das GRV-System inzwischen angenommen hat, praktisch auch gar nicht mehr möglich. Sie würde z. Z. einen Deckungsstock der GRV in Höhe von mehr als 800 Mrd. DM, also mehr als die Hälfte des rentierlichen Volksvermögens erfordern. Cui bono?

Soziologisch gesehen bedeutet die Rentenreform „nichts Neues“, vielmehr nur ein Wiederanknüpfen an uralte, durch Jahrtausende praktizierte Normen des Gesellschaftslebens, nämlich an die Funktionenteilung innerhalb der Kleingesellschaft des Bauernhofes: Die jeweils Vollkräftigen verpflichteten sich, die Alten und Gebrechlichen aus ihrem Arbeitsertrag auf dem Niveau ihres eigenen Lebensstandards mit zu unterhalten, und erwarben dadurch den Anspruch, dereinst, wenn sie selber alt und gebrechlich sein würden, von der nachgewachsenen, dann im Vollkraftalter stehenden Kindergeneration mit unterhalten zu werden. Auch im Rahmen kleinster Gruppen — etwa einer Hofgemeinschaft oder einer Familie (selbst einer Drei-Generationen-Familie, die es heute kaum noch gibt) —

wäre ein solcher „Solidarvertrag zwischen jeweils zwei Generationen“ heute nicht mehr praktikabel; dafür sind die Lebensdaten der Familien (wie Kinderzahl, Sterbealter usw.) allzu unterschiedlich. Wohl aber gelingt die Erfüllung eines solchen Solidarvertrags — wie eine nun schon fünfzehnjährige Erfahrung lehrt — sehr gut im Rahmen einer großen, demnächst vielleicht das ganze Volk umfassenden Versicherungsgemeinschaft.

Rentendynamik und Umlagefinanzierung gehören zusammen; das eine bedingt das andere. Da die GRV-Beiträge als Prozentsatz des Arbeitseinkommens (bis zur Bemessungsgrenze) erhoben werden, steigt das Beitragsaufkommen Jahr für Jahr im Ausmaß der durchschnittlichen Lohnzuwachsrate. Also können auch die Renten in demselben Maße steigen, wenn wir fürs erste einmal ein gleichbleibendes Zahlenverhältnis zwischen Rentnern und Aktiven unterstellen. Freilich dürfen wir diese Konstanz nicht unterstellen. Denn der Altersaufbau der Bevölkerung und mit ihm die Belastungsquote der GRV (das ist das Zahlenverhältnis zwischen Rentnern und Aktiven) sind gerade im laufenden Jahrzehnt und wahrscheinlich auch in Zukunft in schneller Veränderung begriffen. Der säkulare Trend scheint dahin zu gehen, daß die Belastungsquote immer größer, die Zahl der Aktiven, die einen Rentner mitunterhalten müssen, immer kleiner wird. Dahin wirken nicht nur demographische Faktoren wie steigende Lebenserwartung und sinkende Geburtenzahl, sondern auch sozialinstitutionelle Ursachen: die im Durchschnitt sich verlängernde Ausbildungszeit der Jugendlichen (die die Zahl der Erwerbsaktiven mindert) und die neu eingeführte flexible Altersgrenze der GRV (die die Zahl der Rentner wahrscheinlich vermehren wird). In einem Rentensystem, das den Rentnern ein Ansteigen der Renten im Gleichschritt mit den Arbeitsverdiensten verspricht, muß der Beitragssatz — bei unveränderten Rentenansprüchen der Beitragszahler — zur Variablen werden. Tatsächlich ist der Beitragssatz inzwischen erheblich gestiegen: von 14 (1957) auf 18 Prozent des Bruttolohns (1973); wahrscheinlich wird er spätestens in 18 Jahren, wenn die bedrohlich schwachen Geburtsjahrgänge der letzten Jahre ins Erwerbsalter treten, noch einmal einen spürbaren Sprung nach oben machen. In einem wachsenden Volk wird die Alterslast immer leichter, in einem schrumpfenden Volk immer drückender.

Wenn wir sagten, zur Rentendynamik gehöre die Umlagenfinanzierung, so gilt auch der umgekehrte Satz: Zur Umlagefinanzierung ge-

hört die Rentendynamik, und zwar aus Gründen der Gerechtigkeit. Da die GRV keine nennenswerten Kapitalrücklagen hat noch bildet, nimmt sie auch (fast) keine Zinsen ein. Sie kann also den Aktiven die geleisteten Beiträge, die sich ja im Regelfalle durchschnittlich erst nach 20 bis 25 Jahren in Rentengeld verwandeln, nicht verzinsen. Die GRV wäre für die Versicherten ein schlechtes Geschäft, böte sie ihnen nicht die Rentendynamik als guten, aber auch geschuldeten Ersatz für die fehlende Beitragsverzinsung.

Im Jahr der Rentenreform-Diskussion und wohl auch noch später wurde gelegentlich die Meinung geäußert, die GRV mit ihrer Rentendynamik sei kraft gesetzlichen Privilegs eine so einmalig günstige Geldanlage, daß die privatrechtliche Lebensversicherung mit oder ohne nachfolgendem Leibrentenvertrag nicht mit ihr konkurrieren könne. Dieser Satz ist in seiner Allgemeinheit sicher falsch. Gewiß wird es Konstellationen der vier Größen „Belastungsquote“, „Lohnzuwachsrate“, „Marktzinsfuß“ und „Inflationsrate“ geben, bei denen die GRV kostengünstiger ist als die Lebensversicherung. Bei anderen Konstellationen der vier Größen ist aber ebenso gewiß die Lebensversicherung im Vorsprung. Es wäre von Nutzen, wenn die Versicherungsmathematiker einmal daran gingen, dieses Problem exakt zu klären.

Zwischen 1957 und 1973 haben sich die nominalen Rentenbeträge ungefähr verdreifacht. Welches Unmaß von sozialer Unruhe, von parlamentarischen und vorparlamentarischen Querelen hätte es in diesen 15 Jahren gegeben, wenn wir die dynamische Rente *nicht* hätten?

Der Familienlastenausgleich

Alle Arbeitseinkommen werden als individuelle Leistungseinkommen verdient. Aber nur wenige Einkommensbezieher — die lebenslangen Junggesellen beiderlei Geschlechts — können ihr verfügbares Einkommen ganz für sich, für die Befriedigung ihrer individuellen Bedürfnisse, ausgeben. Der normale Wirtschaftsbürger pflegt irgendwann zu heiraten und Kinder zu zeugen. Und dann muß er sein Einkommen für viele Jahre mit ein, zwei, drei oder mehr Personen teilen. Sein persönliches Versorgungsniveau entspricht dann bei weitem nicht mehr seiner individuellen Leistung. Bei verheirateten und kinderhabenden Personen geht das Leistungsprinzip — heilsames Regulativ der gesellschaftlichen Wirtschaft — unversehens zu Bruch.

Wirtschaftlich besser gestellt sind die Familien, in denen auch die Ehefrau erwerbstätig ist. Dann stehen im Zähler zwei Verdiener, im Nenner aber, wenn Kinder da sind, immer noch zwei plus Kinderzahl. Aber mindestens, solange die Kinder klein, pflege- und aufsichtsbedürftig sind, ist es in sozialer Hinsicht unerwünscht, daß die Mutter außerhäusigem Erwerb nachgeht. Mindestens während der ersten Lebensjahre eines Kindes ist die Leistung der Frau als Mutter und als Schöpferin der Intimwerte der Familie gesellschaftlich wertvoller als der Beitrag zum Sozialprodukt, den sie alternativ — als Erwerbstätige — erbringen könnte. Das haben uns Psychologen, Pädagogen und Mediziner seit Jahren deutlich gesagt. Das Hervorbringen und Aufziehen von Kindern ist eine wertvolle, unverzichtbare soziale Leistung — das hat uns nicht zuletzt die Analyse des GRV-Systems klargemacht. Aber diese Leistung wird von der Gesellschaft nicht nur nicht honoriert, sondern obendrein mit Handicaps belastet. Die Aufgabe des Familienlastenausgleichs (FLA) besteht darin, diese Handicaps soweit wie möglich auszuräumen und die Kosten des Kinderaufziehens in erträglichen Grenzen zu halten. Zu wessen Lasten? Nun, in der Augenblicksbetrachtung sieht es so aus, als wären die Kinderlosen, die Eltern einer unterdurchschnittlichen Kinderzahl und die Eltern schon herangewachsener, erwerbstätig gewordener Kinder die Lastenträger des FLA.

Wir werden uns weiter unten mit einer anderen Betrachtungsweise vertraut machen, die es durchaus zweifelhaft erscheinen läßt, ob der FLA auf interpersonelle Einkommensumverteilung hinausläuft. Die wichtigsten Instrumente des FLA sind das Kindergeld und die Einverdienerzulage. Es gibt ihrer aber noch viele andere, besonders solche, die nicht in Form barer Zuwendungen in Erscheinung treten (z. B. die Einrichtung von Kindergärten, die Gestellung von Pflegekräften bei Krankheit der Mutter, sei es durch Nachbarschaftshilfe oder von seiten der öffentlichen Fürsorge u. v. a.). Hier soll weiterhin nur von den beiden erstgenannten Instrumenten, Kindergeld und Einverdienerzulage, die Rede sein. Kindergeld gibt es in unserem Land auf breiter Basis seit 1954. Die Einverdienerzulage gibt es bei uns noch nicht, wohl aber in Nachbarländern (z. B. Frankreich). Die Einverdienerzulage ist eine Barzuwendung, die die Mütter pflegebedürftiger Kinder erhalten, wenn sie auf außerhäusigen Erwerb verzichten; natürlich kann sie wegen ihrer geringen Größenordnung den Verzicht der Mütter auf eigenes Einkommen bei weitem nicht kom-

pensieren. Sie macht die Opferbereitschaft der Eltern keineswegs überflüssig. Auch das Kindergeld soll die Kosten, die das Aufziehen von Kindern verursacht, durchaus nicht in voller Höhe decken. Für den gesund empfindenden Menschen ist das Kind ja nicht nur eine Kostenstelle, sondern zugleich auch eine Quelle der Freude, ein wesentlicher Faktor im Streben nach Sinnerfüllung des eigenen Lebens. In der nüchternen Sprache der Wirtschaftstheorie heißt dies: Durch sein Vorhandensein befriedigt das Kind ein vitales Bedürfnis seiner Eltern. Die Gesellschaft kann also durchaus erwarten, daß die Eltern für die Befriedigung dieses Bedürfnisses willig einen Teil ihres Einkommens aufwenden. Das Kindergeld soll nur die ärgsten Disproportionen zwischen der wirtschaftlichen Lebenslage von Kinderhabenden und Nicht-Kinderhabenden beseitigen (wobei unter Kindern immer versorgungsbedürftige Kinder zu verstehen sind).

Der allzu früh verstorbene G. Mackenroth hat den FLA als die sozialpolitische „Großaufgabe des 20. Jahrhunderts“ bezeichnet. Die Gesetzgeber sind an diese Aufgabe nur zögernd herangegangen — in unserem Land noch später als in Frankreich, Belgien und einigen anderen Ländern Europas. Auch heute noch ist die Familie ein Stiefkind der Sozialpolitik. Immerhin wollen wir festhalten, daß die Einführung des Kindergeldes auf breiter Basis als neues, lückenschließendes Instrument im System sozialer Sicherung das zweite wichtige Ereignis der bundesdeutschen Sozialpolitik seit 1948 war. Ein Anfang ist gemacht. Weitere Schritte sollten alsbald folgen.

Einzelne Gruppen von Arbeitnehmern erfreuten sich schon länger gewisser Familienzuschläge zum normalen Lohn oder Gehalt, meist in Form von Kinderzulagen — so die meisten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, darunter alle Beamten, ferner die Arbeitnehmer mancher (nicht aller) Banken und Versicherungen sowie des Kohlenbergbaus. In breiter Front wäre die Einführung eines Familienlohns (Lohndifferenzierung nach Familienstand) „zu Lasten des Arbeitgebers“ kaum möglich und gewiß nicht wünschenswert gewesen. Ein solches Lohnsystem hätte auf Dauer die Familienväter und Kinderreichen eher diskriminiert als begünstigt. Dieses Dilemma vermied das erste Kindergeldgesetz von 1954, das übrigens weithin auf Initiative weitblickender Unternehmer zustande gekommen ist. Es verpflichtete die Arbeitgeber einen kleineren Prozentsatz, rd. 1 Prozent, der Lohn- und Gehaltssumme in eine Familienausgleichskasse einzuzahlen, die dieses Geld über die Lohnbüros der Unternehmungen an

die Kindergeldberechtigten auszahlen ließ. Die Ausgleichskassen wurden branchenweise organisiert und den Berufsgenossenschaften der GUV angegliedert. Diese globale Finanzierungsweise ließ keine Diskriminierung der Familienväter aufkommen; sie waren und blieben für ihren Arbeitgeber gleich teuer wie die (gleiches leistenden) Junggesellen. Das erste und zweite Kind jeder Familie waren vom Kindergeldempfang ausgeschlossen. Bedacht wurden nur die dritten und weiteren Kinder.

Diese erste Kindergeldregelung befriedigte auf Dauer nicht. Schwierigkeiten bereiteten besonders die Kinder von Nichtarbeitnehmern, die der Gesetzgeber sinnvollerweise — auch aus Gründen der Gleichbehandlung aller Bürger — in das Kindergeldsystem einbeziehen wollte. Aber auch unter den Arbeitgebern regte sich Unmut über diese neue „Belastung“ (daß nach klarer Aussage der Lohntheorie die wirklichen Lastenträger die Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit waren, hatte sich noch nicht herumgesprochen).

Das System der von den Arbeitgebern finanzierten Ausgleichskassen wurde durch Erlass des Bundeskindergeldgesetzes von 1964 wieder aufgegeben. Verwaltung und Auszahlung der Kindergelder (wiederum wurden nur dritte und weitere Kinder begünstigt) übernahmen — skurrilerweise — die Arbeitsämter, eine etwas sonderbare Aufgabenkombination, die jedoch vielleicht dadurch gerechtfertigt ist, daß sie weniger Verwaltungskosten verursacht als die Einrichtung einer eigenen neuen Behörde für das Kindergeld. Finanziert wurde und wird das Kindergeld seitdem aus Haushaltsmitteln des Bundes, d. h. aus dem Steueraufkommen.

Die Übernahme des Kindergeldes in den Leistungsbereich des Staates hatte sich schon einige Jahre vorher, 1961, angekündigt, als das „Gesetz über die Gewährung von Kindergeld an zweite Kinder“ im Bundestag beschlossen wurde. Dieses Zweitkindergeld, das bei Zweikinder-Familien an eine Einkommensgrenze gebunden ist, bei mehr als zwei Kindern aber jeder Familie zusteht, wurde von vornherein als Staatsleistung ausgewiesen.

Kindergeld wird generell bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs gewährt, bei länger während der Schul- oder Berufsausbildung maximal bis zum 25. Lebensjahr (bei Kindern, die wegen körperlicher Gebrechen nicht erwerbstätig werden können, auch darüber hinaus). Die Höhe des Kindergeldes ist (bis zum fünften Kind) progressiv mit der Rangfolge der Geburt. Das ist sinnvoll, da das Kindergeld ja

nur einen Teil der durch das Kind verursachten Kosten deckt und decken soll, die Gesamtbelastung einer Familie also trotz Kindergeld mit der Zahl der Kinder steil ansteigt.

Die Kindergeldordnung ist auch nach Inkrafttreten des Gesetzes von 1964 keineswegs einheitlich. Es gibt immer noch etliche Elterngruppen, für die besondere, von der allgemeinen Kindergeldordnung abweichende Regelungen gelten. So erhalten Beamtenkinder Kinderzulagen nach der Besoldungsordnung für Beamte; Kinder von Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes entsprechende Kinderzulagen auf Grund von Tarifvereinbarungen. Empfänger von Renten der GRV, GUV, der Kriegsopferversorgung und des Lastenausgleichs erhalten die in diesen Einrichtungen vorgesehenen Kinderzuschläge. All diese Ausnahmen und Sonderregelungen bezeugen, daß die Gesetzgebung über den FLA noch keineswegs abgeschlossen ist.

Wir dürfen nicht übersehen, daß das Kindergeld (oder die Kinderzulage) nicht die einzige finanzielle Begünstigung ist, die der Gesetzgeber (oder die Gesellschaft) den Familien (oder Personen) mit Kindern zukommen läßt. Viel älteren Datums ist die Begünstigung kinderhabender Familien im Lohn- und Einkommensteuerrecht. Durch die Kinderfreibeträge wird die Steuerschuld der Familien mit Kindern nicht unerheblich verringert. Diese Entlastung wirkt sich wegen der Progression der Steuersätze um so stärker aus, je höher das Vater- oder Elterneinkommen ist. An diesem Faktum glauben manche Sozialpolitiker unter Berufung auf das Gleichheitsprinzip Anstoß nehmen zu sollen. Zu überlegen ist aber, ob dieser Effekt nicht geradezu erwünscht ist. Denn er bringt einen leicht schichtenspezifischen Einschlag in unser duales System des Familienlastenausgleichs. Kindergelder können und dürfen — zumindest, solange sie als staatliche Versorgungsleistungen verstanden werden — nur egalitär sein: gleicher Anspruch für alle. Die tatsächlichen Kosten, die ein Kind verursacht, richten sich aber doch nach dem Konsumstandard der Eltern.

Wir stellen uns die Frage, wie wir das Phänomen Kindergeld in das Gefüge unserer Gesellschaftsordnung einzuordnen haben. Dem optischen Erscheinungsbild nach ist das Kindergeld heute eine Versorgungsleistung des Staates. Aber wer ist der wirkliche Lastenträger? Man könnte sagen: Es findet Einkommensumverteilung zugunsten der Familien mit zwei oder mehr Kindern und zu Lasten der Kinderlosen und der Familien mit nur ei-

nem Kind statt. In der kurzfristigen Betrachtung dürfte diese Vorstellung durchaus zutreffen.

Der Leser dieser Zeilen wird jedoch eingeladen, sich in eine ganz andere Betrachtungsweise hineinzudenken, die die soziale Einrichtung Kindergeld als Selbsthilfe-Institution mit nur noch geringem Einschlag von Fremdhilfe und interpersoneller Umverteilung ausweist. Erwählen wir nämlich nicht die Eltern als Bezugsperson, sondern das Kind, so können wir das Kindergeld als ein Darlehen auffassen, das dazu dient, die einkommenslose Lebensphase Kindheit und Jugend leichter zu überbrücken, ein Darlehen, das die Gesellschaft dem Kinde gewährt, und das das Kind dereinst, wenn es eigenes Einkommen hat, auf Heller und Pfennig zurückzahlen wird. In dieser Sicht rückt das Kindergeld in die begriffliche Nachbarschaft der Altersrente und kann als deren zeitliches Spiegelbild verstanden werden. Bei der Rente geht die Beitragszahlung (Leistung) dem Rentenempfang (Gegenleistung) voraus. Beim Kindergeld ist es umgekehrt: dem in der Kindheit in Monatsraten empfangenen Darlehen folgt in der Erwerbszeit die sukzessive Tilgung. Tatsächlich findet eine solche „Tilgung“ auch schon im heutigen System statt. Denn die heutigen Steuerzahler sind ja allesamt „ehemalige Kinder“, bei denen wir unterstellen, daß sie in ihrer Kindheit Kindergeld empfangen haben. Das trifft freilich auf breiter Front zur Zeit nur für die allerjüngsten Jahrgänge der Erwerbstätigen zu. Aber im Jahr 2019, wenn auch schon die Fünfundsechzigjährigen als Kinder zum meist Kindergeld empfangen haben, trifft diese Vorstellung schon in hohem Maße zu. Ist das System einmal 65 Jahre alt, so reichen die jährlichen Tilgungsleistungen bei stationärer Bevölkerung gerade dazu aus, die Kindergelder für die dann lebenden Kinder „auszuleihen“. Das System trägt sich dann selbst. In der langen Aufbauphase des Systems freilich müssen die älteren Jahrgänge Opfer bringen; sie müssen sozusagen Darlehen tilgen, die sie nie empfangen haben, d. h., sie müssen das Geld aufbringen, das als Kindergeld an die heutigen Kinder verteilt wird.

Das Bild, das wir uns im Vorigen vom Kindergeldsystem gemacht haben, könnte mehr sein als ein müßiges Gedankenspiel. Es könnte Vorbild werden für eine Neuordnung des gegenwärtigen Systems, durch welches dies vollends auf eine Stufe mit den übrigen großen Einrichtungen der sozialen Sicherung gestellt würde. Es müßte *alle* Kinder erfassen,

selbstverständlich auch die ersten und auch die, für die heute nach den oben erwähnten Sonderregelungen Kinderbeihilfen oder Kinderzuschläge bezahlt werden. Berufener Träger wäre eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, eine Kindergeldkasse, die zwar vom Gesetzgeber ins Leben gerufen wird, aber als Selbsthilfe-Institution der Bürger, ganz aus dem Staatshaushalt heraus gelöst, ihr Eigenleben hat und, wie die GRV und GKV, durch einkommensproportionale Beiträge aller Erwerbstätigen finanziert wird. Wer will, mag diese Beiträge spätestens vom Jahre 2019 an Tilgungsleistungen nennen.

Der Leser hat längst gemerkt, worum es in den letzten Abschnitten ging: Es sollte der Nachweis geführt werden, daß die Institution Kindergeld durchaus nicht als schwer klassifizierbarer Fremdkörper im Gefüge der liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung empfunden werden muß, sondern vollauf in diese Ordnung integriert werden kann.

Übrigens gibt es eine Gruppe von „ehemaligen Kindern“, die nicht recht in unser idealtypisches Bild vom Kindergeldsystem paßt. Das sind die Mädchen und Frauen, die niemals erwerbstätig werden, sondern früh heiraten und ihr Leben als Hausfrauen und Mütter verbringen. Da sie kein eigenes Einkommen erzielen, werden sie auch nicht zu Tilgungsleistungen bzw. zur Zahlung von Kindergeldkassen-Beträgen herangezogen. Aber dieser Schönheitsfehler unseres idealtypischen Bildes macht uns nur auf einen ganz allgemeinen Schönheitsfehler der heutigen Sozialordnung aufmerksam: Die soziale Stellung der Frau — ob erwerbstätig oder „nur“ Hausfrau und Mutter, oder beides zugleich, oder abwechselnd das eine und andere — ist noch nicht befriedigend geordnet. Das wird Sache zukünftiger Sozialpolitik sein. Anfänge sind erkennbar (man denke an das „Babyjahr“ in der Rentenrechtsnovelle von 1972).

Als Instrumente des FLA können auch die Ausbildungsbeihilfen angesehen werden. Auch sie werden z. Z. aus dem Steueraufkommen finanziert und als Staatsgeschenke ausgewiesen. Das muß nicht sein. Mehr noch als beim Kindergeld ist es bei den Ausbildungsbeihilfen angemessen, sie als das auszuweisen, was sie tatsächlich sind: als Darlehen, als „Investitionskredite“, die später getilgt werden müssen (und aus dem höheren Einkommen, zu dem die bessere Ausbildung in aller Regel verhilft, auch leicht getilgt werden können). Entsprechende Konzepte liegen seit Jahren vor.

Vermögenspolitik: Vermögensbildung in breiten Schichten

Ein weiteres beachtliches Novum der Sozialpolitik der Jahre nach 1948 ist darin zu sehen, daß sich Gesellschaft und Gesetzgeber der Bundesrepublik erstmals darüber Gedanken gemacht haben (und weiterhin machen), wie die Vermögensbildung der bisher vermögenslosen breiten Schichten der Bevölkerung in Gang gebracht und gefördert werden kann. Vermögenslosigkeit war ein weiteres ökonomisches Merkmal des Proletariats des 19. Jahrhunderts. Dieses Merkmal hat inzwischen freilich viel von seiner Härte eingebüßt. Wer heute kein Vermögen hat, braucht sich darum nicht als Proletarier zu fühlen. Im Schutz eines gut ausgebauten Systems von sozialen Sicherungen läßt sich heute auch ohne Vermögen ganz behaglich leben. Dennoch ist breiteste Streuung des Volksvermögens, soweit es zum Halten in Privathand geeignet ist, ein legitimes soziales Anliegen. Das hat zwei Gründe.

Erstens geht vom privaten Vermögen immer noch ein starker Sicherungseffekt aus. Wer ein Vermögen hinter sich weiß — und sei es auch nur ein kleines Reservepolster — blickt mit anderen Augen in die Welt als der, der immer nur von einem Lohnzahltag zu anderen wirtschaften muß. Wer Vermögen hat, sei es anfänglich auch nur klein, fühlt sich den Wechselfällen des Lebens besser gewachsen; er kann auch z. B. der Willkür eines ungerichten Vorgesetzten eher Trotz bieten. Privates Vermögen erweitert den Freiheitsraum des Menschen, es verstärkt — vielleicht mehr psychisch als faktisch — in unvergleichlicher Weise seine soziale Sicherheit. Deshalb gehört dieses Kapitel durchaus zum Thema dieses Beitrags.

Zweitens widerspräche es dem Geist der freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, wenn — wie bislang — ein großer Teil der Wirtschaftsbürger auf Dauer von der Wahrnehmung einer wichtigen Grundfunktion des freiheitlichen Sozialprozesses ausgeschlossen bliebe — nämlich von der Funktion des Habens, Haltens, Verwaltens und Mehrens eines angemessenen Teils des Volksvermögens. Demokratisierung der sozialen Funktion des Vermögens — das scheint mir das eigentliche und durchschlagende Motiv der Vermögenspolitik zu sein.

Dagegen ist der Einkommenseffekt breit gestreuter Vermögen nicht sehr groß, jedenfalls kleiner als mancher mit volkswirtschaftlichen Daten nicht vertraute Mitbürger erhoffen

mag. Da nur rund 15 Prozent des Volkseinkommens auf Vermögenszins und Unternehmergewinn entfallen, könnte ein Arbeitnehmer bei völlig gleichmäßiger Vermögensstreuung (die sich ja niemals erreichen läßt) sein Arbeitseinkommen durch Vermögensrendite doch nur um höchstens 20 Prozent aufstokken. Das ist nicht mehr, als ihm bei normalem Wirtschaftswachstum binnen vier Jahren an Reallohnzuwachs zufällt. Ein Volk von „reichen Leuten“, die allein von ihrer Vermögensrendite behaglich leben können, werden wir auch bei vollem Erfolg der Vermögenspolitik nicht werden. Dennoch ist auch der Einkommenseffekt des Vermögens nicht zu verachten. Wir sollten aber illusionären Erwartungen vorbeugen.

An eine gewaltsame, durch Gesetz erzwungene egalitäre Neuverteilung der bestehenden Vermögen denkt kein Politiker und keine Partei. Sie wäre auch mit den Grundüberzeugungen des Rechtsstaats nicht vereinbar. Die heute verfolgte Vermögenspolitik strebt vielmehr an, den laufenden Zuwachs an Vermögen gleichmäßiger zu streuen, d. h. den jetzt noch vermögenslosen Bürgern die Bildung von Vermögen zu erleichtern und attraktiv zu machen. Der klassische und auch heute noch am meisten erfolgversprechende Weg dahin ist der über das freiwillige Sparen der privaten Haushalte. Der Staat begünstigt das Sparen (einschließlich Bausparen) durch Sparprämien oder Steuernachlässe, er begünstigt ferner auch vermögenswirksame Zuwendungen der Arbeitgeber an ihre Arbeitnehmer und hatte mit beidem befriedigenden Erfolg. In den letzten Jahren hat aber auch das nicht durch Prämien oder Steuervorteile begünstigte „gewöhnliche“ Sparen trotz Geldwertschwund einen erstaunlichen Aufschwung genommen. Wir dürfen erwarten, daß bei weiter ansteigenden Masseneinkommen dieser Prozeß sich weiterhin fortsetzt und beschleunigt.

Darüber hinaus sinnen die Vermögenspolitiker nach neuen Quellen, aus denen die Vermögensbildung in breiten Schichten schöpfen kann. Daß sie dabei die (bereinigten) Gewinne der Großunternehmungen (Bilanzgewinn abzüglich Eigenkapitalverzinsung) aufs Korn genommen haben, könnte zunächst den Verdacht erwecken, daß sie sich über die Größenordnung der Einkommensart Unternehmergewinn im ganzen des Volkseinkommens übertriebene Vorstellungen machen — wie das so viele in Wirtschaftslehre und Statistik wenig bewanderte Mitbürger tun. Aber das trifft nicht zu. Die Väter des Gedankens haben gerechnet und selber herausgefunden, daß bei

Anzapfung der Großunternehmen zugunsten aller Arbeitnehmer auf den einzelnen Anteilsrechte im Werte von knapp 200 DM pro Jahr entfallen. Das ist enttäuschend wenig, noch nicht einmal 1,5 Prozent vom durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt. Zum Vergleich: Die Sparquote der Arbeitnehmer (bezogen auf das verfügbare Einkommen) ist heute schon höher als 13 Prozent. Viel zu holen ist aus dieser Quelle also nicht. Lohnt sich dafür ein so massiver Eingriff in den Marktprozeß, durch den ja obendrein die Rendite der designierten Neu-Eigentümer aus den ihnen überschriebenen Anteilen spürbar verringert würde?

Dennoch steckt im Gedanken des Investivlohns und der investiven Gewinnbeteiligung ein richtiger Kern; man darf bloß die zu erwartenden Größenordnungen nicht überschätzen. Wenn die Arbeitnehmer bereit sind, einen Teil ihres Lohns nicht in bar, sondern als Anteile an schon getätigten Nettoinvestitionen entgegenzunehmen, so kann ihr Gesamtlohn — ohne Gefahr für Geldwert oder Beschäftigungsgrad — in der Tat höher liegen als ohnedies. Nur eben nicht viel höher. Ein Investivlohn im Werte von mehr als (schätzungsweise) 3 bis 5 Prozent des Barlohns würde insoweit zu Lasten des Barlohns gehen, wenn der Gesamtlohn „gleichgewichtig“, d. h. mit den Postulaten der Vollbeschäftigung und der Geldwertstabilität verträglich sein soll.

Was die Form der Vermögensanlage angeht, so steht auch dem Eigentümeranfänger selbstverständlich die ganze Palette der Anlagemöglichkeiten zur Verfügung: das Spar- und Bausparkonto, das festverzinsliche Wertpapier, die Aktie, das Investmentzertifikat, der Immobilienfonds, das Haus- und Wohnungseigentum. Einige Vermögenspolitiker bevorzugen und befürworten nachdrücklich die Anlage in Form von „Produktivkapital“, worunter mutmaßlich Geschäftsanteile, Aktien und aus Aktien zusammengesetzte Investmentfonds zu verstehen sind. Daß auch die Beteiligung breiter Schichten am Produktivkapital der Volkswirtschaft gefördert wird, ist sinnvoll und ideologisch wohlbegründet. Nichts wäre törichter als die Tendenz, das Eigentum an Produktionsmitteln den Alteigentümern als Domäne reservieren und den „kleinen Mann“ auf die für ihn traditionellen Anlageformen abdrängen zu wollen. Man sollte andererseits aber auch nicht übersehen, daß das Haus- und Wohnungseigentum (zweiter großer Block des privaten Volksvermögens) gerade für den Eigentümeranfänger die erfüllungsreichste Vermögensform ist. Das eigene Haus, die eigene Wohnung (die man selbst bewohnt) ist täglich aufs Neue *erlebtes*

Eigentum, das den Freiheitsraum der Person auf sehr spürbare Weise erweitert. Zudem macht Immobilienerwerb, der ja anfänglich meist hochverschuldet ist, das Sparen = Vermögensbilden in Form der Schuldentilgung für Jahrzehnte zwangsläufig — und: als Hypothekenschuldner steht der Eigentümeranfänger endlich einmal auf der Seite der Inflationsgewinner, was seinen Sparprozeß weiterhin beschleunigt. In den USA sind über 70 Prozent der Wohnparteien Eigentümer ihres Hauses oder ihrer Wohnung. Bei uns sind es erst knapp 35 Prozent. Hier liegt also noch eine große Operationsmasse der Vermögenspolitik vor.

Sonstige Veränderungen im System der sozialen Sicherung seit 1948

Dieser Beitrag will die Evolution des Systems der sozialen Sicherung von seiner grundsätzlichen und konstruktiven Seite her analysieren. Es können und sollen also bei weitem nicht alle Veränderungen und Verbesserungen dieses Systems beschrieben und abgehandelt werden. Danach besteht auch kein Bedürfnis, da bereits eine Reihe anderer Autoren⁴⁾ diesen Dienst mit wissenschaftlicher Akribie geleistet haben. Nur stichwortartig sollen die wichtigsten Daten der bisher nicht behandelten Veränderungen des Systems nach 1948 in chronologischer Folge festgehalten werden:

Soforthilfegesetz (Vorläufer des Lastenausgleichs, 1949)

Bundesversorgungsgesetz (Kriegsopferversorgung, 1950)

Wiedereinführung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung (1951)

Lastenausgleichsgesetz (1952)

Neuregelung der Krankenversicherung der Rentner (1956)

Altershilfe für Landwirte (1957)

Handwerksversicherungsgesetz (1960)

Dynamisierung der Kriegsopferrenten (1970)

Unfallversicherung für Schüler, Studenten und Kinder in Kindergärten (1971)

Aus dieser Chronologie ausgespart haben wir die Weiterentwicklung der *gesetzlichen Krankenversicherung* (GKV), zu der noch einige

⁴⁾ Verwiesen sei insbesondere auf: G. Kleinhenz u. H. Lampert, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Analyse, in: Ordo-Jahrbuch 22 (1971), S. 103—158.

erläuternde Worte folgen sollen. Am System der GKV hat sich seit 1948 grundsätzlich nicht allzuviel verändert — ein Beweis für die Gesundheit und Lebenskraft dieses Systems. Die wichtigste Veränderung, von der zu berichten ist, hat sich nicht innerhalb des Systems vollzogen, sondern war Folgewirkung einer entscheidenden Veränderung des Arbeitsrechts: Seit 1969 gilt auch für Arbeiter, daß sie im Fall krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit bis zur Dauer von 6 Wochen Anspruch auf den vollen Bruttolohn haben. Damit ist der Hauptteil des Risikos „Einkommensausfall durch Krankheit“ von der GKV weg auf die Arbeitgeber verlagert worden. Natürlich hat die dadurch verursachte Steigerung der Arbeitskosten den Anstieg der realen Bruttolöhne entsprechend verzögert. Lastenträger dieser grundsätzlich erwünschten Angleichung des Rechtsstatus der Arbeiter an den der Angestellten waren — mindestens zum überwiegenden Teil — die Arbeiter selbst, nicht anders als bei jeglicher Erhöhung der Arbeitnehmeransprüche auf bezahlten Urlaub und sonstiger Lohnnebenkosten. Das ist in einer entwickelten Marktwirtschaft, in der die Unternehmergewinne auf das für die Vollbeschäftigung erforderliche Mindestmaß komprimiert sind, gar nicht anders möglich. Dennoch ist die volle Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ein sozialer Fortschritt.

Die Krankenkassen müssen folglich Krankengeld nur noch von der siebten Woche an bezahlen, d. h. in den relativ selteneren Fällen schwerer Erkrankung. Dadurch hat sich ihr Ausgabeposten Krankengeld stark vermindert. Die davon erhoffte Reduktion der Gesamtausgaben der GKV-Kassen, die eine Herabsetzung der Beitragssätze hätte erlauben können, ist allerdings leider ausgeblieben. Die Kostensenkung auf dem Konto Krankengeld ist vielmehr durch den rasanten Anstieg der anderen Hauptausgabeposten der GKV — Arzthonorare, Medikamentenkosten, Krankenhauskosten — überspielt worden. Die Lohnfortzahlung hat die Kostenentwicklung der GKV nur ein wenig abgebremst, aber nicht rückläufig gemacht.

Damit stoßen wir auf das eigentliche und wichtigste Problem, mit dem das System der GKV heute konfrontiert ist: Es erscheint uns „zu teuer“ und wird von Jahr zu Jahr teurer. Der durchschnittliche Beitragssatz (bezogen auf Bruttolohn und -gehalt) ist im Jahr 1973 nicht mehr weit von 10 Prozent entfernt. Es bedarf sorgfältiger Analyse, um die Frage zu klären, inwieweit dieser rasante Anstieg der GKV-Kosten „berechtigt“, mit dem Prinzip der Nut-

zenmaximierung vereinbar und ein bloßes Symptom des medizinischen Fortschritts sowie der vorgeschrittenen Wohlstandsentwicklung ist — und inwieweit er andererseits auf vermeidbaren Ursachen, auf mangelnder Rationalität des Gesundheitswesens beruht. Fest steht, daß der medizinische Fortschritt, der die Menschen gesünder und langlebiger macht, in aller Regel auch höheren Heilungskostenaufwand impliziert. Fest steht ebenfalls, daß die Wertschätzung von Gesundheitsgütern bei steigendem Einkommen überproportional zunimmt. Eine Verringerung der GKV-Kosten liegt kaum im Bereich des Möglichen. Aber vielleicht läßt sich durch Rationalisierung jeglicher Art ohne Schaden für die Volksgesundheit zumindest der ständige Anstieg dieser Kosten verlangsamen.

Ein letztes Faktum: Durch das zweite Krankenversicherungs-Änderungsgesetz (1970) wurde die Beitragsbemessungsgrenze (zugleich Pflichtversicherungsgrenze für Angestellte und Leistungsbemessungsgrenze bei Krankengeld und Hausgeld) dynamisiert; sie beträgt jetzt drei Viertel der Beitragsbemessungsgrenze der GRV und steigt alljährlich im Gleichschritt mit dieser. Das hat den Vorteil, daß Angestellte, deren Gehalt unter dieser Grenze liegt, nicht durch bloßen Anstieg des Gehaltsniveaus (auch wenn sie in derselben Gehaltsklasse verbleiben) aus der Versicherungspflicht herauswachsen, um dann bei fallweiser Erhöhung der Pflichtgrenze wieder „eingefangen“ zu werden. Dieses Hin und Her hat in der Vergangenheit unnötige Verwirrung gestiftet. Insofern war die Dynamisierung der Pflichtgrenze sinnvoll. Mit der Novelle von 1970 wurde aber zugleich auch ihr Ausgangsniveau heraufgesetzt. Das läßt Zweifel aufkommen, ob die Novelle von 1970 wirklich sozialpolitisch motiviert war oder ob sie nicht ganz nüchtern darauf ausging, der GKV bei unverändertem Beitragssatz — also auf optisch unauffällige Weise — höhere Einnahmen zu verschaffen, nämlich auf Kosten der Arbeiter und Angestellten mittleren und höheren Einkommens. Eine Heraufsetzung der Beitragsbemessungsgrenze (die bisher immer auf gleicher Höhe mit der Versicherungspflichtgrenze für Angestellte gehalten wurde) macht den „sozialen Ausgleich“, d. h. die Begünstigung der kleinen Einkommen zu Lasten der mittleren und höheren, immer virulenter. In gewissen Grenzen ist dieser soziale Ausgleich durchaus erträglich. Von einem bestimmten Schärfegrad an aber wird er kritisch — dann nämlich, wenn der Höchstbeitrag der GKV in die Nähe der Prämienforderung der

Privaten Krankenversicherung (bei vergleichbarem Leistungsangebot) rückt. Die Sozialenquôte (1966) hatte dem Gesetzgeber empfohlen, für faire Koexistenzbedingungen zwischen privater und gesetzlicher Krankenversicherung zu sorgen. Dieser Empfehlung ist er

nicht immer gefolgt. Wohl zwar in einem Punkt: Jetzt schuldet der Arbeitgeber auch dem privatkrankenversicherten Angestellten einen Prämienzuschuß (in Höhe von etwa 50 Prozent des Höchstbetrags der für den Betrieb zuständigen GKV-Kasse).

Schlußwort

Es klingt etwas melodramatisch, wenn ich sage, daß die Sozialpolitik an einer entscheidenden Wegscheide steht. Denn tatsächlich hat sie seit 85 Jahren immer wieder an derselben Wegscheide gestanden. Es geht um die Alternative, ob die Institutionen der sozialen Sicherung der Selbsthilfeeinrichtungen mündiger, selbstverantwortlicher Bürger oder als obrigkeitliche Hulderweise eines patriarchalischen Versorgungsstaats aufgezäumt werden; sie hängt im demokratischen Staat wesentlich vom Bildungsstand des Wählervolks ab. Bismarck, der als Innenpolitiker kein weitblickender Staatsmann war, wollte den Versorgungsstaat. Dasselbe wollten, von ihm fasziniert, Gelehrte wie Gustav Schmoller und Adolph Wagner. Vielleicht ist es dem Einfluß des Liberalen unter den „Kathedersozialisten“, Lujo Brentano, zu danken, daß die Reichtagsparteien in Opposition zu Bismarck von vorn herein starke Elemente des Selbsthilfepinzips in das Konzept der Sozialversicherungen eingebaut haben.

Aber dieselbe Alternative hat sich dem Gesetzgeber bei jeder Novelle zum Sozialrecht immer wieder gestellt. Die Rentenreform von 1957 war ein erfreulicher, wenn auch nicht vollständiger Sieg des Selbsthilfegedankens. Aber immer, wenn die Politiker erneut an den Rechtsvorschriften des Systems sozialer Sicherung herumbasteln, besteht Anlaß zur Sorge, daß sie dem Kurs der Sozialpolitik einen erneuten Einschlag in Richtung auf den Versorgungsstaat versetzen.

Der Versorgungsstaat ist er Staat, der seine Bürger von immer weiteren Aufgaben des individuellen Wirtschaftens „entlastet“, indem er ihnen z. B. beitragsfreie Renten, Nulltarife der öffentlichen Verkehrsmittel, im Endzustand schließlich auch den kostenlosen Schlag Erbsensuppe als egalitären Ersatz für das häuslich bereitete Abendessen anbietet — dafür aber, das versteht sich von selbst, immer größere Teile ihres Einkommens als Steu-

ern abfordert, also ihrer persönlichen Verwendung entzieht. Man muß stets befürchten, daß auch die Menschen in echt demokratischen Staatsgebilden sich — mangels tieferer Einsicht — von vordergründigen Vorteilsverheißungen ihrer Politiker (aller Parteien) düpiieren lassen und damit unbewußt in den Versorgungsstaat hineinschlittern. Diese Gefahr ist sehr groß, denn die Demokratie, die wir alle wollen, muß sich notwendigerweise auf die Urteilskraft des „Mannes auf der Straße“ verlassen. Der Versorgungsstaat ist die Vorstufe des totalen Staates, die Vorstufe der Diktatur, sei sie Funktionärsdiktatur oder Diktatur eines einzelnen Tyrannen. Unsere ganze Hoffnung (als Demokraten) ist, daß die Wähler — durch Bildungspolitik — zu einem höheren Grad von Urteilskraft hingeführt und zu einem gesunden Mißtrauen gegen ihre gewählten Politiker erzogen werden.

Denn es ist ein grandioser Irrtum zu glauben, die gewählten Parlamentarier (oder Verbandsfunktionäre) verkörperten und verträten allein und ohne Einschränkung den Willen ihrer Wähler (Rousseaus *volonté générale*). Politiker verfolgen — wie alle Menschen (jedes moralische Verdikt sei mir ferne) — primär ihre eigenen Interessen, und diese müssen durchaus nicht mit den Interessen ihrer Wähler übereinstimmen. So wie die Dinge liegen, müssen wir uns mit der unfreundlichen Tatsache vertraut machen, daß Politiker (aller Parteien) eine natürliche Inklinasion zum Versorgungsstaat haben, weil versorgungsstaatliche Lösungen ihre Macht vergrößern. Der Demokratie wohnt eine gefährliche Tendenz zur Selbstauflösung inne. Dagegen helfen auch die Grundsatzprogramme der Parteien nicht viel. Sie sind meist so schwammig formuliert, daß die Politiker im Einzelfall doch so oder anders entscheiden können. Oder der harmlose Wähler merkt die Abweichung nicht, geblendet von vordergründigen Vorteilserwartungen.

Literaturverzeichnis

- Achinger, Hans: Soziale Sicherheit, in: Staatslexikon, Bd. 7, Freiburg i. Br. 1962, Sp. 262 ff.
- Bethusy-Huc, Viola v.: Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1955.
- Blume, Otto: Möglichkeiten und Grenzen der Altenhilfe, Tübingen 1968.
- Boettcher, Erik: Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957.
- Bogs, Walter: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Berlin 1955.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Übersicht über die soziale Sicherung, Bonn 1970⁸.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Sozialbudget (jährlich seit 1968), Sozialbericht (seit 1970).
- Burghardt, Anton: Lehrbuch der allgemeinen Sozialpolitik, Berlin u. München 1966.
- Herder-Dorneich, Philipp: Sozialökonomischer Grundriß der gesetzlichen Krankenversicherung, Stuttgart [usw.] 1966.
- Herder-Dorneich, Philipp: Systeme sozialer Sicherung, in: Staatslexikon, Bd. 11, Freiburg i. Br. 1970, Sp. 435 ff.
- Höffner, Joseph: Sozialreform, in: Staatslexikon, Bd. 7, Freiburg i. Br. 1962, Sp. 387 ff.
- Külp, Bernhard, u. Wilfried Schreiber (Hrsg.): Soziale Sicherheit (Auswahl von Aufsätzen), Berlin u. Köln 1971.
- Lampert, Heinz: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, München u. Wien 1970³.
- Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin [usw.] 1961.
- Nell-Breuning, Oswald v.: Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln 1970,
- Neundörfer, Ludwig: Die Sozialreform, Freiburg i. Br. 1957.
- Neuordnung der sozialen Leistungen. Mit Beitr. v. Hans Aichinger [u. a.], Köln 1955.
- Preller, Ludwig: Praxis und Probleme der Sozialpolitik, Bd. 1/2, Tübingen/Zürich 1970.
- Schreiber, Wilfrid: Soziale Ordnungspolitik heute und morgen, Stuttgart 1968.
- Schreiber, Wilfrid: Zum System sozialer Sicherung, hrsg. v. Heinz Allekotte, Köln 1971.
- Schreiber, Wilfrid: Sozialpolitische Perspektiven, hrsg. v. Heinz Allekotte, Köln 1972.
- Soziale Sicherung. Sozialenquôte in der Bundesrepublik Deutschland. Mit Beitr. v. Walter Bogs [u. a.], Stuttgart [usw.] 1966.
- Weisser, Gerhard: Soziale Sicherheit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Göttingen [usw.] 1956, S. 396 ff.

Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß

Mit dem Gegenstand dieses Beitrages geht es ähnlich zu wie mit der öffentlichen Verwaltung, Ihr gegenüber, so heißt es in einem bekannten Lehrbuch des Verwaltungsrechts, sei die Wissenschaft von jeher um eine Definition verlegen. „Das hat seinen Grund nicht in einer mangelnden Durchbildung der Wissenschaft. Es handelt sich überhaupt nicht um einen behebbaren Mangel der Theorie. Vielmehr liegt es in der Eigenart der Verwaltung begründet, daß sie sich zwar beschreiben, nicht aber definieren läßt.“¹⁾ Auch die Interessenverbände beschäftigen die Wissenschaft ausgiebig. Man kann sich aber nicht auf eine befriedigende Definition verständigen; deshalb läßt sich das zu behandelnde Gebiet nicht zureichend abgrenzen²⁾. Was stellen Verbände überhaupt vor? Worin unterscheidet sich von ihnen die besondere Spezies der Interessenverbände? Welche Rolle spielen Interessen in der Gesellschaft? Welche Möglichkeiten für die Partizipation des Bürgers entstehen durch die Verbände? Solche Fragen

lassen sich beliebig vermehren und zeigen, wie relativ unbestimmt das ist, worum es nachfolgend gehen soll, und unter welchen unterschiedlichen Aspekten man es sehen kann. Kurz: Dem Autor eröffnen sich gerade für einen kurzen Beitrag die verschiedensten Wege des Vorgehens; das Thema kann ins Beliebige abgeleiten.

Der nachfolgende Beitrag ist vornehmlich deskriptiv angelegt. Die Beschreibung beruht auf Auswahlkriterien, welche sich durch drei Fragen näher bestimmen lassen: Welche Interessen finden in der Bundesrepublik Deutschland Verbandsrepräsentanz? Welche Partizipationschancen eröffnen sich dem Verbandsmitglied? Wie üben die Interessenverbände Einfluß aus? Erst im Anschluß an die Deskription, welche einer Beantwortung dieser drei Fragen dient, wenden wir uns den eher theoretischen Problemen zu, wobei die Absicht überwiegt, den Stellenwert des Verbandseinflusses im politisch-sozialen System näher zu bestimmen³⁾.

Vereinigungen in der Bundesrepublik

Welche Interessen werden in der Bundesrepublik durch Verbände repräsentiert? Oder prinzipieller: Welche Gegebenheiten des politisch-sozialen Systems begünstigen das Formieren von Interessen und welche erschweren es? Diese beiden Fragen decken sich nicht voll; beide wenden sich aber zunächst dem System der Vereinigung als einem Ganzen zu. Gerade dies tut die Wissenschaft in der Regel nicht. Sie kann dabei von einer ganz praktischen Erwägung ausgehen. Die Zahl der Vereinigungen ist nämlich unbekannt. In der Bundesrepublik Deutschland läßt sich allenfalls mit der Faustregel arbei-

ten, daß auf jeweils tausend Einwohner mindestens drei bis vier Vereinigungen kommen. Das entspräche einer Gesamtzahl von über 200 000. Da hierzu örtliche oder regionale Totalerhebungen nicht vorliegen⁴⁾, handelt es sich unstrittig um einen unhantierbaren Gegenstandsbereich. Ihm gegenüber muß sich die Wissenschaft entweder zurückhalten oder sie muß ihn auf ihre Weise hantierbar machen.

Auf diese Weise kommen wir zu der einleitend absichtlich ausgeklammerten Notwendigkeit einer *Definition*. Um einen Gegenstand hantierbar zu machen, grenzt ihn die Wissenschaft durch Definition ein. Fast alle gängigen Verbands- und auch die meisten Interessenbegriffe dienen der Einschränkung

¹⁾ Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 9. Aufl. München 1966, S. 1.

²⁾ Vgl. dazu Klaus von Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, München 1970, der auch die wichtigsten einschlägigen Veröffentlichungen nennt.

³⁾ Genauere Auskunft über die diesem Vorgehen zugrunde liegende wissenschaftliche Position gibt Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Köln 1973; der Abschnitt „Die Organisation von Interessen“ stellt teilweise eine kürzere Fassung der deskriptiven Teile dieses Beitrages dar.

⁴⁾ Über den Versuch einer vollständigen Erhebung des Vereinigungssystems in Frankfurt a. M. berichtet die Veröffentlichung „Vereine und Verbände in der Bundesrepublik Deutschland“ (Bd. 5 d. v. Th. Ellwein u. R. Zoll hrsg. Reihe „Politisches Verhalten“, München 1969 ff., der voraussichtlich 1974 vorliegen wird).

dessen, was es zu analysieren gilt⁵⁾. Dagegen läßt sich nichts einwenden, wenn man sich der Probleme des Vorgehens bewußt bleibt. Am Beispiel: Nimmt man per definitionem die vielen tausend kleinen Sport- und Gesangsvereine aus der Betrachtung heraus, handelt es sich nur dann um ein legitimes Verfahren wissenschaftlicher Analyse, wenn man nicht so tut, als ob es in jenen Vereinen überhaupt nicht um Interessen, um Einfluß, um relevante Gruppenbildung ginge. Abgesehen von den vielleicht übermächtigen Dachverbänden — ich erinnere an den Einfluß der Deutschen Sportverbände auf das Fernsehprogramm — wird jeder kleine Sportverein zur Lobby, wenn es um einen Zuschuß zum örtlichen Sportplatz geht, gibt jeder kleine Sportverein die Bühne ab, auf welcher der Bundestagsabgeordnete seine spätere Wahl mehr absichert als in Parteiveranstaltungen, und kann jeder kleine Sportverein ein wichtiges Vehikel sein, über das Interessen der Sportindustrie in mehrerer Hinsicht zur Geltung kommen. Dies alles darf man nicht wegdefinieren, auch wenn man es nur bruchstückhaft und vielfach ohne zureichendes empirisches Material einzubeziehen vermag.

Ähnliche Bedenken muß man gegen viele der verbreiteten *Verbandstypologien* anmelden⁶⁾. So unbestreitbar ihre Notwendigkeit ist — wie wollte man sonst der Vielzahl von Verbänden deskriptiv und analytisch gerecht werden —, so wenig darf man übersehen, daß jede Typologie auf einer Vorauswahl oder auf Vorentscheidungen beruht, mit denen sich bestimmte Vorstellungen von Macht, Einfluß oder Interessen durchsetzen, welche man später, während des Geschäfts der Einordnung konkreter Verbände in die Typologie, meist

⁵⁾ Als kennzeichnend für die Bemühungen in der BRD — über den internationalen Aspekt informiert Klaus von Beyme, a. a. O. — seien vor allem genannt: Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, 2. Aufl. Frankfurt a. M. 1958, S. 79 u. 82; Rupert Breitling, Die Verbände in der Bundesrepublik, Meisenheim 1955; ders., Die zentralen Begriffe der Verbandsforschung, in: Politische Vjschr., 1960, S. 47 ff.; Wilhelm Hennis, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, in: Politische Vjschr., 1961, S. 23 ff.; Gerhard Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände, Köln 1963; Heinz J. Varain, Parteien und Verbände. Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1949—1958, Köln 1964; Otto Stammer (Hrsg.), Verbände und Gesetzgebung, Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes, Köln 1965; Gerhard Leibholz u. Günther Winkler, Staat und Verbände, in: Veröff. d. Verein. Dt. Staatsrechtslehrer, H. 24., Berlin 1966.

⁶⁾ Als Beispiele dafür nur R. Breitling, a. a. O., und Alfred Albrecht, Verbände, in: Staatslexikon, Band 8.

wieder vergißt. Das gilt sogleich für die wohl allgemeinste Einteilung der Verbände, „die fast in der ganzen Literatur (z. T. widerstrebend) übernommen wurde, (nämlich) die Sondernennung der materiell interessierten oder in engerem Sinne ‚ökonomischen Gruppen‘ von den nicht ökonomischen oder ‚sozialen Gruppen‘, zu denen vor allem Verbände mit politischen (soweit sie nicht mit Parteien verbunden sind), religiösen oder humanitären und kulturellen Zielen gehören“ (*promotional groups*)⁷⁾. Diese Typologie kommt der Selbstdarstellung vieler Verbände weit entgegen, nicht jedoch der Realität, in der sie, ob man das nun schön findet oder nicht, immer schwerfällt, zwischen materiellen und ideellen Interessen klar zu unterscheiden.

Ohne auf die gängigen Typologien weiter einzugehen, legen wir der Deskription vier Bereiche zugrunde, was eine vorläufige Ordnung erlaubt, ohne ganz trennscharf zu sein. Außerdem muß noch von einer Sondergruppe die Rede sein:

1. *Vereinigungen innerhalb des Wirtschafts- und Arbeitssystems*. Zu ihnen gehören vor allem die Produzentenvereinigungen (Wirtschaftsverbände, Innungen, Kammern, deren Zusammenschlüsse usw.), die weithin fehlenden, jedenfalls aber machtlosen Konsumentenvereinigungen, die Vereinigungen der Arbeitspartner im weiteren Sinne und die Berufsvereinigungen einschließlich der Berufsgenossenschaften.

2. *Vereinigungen im sozialen Bereich*, gleichgültig ob es sich dabei um Verbände handelt, die soziale Interessen ihrer Mitglieder vertreten, oder um solche, welche unbestimmten oder bestimmten Personengruppen helfen oder deren Selbsthilfe unterstützen wollen.

3. *Vereinigungen im Freizeit-Bereich*, welche der gemeinsamen Pflege von Sport, Musik, Hobbys, Geselligkeit usw. und eventuell auch der Wahrnehmung sich damit verbindender Interessen dienen.

4. *Vereinigungen im Bereich von Kultur, Politik und Religion*, deren gemeinsames Merkmal sich aus der Wertorientierung ergibt — und damit vielfach in die Behauptung einmündet, man spreche für eine Gruppe, die viel größer als die im eigenen Verband organisierte sei; zu den kulturellen Vereinigungen gehören auch solche wissenschaftliche, die nicht zu den Berufsvereinigungen zählen.

5. Einen Sonderfall bilden schließlich die *Vereinigungen von politischen und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes*, also

⁷⁾ K. v. Beyme, a. a. O., S. 31.

in der Hauptsache die Vereinigungen der Gemeinden, Gemeindeverbände und ihrer selbständigen oder nicht selbständigen Einrichtungen. Von einem Sonderfall müssen wir deshalb sprechen, weil hier der Theorie nach keine „eigenen“ oder „Gruppeninteressen“ zu repräsentieren sind und sich hinsichtlich des Mandats der Organe dieser Vereinigungen Schwierigkeiten ergeben können.

Diese Gruppen von Vereinigungen lassen sich in Kürze etwa so beschreiben:

Wenig Zuordnungsschwierigkeiten gibt es bei der Organisation von *Freizeitinteressen*. Die entsprechenden Vereinigungen — meist eingetragene Vereine — bilden ihrer Zahl nach mit Abstand die größte Gruppe. In ihren regionalen und bundesweiten Zusammenschlüssen und in ihren Dachverbänden errechnen sich auch Mitgliederzahlen, welche mit denen des Deutschen Gewerkschaftsbundes — nach den Kirchen der mitgliederstärkste Verband schlechthin — konkurrieren können⁸⁾. Die Freizeitvereinigungen verfügen darin über das weithin gemeinsame Merkmal, daß sie Dienstleistungen erbringen. Unter diesem Oberbegriff lassen sich dann so unterschiedliche Vereinigungen zusammenfassen wie der ADAC, bei dem man sich als Mitglied bestimmte Dienstleistungen „kauft“, oder die Wissenschaftliche Buchgesellschaft, welche die Vereinsform — und die Mitgliedsbeiträge als deren Ausdruck — benötigt, um die Ladenpreisbindung von Büchern zu umgehen, oder ein kleiner Gesangs- oder Wanderverein, in dem Mitglieder direkt zusammenkommen oder in dem ihr Kontakt und gemeinsame Veranstaltungen durch den Vereinsvorstand erleichtert oder initiiert werden. Dabei geht es dann um sehr unterschiedliche Formen auch der Mitgliedschaft, weil diese sowohl persönliches Engagement als auch bloß Beitragshingabe und viele Formen dazwischen bedeuten kann — natürlich auch innerhalb eines Vereins selbst, der durchaus für die Masse der Mitglieder nur Zahlstelle zu sein braucht, während er für einen Kern noch ganz andere Bedürfnisse befriedigt. Eine Analyse erschweren innerhalb dieser Gruppe deren *Dachverbände*. Bei ihnen kann es sich viel stärker um Repräsentation organisierter Interessen handeln, um Interessenwahrneh-

mung in der und gegenüber der Öffentlichkeit, um Einflußnahmen auf die politische Führung. Dachverbände wirken in diesem Sinne als Lobby für den Bau von Sportanlagen oder für die Pflege des Musikunterrichts in den Schulen. Zwischen ihnen und der Ministerialbürokratie oder der Politik gibt es persönliche Beziehungen und Bindungen. Unübersehbar sind auch die ökonomischen Interessen, welche auf dieser Ebene ins Spiel gelangen. Freizeit und Freizeitinteressen erweisen sich somit als mehrdimensional. Der Sport diene als Beispiel, wenn er hier der Erholung wegen, dort als Disziplinierungsmittel oder als Reaktion auf Werbeeinflüsse betrieben wird. Auf diese Weise machen erst die Dachverbände deutlich, welchen Mechanismus auch die Organisation von Freizeitinteressen darstellen kann — das „kann“ bleibt wichtig; wer hinter allem und jedem nur die ökonomischen Impulse wittert, wird der Realität kaum gerecht.

Eine ebenso facettenreiche Gruppe bilden die *Vereinigungen im sozialen Bereich*. Die Vereinigungen dieser Gruppe unterscheiden sich von den Vereinigungen im Wirtschafts- und Arbeitssystem dadurch, daß sie sich nicht am Berufsfeld orientieren, die Mitgliedschaft in ihnen also in aller Regel mit dem Beruf als der hauptsächlichlichen Erwerbsquelle nichts zu tun hat. Im Mittelpunkt der Bestrebungen von Vereinigungen dieser Gruppe steht die soziale Hilfe im weitesten Sinne. Es kommt mithin zum Zusammenschluß, weil Besonderheiten der sozialen Position als benachteiligend empfunden werden oder objektiv benachteiligend sind und man hofft, dies durch eine gemeinsame Organisation mindern oder sogar beseitigen zu können. Zu der genannten Gruppe zählen die vielen Selbsthilfeorganisationen von den Clubs der Langen bis hin zu den Vertriebenenverbänden, soweit sich diese überwiegend als Sozialverbände betrachten, was zunehmend weniger der Fall ist, oder von den Hausfrauenverbänden bis zu kleinen Zusammenschlüssen älterer Menschen. Neben wenigen großen Verbänden geht es im Selbsthilfebereich meist um kleine Vereine, die den Vereinszweck schon erreichen, indem es eben zum Zusammenschluß und damit zum Kontakt, zum Erfahrungsaustausch und zur unmittelbaren persönlichen Hilfe kommt. Ähnlich fällt das zahlenmäßige Verhältnis auch bei denjenigen sozialen Vereinigungen aus, die vorwiegend der Hilfe für andere dienen. Hierzu zählen das Rote Kreuz, die Caritas oder die Innere Mission, Vereinigungen der Gefangenenfürsorge, der Verein der Freundinnen junger Mädchen, der Seerettungsdienst, der Mütterdienst, die zahllosen Fördervereine für

⁸⁾ Der DGB meldete Ende 1969 etwa 6,5 Millionen Mitglieder (DAG: ca. 470 000; DBB: ca. 720 000). Zum gleichen Zeitpunkt gehörten dem Deutschen Sportbund ca. 7,8 Millionen aktive und passive Mitglieder an, die in über 38 000 Vereinen organisiert waren. Dem Deutschen Sängerbund rechneten sich an über 10 000 Vereinsorten fast 15 000 Vereine und etwa 1,5 Millionen Mitglieder zu, darunter allerdings über 930 000 „fördernde“.

Kindergärten, Schulen, Altersheime, Erholungsheime usw. und bedingt auch die freiwilligen Feuerwehren. Insgesamt bilden die Vereinigungen dieser Gruppe einen Bereich, in dem zu einem Teil soziale Selbstregulierung innerhalb der Gesellschaft stattfindet — dies macht auch den Schwerpunkt der Tradition aus —, wobei wir unberücksichtigt lassen, ob man dabei Mängel im sozialen System nur verhüllt oder sie zureichend transparent macht, während zu einem anderen Teil spezifische Vereinigungen eben verdeutlichen, daß Selbsthilfe nur begrenzt wirkt, also der Staat eingreifen muß. Ein Teil der großen Sozialverbände konzentriert sich deshalb auch ganz auf die Lobby-Tätigkeit — als Beispiel dafür sei das Deutsche Studentenwerk genannt, ehemals ein der Selbsthilfe dienender Verein, heute ein Dachverband mit dem wichtigsten Zweck, in Bonn studentische Sozialbelange zu vertreten⁹⁾.

Die Vereinigungen im Bereich von Kultur, Politik und Religion bilden eine höchst differenzierte Gruppe. Ihr gehören Vereinigungen zur Förderung „ideeller“ Interessen an, weiterhin also Gesinnungsgemeinschaften. Als gemeinsames Merkmal läßt sich die Wertorientierung oder das „pflegende“ Element ansprechen. Verbindlicher wirkt die negative Abgrenzung: Die Vereinigungen dieser Gruppe streben für ihre Mitglieder oder für sich selbst keine ökonomischen Vorteile und keine soziale Sicherung an und im Vergleich zu Freizeitvereinigungen spielt für sie auch die „Geselligkeit“ oder eine sonstige „Freizeitgestaltung“ keine ausschlaggebende Rolle — etwas spielt dieses Moment allerdings stets mit herein. Aus der Wertorientierung ergibt sich das verbreitete Bestreben in Vereinigungen dieser Gruppe, für eine „Quasi-Gruppe“ aller Rechtgläubigen, Vernünftigen, Naturliebenden usw. zu sprechen. Was man selbst als „Wert“ empfindet, gilt objektiv als Wert und soll dementsprechend allgemein anerkannt werden. In Vereinigungen dieser Gruppe kann es deshalb missionarisch oder auch sektiererisch zugehen; meist handelt es sich aber um eine einfache Fördertätigkeit, mit deren Hilfe man in der Öffentlichkeit Akzente zu setzen hofft. In diesem Sinne gibt es eine große Spannweite von Vereinigungen, die zu der behandelten Obergruppe zählen: unter den politischen Gruppen z. B. die Europa-Union oder Landsmannschaften; unter den kulturellen Gruppen die Tier- oder Naturschutzvereine oder die

zahllosen Verbände, die sich der Erhaltung von Brauchtum oder Kunstwerken widmen; unter den weltanschaulichen oder religiösen Gruppen schließlich die Kirchen oder besondere Gesinnungsbünde.

In diesem Zusammenhang ergeben sich zwei Besonderheiten: Die eine bilden die großen *christlichen Kirchen*. Sie wollen in Zusammenhang mit dem Verbandswesen nicht erwähnt werden und allenfalls als Vereinigung sui generis gelten, was die ihnen verliehene Privilegierung in praxi auch unterstreicht¹⁰⁾. Zu einem Teil drückt sich in diesem Verhalten die Ablehnung all dessen aus, was sich mit dem Begriff der „pressure group“ verbindet. Klaus von Beyme weist aber sicher zutreffend darauf hin, daß „von seinem Selbstverständnis her gesehen... jedoch kaum ein Verband eine ‚pressure group‘ ist“¹¹⁾. Fraglos repräsentieren aber auch die Kirchen Interessen, vertreten sie gegenüber Öffentlichkeit und politischer Führung und bedienen sich nahezu aller üblichen Mittel der politischen Einflußnahme. Umgekehrt ergeben sich für das einzelne Kirchenmitglied: Mitgliedschaft, Beitragspflicht, Mitwirkungsmöglichkeiten und immer wieder die Frage, ob denn Kirchenvertreter durch jene Mitwirkung dazu legitimiert sind, so im Namen der Kirchenmitglieder zu sprechen, wie sie es oft tun, oder ob man sich als Kirchenangehöriger mit der von den Kirchen beanspruchten Legitimation abfinden soll, Stellungnahmen auch ohne Zustimmung der Kirchenangehörigen abgeben zu können — mit der Begründung, die Kirche sei kein demokratisch sich legitimierender Verband, sondern eine eigenen Gesetzen unterworfenen *societas*, eine Auffassung, die zwischen den beiden großen Kirchen kontrovers ist.

Als eine andere Besonderheit seien hier die spezifisch *wissenschaftlichen Vereinigungen* angesprochen, die im allgemeinen den kulturellen zugerechnet und dann vergessen werden. Zu einem Teil fällt die Wissenschaftspflege in den Bereich der Fortbildung und damit in die Zuständigkeit berufsständischer Vereinigungen. Was übrig bleibt, bedarf insofern der „Pflege“, als es andernfalls nicht genügend zur Geltung käme. So gesehen übernehmen die zahllosen historischen Vereine eine wichtige wissenschaftsfördernde Funktion, ähnlich der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen oder ähnlich auch einem Verein, der nur existiert, um eine Ex-

⁹⁾ Vgl. die vom Vorstand des DSW herausgegebene Schrift: *studentenwerke '71*, Bonn 1971, mit Beiträgen über die Chance der eigenen Lobby-Tätigkeit.

¹⁰⁾ Vgl. dazu R. Breitling, a. a. O.

¹¹⁾ K. v. Beyme, a. a. O., S. 32.

pedition zu fördern. Der Bereich verdient auch deshalb hervorgehoben zu werden, weil er nur gering besetzt ist. Wissenschaftsförderung ohne unmittelbare ökonomische oder persönliche Interessen kommt selten vor; entsprechende Vereine finden auch nicht viele Mitglieder. Nur in den eher traditionellen Bereichen wie denen der Geschichtswissenschaft, der Literatur oder der Sprachforschung, der Musik und der Geographie gibt es genügend Förderorganisationen, deren Mitglieder ohne materielle Interessen etwas ermöglichen — sei es auch nur das Verfügbarmachen eines Sockelbetrages, mit dessen Hilfe man dann öffentliche Zuschüsse erhalten kann.

Als Sonderfall wurde die Gruppe der *Vereinigungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts* eingeführt. Wie bei anderen Interessenverbänden auch geht es diesen Vereinigungen um eine Interessenvertretung gegenüber Öffentlichkeit und politischer Führung. Bund und Länder beherrschen die „Bundesebene“ unmittelbar, die Länder über den Bundesrat. Der kommunale Bereich findet sich nicht vertreten, obgleich der Bundesgesetzgeber z. B. auch über die Finanzausstattung der Gemeinden entscheidet. In dieser Sicht bedeuten der Deutsche Städtetag oder der Gemeindetag einen Repräsentationsersatz. In anderer Sicht geben sie den Hintergrund ab für die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaften kommunaler Arbeitgeber (als Tarifpartner) oder für mannigfache Dienstleistungen gegenüber den Mitgliedern, wobei nur die Arbeit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung erwähnt sein soll. Dennoch bleibt es ein Sonderfall, daß mit Hoheitsrechten ausgestattete Gebietskörperschaften sich in Verbänden eigener Art zusammenfinden, um dann gemeinsam Lobbyfunktionen wahrzunehmen. Das schwört den staatsrechtlichen Zwiespalt herauf, daß nämlich kommunale Mandatare des Souveräns mit staatlichen Mandataren des gleichen Souveräns Interessenkonflikte z. B. um Steueranteile austragen — ein Konflikt, den man hinsichtlich des Bundesrates durch dessen formale Konstruktion als reines Bundesorgan vermeiden konnte. Sicher läßt sich in der Staatspraxis jener Zwiespalt neutralisieren; bei der relativen Sonderstellung der Gruppe aber bleibt es. Zur Gruppe gehören außerdem Vereinigungen wie die Westdeutsche Rektorenkonferenz, ebenfalls ein Zusammenschluß öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften; der Zwiespalt erscheint hier weniger deutlich; die Frage nach dem Mandat stellt sich jedoch ebenfalls.

Abschließend wenden wir uns der Gruppe von Vereinigungen zu, von der am meisten die Rede ist und die vielfach allein als der Inbegriff für Interessengruppen gilt, also den *Vereinigungen innerhalb des Wirtschafts- und Arbeitssystems*. Trotz mancherlei Bedenken kann man hier von einer Gesamtgruppe sprechen, weil es alle anzusprechenden Vereinigungen deutlich mit beruflichen oder ökonomischen Interessen ihrer Mitglieder zu tun haben — zumeist sogar mit primären Interessen¹²⁾. Sicher berücksichtigt man daneben auch Dienstleistungsbedürfnisse und bemüht sich um Erfahrungsaustausch, Fortbildung, Information. In der Hauptsache geht es aber um die Interessenvertretung „nach außen“, wobei „außen“ dann als Ansprechpartner entweder der Staat oder seine Organe oder aber andere Interessenvertretungen auftauchen. Deskriptiv läßt sich innerhalb der Gruppe ein *engerer Wirtschaftsbereich* ausmachen, in dem vorwiegend die Produzentenvereinigungen auftreten, also die Industrie- und Handelskammern, die (fachlichen) Wirtschaftsvereinigungen, die Handwerkskammern und Innungen usw., alle orientiert an den verschiedenen Branchen und Formen der Produktion und der Verteilung von Gütern. Als Mitglieder treten fast ausnahmslos Betriebe auf, vertreten durch die Inhaber oder deren Beauftragte, so daß die Produzentenvereinigungen zugleich auch Arbeitgebervereinigungen darstellen; beschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer in Kammern und Innungen ändern daran nichts. Partner dieser Produzentenvereinigungen müßten idealtypisch Konsumentenvereinigungen sein. Sie fehlen weithin. Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verbraucherverbände kann die Lücke nicht ausfüllen; das Konsumenteninteresse erscheint als ein zu allgemeines Interesse, um eine Repräsentationschance zu finden. Das verweist auf ein Kernproblem des Verbandesystems. Wir kommen darauf zurück.

¹²⁾ Vgl. zum Folgenden Joseph H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956; Viola Gräfin Bethusy-Huc, Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962; Gerard Braunthal, Wirtschaft und Politik — Der Bundesverband der deutschen Industrie, in: Politische Vjschr. 1963, S. 369 ff.; Karl O. Hondrich, Die Ideologien von Interessenverbänden, Berlin 1963; Günter Schmölbers, Das Selbstbildnis der Verbände, Berlin 1965; Edwin Buchholz, Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft. Eine Analyse ihres Ordnungs- und Selbsthilfesystems als Beitrag zu einer Theorie der Wirtschaftsverbände, Tübingen 1969; Christa von Braunschweig, Der Konsument und seine Vertretung. Eine Studie über Verbraucherverbände, Heidelberg 1965.

Neben dem Wirtschaftsbereich gibt es den *Arbeitsbereich* mit den Organisationen der Arbeitspartner. Hier erhält ein Unterschied Bedeutung: Die Arbeitgeber verfügen über ein weitgefächertes Verbändesystem; sie können deshalb einfunktionale Arbeitgebervereinigungen bilden — zusammengefaßt in der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände neben der Vertretung öffentlicher Dienstherren. Demgegenüber übernehmen die Gewerkschaften nur im Mittelpunkt ihres Funktionsbündels Aufgaben als Tarifpartner, um im übrigen zahllose Dienstleistungen zu erbringen, „öffentliche“ Funktionen wahrzunehmen und dem Anspruch nach die Arbeitnehmer auch gesellschaftspolitisch zu vertreten¹³⁾. An Organisationen stehen dafür vor

allem die Einzelgewerkschaften des DGB, die DAG und der DBB¹⁴⁾ bereit. Schließlich sind noch die *Berufsvereinigungen* zu erwähnen, die nicht zugleich Produzentenvereinigungen sind, in erster Linie also die Vereinigungen der freien Berufe und ihre Kammern sowie die Vereinigungen der Landwirtschaft, zu denen wieder zum Teil ein entsprechendes Kammersystem gehört. Ein großer Teil der Fragen wegen des von Verbänden ausgeübten Einflusses auf die politische Willensbildung stellt sich in Zusammenhang mit diesen Vereinigungen des Wirtschafts- und Arbeitssystems. Die übrigen Vereinigungen bleiben gleichwohl wichtig, insoweit sie Funktionen im gesellschaftlichen System wahrnehmen, die für das System unentbehrlich sind.

Welche Interessen finden sich repräsentiert?

Welche Interessen werden durch dieses Vereinigungssystem repräsentiert? Einige Zahlen geben ersten Aufschluß. Da wir die Zahl der Vereinigungen nicht kennen, läßt sich auch die Zahl ihrer Mitgliedschaft nicht ermitteln. Umgekehrt erlaubt aber die Befragung eines repräsentativen Bevölkerungsquerschnittes eine Hochrechnung. Ihr zufolge kann man davon ausgehen, daß, bezogen auf denjenigen Teil der Gesamtbevölkerung, der älter als 14 Jahre ist, die Turn- und Sportvereine etwa 18 Prozent dieses Bevölkerungsteils als Mitglied haben und etwa ebensoviel die Gewerkschaften einschließlich des Deutschen Beamtenbundes, daß etwa 7 Prozent einem musischen Verein angehören, etwa 6 Prozent einem kirchlichen Verein, etwa 5 Prozent einem Berufsverband mit Pflichtmitgliedschaft und ebensoviel einem Hobby-Verein. Dabei überwiegt in der Regel die Mitgliedschaft der Männer; von den Frauenvereinen abgesehen zählen nur die kirchlichen Vereine mehr weibliche als männliche Mitglieder (72 : 28) und neben ihnen die Jugend- und Wandervereine, die aber insgesamt nicht sonderlich ins Gewicht fallen¹⁵⁾.

Relativiert man ein solches Befragungsergebnis auf das umrißhaft ermittelte System von Vereinigungen, erhält man ein vergleichsweise plastisches Bild. Vordergründig gelingt den Freizeitinteressen im weiteren Sinne in besonderem Maße die Organisation. Diese Feststellung erscheint gerechtfertigt, weil wir im Vereinigungssystem ein weit gestreutes Angebot vorfinden und daneben eine große *Mitgliederzahl* — die Mitgliedschaft ist dabei in der Regel ohne jeden Zwang zustande gekommen. Neben der Mitgliedschaft erscheint aber der *Organisationsgrad* besonders wichtig. Bezieht man ihn in die Betrachtung ein, differenziert sich das Bild. Zwar lassen sich die vier Bereiche Wirtschaft und Arbeit, Soziales, Freizeit, Kultur-Politik-Religion nicht scharf unterscheiden. Fraglos ergeben sich zwischen ihnen aber grundlegende Unterschiede hinsichtlich des Organisationsgrades.

Einen hohen Organisationsgrad weisen nur die Vereinigungen im Produzenten- und Berufsbereich auf: Alle Handwerksbetriebe, alle Werften, alle Rechtsanwälte, Ärzte oder fast alle Landwirte sind in ihnen organisiert, manchmal in einem merkwürdigen Nebeneinander von Zwangsmitgliedschaft (in der Kassenärztlichen Vereinigung oder in der Landwirtschaftskammer) und freiwilliger Mitgliedschaft (im Hartmannbund oder im Deutschen

¹³⁾ Vgl. dazu vor allem Joachim Hirsch, *Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften*, Stuttgart 1966.

¹⁴⁾ Auch der Deutsche Beamtenbund bezeichnet sich ausdrücklich als „Gewerkschaft der Berufsbeamten“.

¹⁵⁾ Vgl. dazu Ralf Zoll, *Interesse — Einfluß — Konflikt*, Schwalbach b. Frankfurt 1970, S. 69 ff., Band 7 der in Anm. 4 genannten Reihe (geplant für 1974) wird unter dem Titel „Aktion und Apathie“ die Ergebnisse empirischer Erhebungen über die fak-

tische politische Beteiligung zusammenfassen und dabei auch die Vereins- und Verbandsmemberschaft berücksichtigen. Frühere Zahlen: DIVO-Institut (Hrsg.), *Der westdeutsche Markt in Zahlen*, Frankfurt a. M. 1963, S. 240 f.

Bauernverband)¹⁶⁾. Weniger hoch erscheint der Organisationsgrad im Arbeitsbereich. Hier sind zwar fast alle Arbeitgeber organisiert; von den Arbeitnehmern gehört indessen nur ein gutes Drittel einer Gewerkschaft an. Demgegenüber besteht ein nahezu völliges Defizit im Konsumentenbereich.

Im Ergebnis findet sich der *höchste Organisationsgrad* im Wirtschafts- und Arbeitsbereich, kurz: im *Erwerbsbereich*, wobei es allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Produzenten, Arbeitgebern und freien Berufen auf der einen Seite und den Arbeitnehmern auf der anderen Seite gibt. Die Organisation ökonomischer Interessen gelingt also vergleichsweise gut.

Angesichts einer solchen Feststellung wirkt der Hinweis auf die *Mitgliederzahlen* nur eingeschränkt relevant. Statistisch verfügen die Vereinigungen im Bereich von Kultur, Politik und Religion über die größten Mitgliederzahlen, wenn man die Kirchen einbezieht. Verzichtet man darauf wegen der relativ geringen Aussagekraft der Mitgliederzahlen oder wegen des unklaren Zusammenhangs zwischen Mitgliedschaft und deren Repräsentation, dann gibt es eine wohl ziemlich eindeutige Reihenfolge. Besonders günstig gestellt finden sich die *Freizeitvereinigungen*. Die meisten von ihnen können aufgrund ihrer hohen Mitgliederzahlen ihre Vereinszwecke autark erfüllen; auf die auch dem Vereinssystem zugute kommende öffentliche Sportförderung oder auf die Zusammenhänge zwischen Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs und den Interessen etwa von Wander- oder Heimatvereinen brauchen wir schon deshalb nicht einzugehen, weil wir einleitend jeder Vereinigung potentiell eine Lobby-Funktion zugesprochen und auf den Zusammenhang zwischen Freizeitinteressen von Mitgliedern und ökonomischen Interessen anderer Art schon hingewiesen haben. Man mag von gesellschaftskritischen Positionen aus hier zu erheblichen Einwänden gelangen; auch ohne dies empirisch quantitativ belegen zu können, gehe ich davon aus, daß die Mas-

¹⁶⁾ Abgesehen von Vereinigungen mit Zwangsmitgliedschaft und Sonderfällen wie den Arbeitgebervereinigungen spricht man den Verbänden der Landwirtschaft einen besonders hohen Organisationsgrad zu; als Verband mit dem höchsten (freiwilligen) Organisationsgrad bezeichnet sich der Deutsche Bundeswehr-Verband praktisch also eine Gewerkschaft — im Selbstverständnis „eine berufsständische Vertretung der Soldaten“. Vgl. Hermann Giesen, Der Deutsche Bundeswehr-Verband, Bonn 1970 [in der Reihe „Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland“, in der noch weitere hier einschlägige Vereinigungen dargestellt sind].

se der Mitglieder in diesem Bereich aus eigenem Antrieb zur Mitgliedschaft gelangt und die dabei erkennbaren Bedürfnisse auch befriedigt findet. Daß Vereine außerdem andere Funktionen wahrnehmen, in die Lokalpolitik eingreifen oder mit ihren Dachorganisationen auf das Programm öffentlich-rechtlicher Sendeanstalten einwirken, steht auf einem anderen Blatt, ist aber jedenfalls Folge, nicht Veranlassung dieses Vereinssystems.

Ungleich weniger günstig liegt es hinsichtlich der Mitgliederzahlen bei den im weiteren Sinn *wertorientierten Vereinigungen*. Ihr Organisationsgrad bleibt gänzlich unbekannt, weil man z. B. die Zahl der an der Geschichte des Landes Lippe Interessierten nicht ermitteln und damit auch nicht den etwa 750 Mitgliedern des einschlägigen Vereins gegenüberstellen kann. Der Begriff taugt also in diesem Zusammenhang nichts; er setzt, wie sich erneut bestätigt, greifbare Interessen voraus. Man muß infolgedessen bewerten. Dazu fehlen jedoch Maßstäbe, über die Konsens besteht. Deshalb begnügen wir uns mit einigen bloßen Feststellungen: Die Erwachsenenbildung und die Kulturpflege in einem weiteren Sinne werden von weitaus mehr Menschen in Anspruch genommen als — in Vereinsform — „getragen“. Tier- oder Naturschutzvereine — die Berufsvereinigungen der Landwirtschaftsexperten, Förster oder Jäger gehören nicht hierher — vereinigen zwar meist relativ mehr Mitglieder, sicher aber nur einen Bruchteil der Interessierten. Weltanschauliche oder politische Gruppierungen wie die Humanistische Union oder die Deutsche Atlantische Gesellschaft leiden allesamt unter Mitgliedermangel und viele von ihnen — was dann das Besondere an der Humanistischen Union ausmacht, auf die das nicht zutrifft — existieren nur, weil sie öffentliche Zuschüsse erhalten. Manche wissenschaftliche Vereinigungen gehen noch einen Schritt weiter und existieren überhaupt nur, um öffentliche Zuschüsse zu erhalten, um also die öffentliche Hand auf eine Aufgabe der Kulturpflege i. w. S. hinzuweisen. Gänzlich fallen schließlich im Blick auf ihre Mitgliederzahlen die *sozialen Vereinigungen* ab, wenn man die Vertriebenen- und die Kriegsoferversverbände als Ausnahme gelten läßt. Die „großen“ Sozialverbände sind eher Institutionen als Vereinigungen (Werke der Kirchen, nominelle Vereine mit beschränkter Mitgliederzahl usw.), und die kleineren Verbände und Vereinigungen betreiben ihr Geschäft meist mit relativ wenigen Mitgliedern, vielfach deutlich zwischen aktiven und nur fördernden Mitgliedern unterscheidend.

Ökonomische Interessen im *Erwerbsbereich* haben die größte Repräsentationschance. In diesem Bereich gibt es den höchsten Organisationsgrad und mit dem DGB auch die Organisation mit der höchsten Mitgliederzahl. Dabei obwaltet offenkundig die Tendenz, die Organisation zu straffen. Das Gegenbild liefert der Freizeitbereich, in dem es die größte und damit differenzierteste Vereinigungschance gibt, der Gesichtspunkt der Organisation und ihrer Schlagkraft aber kaum eine Rolle spielt. Im sozialen Bereich ähneln dagegen die Vereinigungen, die materielle Interessen ihrer Mitglieder wahrnehmen, dem Organisationsbefund des Erwerbsbereiches; die Vereinigungen, welche selbst Hilfe leisten, machen sich oft mitgliederunabhängig — man muß es wohl als Ausnahme betrachten, daß ein reiner Mitgliederverein eine größere Einrichtung (z. B. ein Altenheim) auf längere Sicht hin allein unterhält. Abstrakt läßt sich sagen, daß primäre persönliche Interessen sowohl die Gruppe der wenigen Großverbände als auch die Gruppe der zahlreichen Freizeitverbände bestimmen, in dem ersten Fall der Adressat der Verbandsarbeit aber die Außenwelt ist und in dem zweiten Fall das Mitglied selbst — zwischen Verband und Verein ergeben sich so idealtypische Unterschiede; auch die Organisation läßt sich hier noch anfügen als der Vereinigungstypus, der sich ggf. eher mitgliederunabhängig stellt. Da wir uns jedoch auf eine Begriffsdiskussion an dieser Stelle nicht einlassen, entwickeln wir daraus auch keine neue Typologie.

Immerhin bleibt die Frage nach dem inneren Befund wichtig; sie leitet über zum Thema der Partizipationsmöglichkeiten des Mitglieds. Vorher muß jedoch noch der Lückentest folgen: Welche greifbaren Interessen finden sich nicht repräsentiert? Im Wirtschaftsbereich fallen hier die Konsumenteninteressen ins Auge, im Sozialbereich die Interessen großer Gruppen Betroffener, z. B. die der „Alten“, die der Krankenhausbenutzer, die der Krankenversicherten; im Freizeitbereich gibt es keine Repräsentanz z. B. der Fernsehschauer, weshalb sich dann Programmzeitschriften zur Ersatzrepräsentanz hochstilisieren können. Die größten Lücken finden sich endlich im Bereich der Kultur i. w. S.: das Interesse der Landespflege, das der Brauchtumpflege, das der Pflege der Überlieferung, das der Förderung von Wissenschaft, welche nicht unmittelbaren ökonomischen oder Prestigeertrag bringt, das der „Umwelt“ und ihrer Schutzbedürftigkeit verfügt nicht über einen eigenen „mächtigen Patron“; kleine Vereinigungen verdeutlichen oft nur, woran es fehlt. Natürlich verschwinden derartige Funktionen nicht gänzlich aus dem gesellschaftlichen System. Es genügt aber nicht, wenn allgemeine Belange nur von denen vertreten werden, die damit berufliche Interessen verbinden, wenn also nur die Förster Fürsprecher des Waldes, nur die Lehrer Fürsprecher der Schule, nur die Journalisten Fürsprecher „freier“ Berichterstattung sind.

Organisation und Mandat der Verbände

In diesem Zusammenhang stellt sich noch einmal die Frage nach der Organisationsstruktur der Vereinigungen. Hierzu sei vorab erklärt: Will man nicht aus dem demokratischen ein Totalprinzip machen, bleibt die generelle Frage nach der verbandsinternen Demokratie und nach den Rechten des Mitglieds ohne allgemeines Interesse, solange kein Mitgliedszwang besteht und das Mitglied jederzeit austreten kann. Damit interessiert auch die Organisationsstruktur nicht. Legitimitätsfragen tauchen erst auf, wenn es für die Mitglieder ein existentielles Interesse auf Beteiligung an der verbandsinternen Willensbildung geben kann, gleichgültig ob das mit ökonomischen Belangen zu tun hat oder damit, daß Verbandsvorsitzende öffentlich namens ihrer Mitglieder sprechen. Das Mandatsproblem tauchte in der Bundesrepublik in Zusammenhang mit dem „politischen Mandat“ der ver-

faßten Studentenschaft auf und führte sogar zu gerichtlichen Auseinandersetzungen. Natürlich war es nicht der erste Fall, daß ein Verband mit Zwangs- oder automatischen Mitgliedern politische Erklärungen abgab; nur erinnerte man an denkbare Mandatsbeschränkungen erst, als solche Erklärungen nicht mehr in die eingebürgerte Bandbreite der Auseinandersetzungen paßten. Faktisch stellt sich jenes Mandat als Organisationsproblem dar; im Rahmen der Organisation erfolgt die Willensbildung, welche ggf. ein öffentliches Handeln namens der Mitglieder legitimiert. Unter solchem Aspekt ergeben sich für die Verbände erste Maßstäbe aus der Sache selbst. Daß es z. B. im ADAC kein sonderlich reges Mitgliedsleben gibt und hier wie anderswo Mitgliedschaft nur eine Vorbedingung für das Abrufen von Dienstleistungen bedeutet, bleibt für unser Thema ohne Belang, so-

lange sich der ADAC nicht allgemein zur Politik äußert. In Fragen des Straßenverkehrs darf er es bei einiger Zurückhaltung, weil alle Mitglieder wissen müssen, daß mit und ohne ihre Beteiligung der ADAC als sachverständiger Verband sich um Gehör bemüht — wie weit er es aufgrund seiner Organisationsstruktur dann auch findet, ist eine andere Frage. Auch die faktische Lobby-Funktion, welche der ADAC für die Automobilindustrie wahrnimmt, mag gesellschaftskritisch zu würdigen sein, bleibt aber nur dem unbedarften Mitglied verborgen. Tatsächlich besteht so kein Widerspruch zwischen dem, was der ADAC tut, und seiner Organisationsstruktur. Ihn gibt es noch viel weniger in den zahlreichen Vereinigungen mit einem „harten“ Mitgliedskern, bei denen die Organisationsstruktur nur unter dem Gesichtspunkt der Verwertung des Vereinsvermögens von größerem Interesse sein könnte.

Die Wünschbarkeit oder sogar Notwendigkeit einer realen *Beteiligungschance für das Mitglied* stellt sich mithin nicht in allen Fällen. Mit Sicherheit stellt sie sich aber dann, wenn man einer Vereinigung angehören muß, gleichgültig ob der Zwang gesetzlich oder durch ein faktisches Monopol auferlegt ist. Weiter müßte sich diese Frage an solche Vereinigungen wenden, die namens ihrer Mitglieder nicht nur rechtsgeschäftlich handeln — das tun alle Vereine —, sondern eben auch öffentlich auftreten: Hier interessiert Öffentlichkeit und Mitglieder die Legitimation der Verbandssprecher. So muß man z. B. unbedingt die Legitimation der vielen Verbandsvertreter in den Rundfunkräten erörtern und erkunden, wie denn jene Vertreter innerverbandlich ausgewählt werden. Das ergibt zwei Kriterien der *Zwangsmitgliedschaft* und der öffentlichen Funktion, die sich näher bestimmen lassen. Ein dritter Bezug fällt weniger eindeutig aus. Man muß aber wohl auch von solchen Verbänden eine Beteiligung ermöglichende Organisationsstruktur erwarten, die grundlegende Interessen des Mitgliedes vertreten, weshalb Austritt oder gar Neugründung sich nicht zumuten lassen. Das erfordert allerdings eine Vielzahl von Bewertungsvorgängen. Man sollte daher mit diesem Bezug nur vorsichtig operieren.

Die drei Kriterien wenden sich an verschiedene *Adressaten*: Stattet der Staat eine Vereinigung mit Zwangsmitgliedschaft aus oder duldet er ihr Monopol, muß er für eine Organisationsstruktur Sorge tragen, welche seinen eigenen Strukturprinzipien entspricht. Das gilt im allgemeinen auch nicht als bestritten. In Selbstverwaltungskörperschaften, etwa der

Sozialversicherungsträger oder in der Bundesanstalt für Arbeit, wo in beiden Fällen ein großer Teil der Arbeitnehmer Zwangsmitglied ist, stehen diesen Vertretungsrechte zu. Auch die Landwirtschaftskammern in Norddeutschland oder die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern verfügen über eine entsprechende Organisation. Das zweite Kriterium wendet sich dagegen von außen an die Verbände. Es läßt sich aus der derzeitigen Praxis gewiß nicht ableiten; kaum jemand fragt einen Verbandsvorsitzenden nach seiner Legitimation zu öffentlichen Statements. Dennoch sollte sich eine solche Legitimation von selbst verstehen: für die Öffentlichkeit und für das Mitglied. Wer für seine Mitglieder etwas fordert oder in ihrem Namen etwas verhindern will, muß den Konsens mit den Mitgliedern nachweisen können — potentiell aus dem Vereinszweck, aktuell durch Gremienbeschluß. Gänzlich offen wirkt das dritte Kriterium. Zumeist wird sich aber doch feststellen lassen, ob es ein besonderes Interesse des Mitgliedes gibt, angesichts dessen ihm eine Mitsprache nicht mit dem Hinweis verwehrt werden darf, es könne ja jederzeit austreten. Wer sich z. B. als Gewerkschaftsmitglied auf den Rechtsschutz der Gewerkschaft im Arbeitsstreit verläßt, gerät dann, wenn ein solcher Rechtsstreit droht, in direkte Abhängigkeit. Die Gewerkschaft bedarf deshalb einer demokratischen Struktur.

Als Erfordernis soll nun gelten, daß alle Verbände, die regelmäßig öffentlich auftreten, Mindestkriterien entsprechen müssen. Ob und in welchem Umfange es in diesem Sinne *verbandsinterne Demokratie* gibt, muß mangels empirischen Materials dahingestellt bleiben. Verbreitete Erfahrung scheint es zu sein, daß die faktische Beteiligung in den Großverbänden der in den Parteien entspricht — Anwesenheit von 10 bis 25 Prozent der Mitglieder und geringe Bereitschaft, die anfallenden Nebenfunktionen zu übernehmen —, während es in dieser Hinsicht in den kleinen Vereinen schon deshalb besser liegt, weil es vor allem im Freizeitbereich oft gerade Vereinigungszweck ist, daß Mitglieder persönlich zusammenkommen. Sprechen wir idealtypisch vom Verein dann, wenn die relevanten Zwecke intern anfallen, und vom Verband, wenn es weit hin um Außenvertretungen geht, während die Organisation primär materielle Dienstleistungen erbringt, dann erscheint es auch plausibel, als allgemeinen Erfahrungssatz festzuhalten: Organisationen haben oft Mühe, ihren eigenen Erfordernissen zu entsprechen; Verbände werden in ihrer Tätigkeit oft nur von einer kleinen Gruppe von Mitgliedern getragen und

bemühen sich selten darum, die Mitgliedsarbeit und damit auch die Willensbildung der Mitglieder zu aktivieren; Vereine dagegen, sofern sie nicht Organisationen ähnlich nur einen konkreten Förderzweck verfolgen, Vereine vor allem des Freizeitbereiches also können eher eine größere Teilnahme der Mitglieder verzeichnen.

Zwangsläufig taucht das Problem der verbandsinternen Demokratie erst mit einer gewissen Größenordnung auf, angesichts der Notwendigkeit also, sich das Gepräge einer formalen Organisation zu geben. Damit scheiden, abgesehen von seinen Dachverbänden, der Freizeitbereich und auch die große Zahl der Vereinigungen im sozialen und kulturellen Bereich ganz aus. Es bleiben übrig die *großen Interessenverbände*, ein Bündel von etwa dreihundert, weniger als ein Prozent aller Vereinigungen. Von dieser kleinen Gruppe gehören die meisten zum Wirtschafts- und Arbeitsbereich und jeweils einige zum sozialen und zum kulturellen und politischen Bereich. Nur wenige davon sind wirkliche Massenverbände; fast alle verfügen über eine mehr oder weniger hoch formalisierte Organisation. Sie erschwert die verbandsinterne Demokratie aus angebbaren Gründen mehr noch als in den Parteien. Verbände benötigen wie die Parteien einen bürokratischen Kern, einen Apparat und Funktionäre. Die tatsächliche Erfüllung des Vereinigungszweckes hängt nicht nur von der spontanen oder regelmäßigen Teilnahme des Mitglieds ab, sondern auch oder sogar überwiegend von dem, was der Apparat leistet. Dazu gehören die Informationsbeschaffung und -verarbeitung, die Bereitstellung von Material, die Wahl des Zeitpunktes für Entscheidungen, die Bestimmung der Wege an die Öffentlichkeit oder umgekehrt verbandsintern die Festlegung der Mitgliederversammlungen und ihrer Tagesordnungen. Wer demgegenüber mit „ungebrochenen“ Teilnahmevorstellungen operiert, tut derartigen Organisationen Unrecht. Insonderheit kann man nicht den Großorganisationen zum Vorwurf machen, was schlechterdings unvermeidlich ist, ja man muß sogar akzeptieren, daß für ausgesprochene pressure groups die Binnenbeteiligung durch den Gruppenzweck eingeschränkt sein kann, weil — ganz pragmatisch betrachtet — eine erfolgreiche Gruppenstrategie durch allzu öffentliche Diskussion beeinträchtigt zu werden vermag.

An dieser Stelle wird dann auch der *Unterschied zu den Parteien* sichtbar. In der Theorie regte die Parteientwicklung zum Nachdenken über das Problem der vereinigungsinter-

nen Demokratie an¹⁷⁾. Widersprüchliche Antworten erklären sich daraus, daß man mit unterschiedlichen Parteitypen operierte und auch mit unterschiedlichen Annahmen über das Konkurrenzverhältnis zwischen den Parteien. Fraglos liegt es bei den Verbänden noch schwieriger: Parteien haben es überörtlich und auch entscheidend mit Grundfragen zu tun. Es erscheint so immerhin möglich, daß das Mitglied wie auch der Wähler befragt wird und seine Meinung einbringt. Die meisten Verbände haben es dagegen mit Spezialfragen zu tun¹⁸⁾. Eine *Mitgliederversammlung* eines Verbandes stellt mithin etwas anderes dar als ein Parteitag. Bezeichnet man sie als das „oberste“ Organ des Verbandes und beansprucht für dieses Organ neben der selbstverständlichen Wahl- und Kontrollkompetenz auch die Richtlinienkompetenz, kann das nur zu Scheindemokratie führen. Ein Parlament bedarf der internen Organisation, um arbeitsfähig zu sein. Seine Willensbildung findet in Ausschüssen, Arbeitskreisen oder Fraktionen statt, die Mehrheitsverhältnisse bedeuten eine Grundlegung. Jene MV, in der Regel höchstens für zwei Tage konstituiert, entbehrt die-

¹⁷⁾ Vgl. dazu aus der jüngeren Literatur vor allem Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969.

¹⁸⁾ Unter diesem Aspekt kann auch das politische Mandat zu einem neuen Problem werden. Je mehr Großverbände davon ausgehen, daß sie sich selbstverständlich mit Gesellschaftspolitik beschäftigen müssen, desto weniger leicht gelingt die Unterscheidung zu den Parteien hin. Vgl. dazu ein Interview des DGB-Vorsitzenden Heinz Vetter mit dem *managermagazin* 1 (1973), in dem Vetter auf die Frage, ob er notfalls auch an den politischen Parteien vorbei Systemveränderungen betreiben wolle, erwiderte: „Die Gewerkschaft als gesellschaftspolitische Organisation neidet den Parteien ihren Primat der Politik nicht, aber sie fühlt sich den Parteien nicht unterlegen als gesellschaftliche Kraft ... Wenn ich gesagt habe, notfalls an den Parteien vorbei, dann bin ich davon ausgegangen, daß die Parteien in ihrer Absicht, Volksparteien zu werden, bestimmte Arbeitnehmerforderungen nicht mehr erkennen. Dann wird einfach die Erkenntnis und die Willensbildung innerhalb der Arbeitnehmerschaft artikuliert werden müssen, so daß das Parlament sie begreift ...“. Im Vorwort des Geschäftsberichtes der Bundesleitung des DBB zum Vertretertag 1972 heißt es u. a.: „In den letzten drei Jahren hat sich der DBB in wachsendem Maße zu Sachfragen geäußert, die nicht unmittelbar im engeren Bereich der Interessenpolitik zu liegen scheinen. Das zeigt aber nur, daß eine Großorganisation wie der DBB sich nicht der Stimme enthalten kann, wenn es um unsere Gesellschaftsordnung neu- oder umgestaltende allgemeine Fragen geht.“ Auf dieser Linie liegt auch die immer wieder auftauchende Forderung nach einem Wirtschafts- und Sozialrat als Nebenparlament mit legitimer Beschlußfassung über Gesellschaftspolitik — so als ob nicht fast jede Politik zuletzt auch Gesellschaftspolitik sei. Diese Forderung ist zuletzt vom DAG-Vorsitzenden anläßlich der Jahreswende 1972/73 erhoben worden.

ser inneren Organisation. Eine Folge davon ist das klare Übergewicht des Vorstandes, der seinerseits über den Apparat verfügt und mit ihm über die erforderlichen Spezialinformationen. Gegen den Vorstand kann man nur durch eigene Regie etwas unternehmen; insofern sind die „Mauschelei“ am Rande der Tagung und andere Formen der Gruppenbildung ganz legitim. Nur ändert sich so an der Sachlage nichts: Solange es Verbände mit Spezialproblemen, eingebettet in spezielle Informationssysteme, zu tun haben, scheitert an und in ihnen eine Demokratisierung, wie man sie in jüngerer Zeit immer wieder verlangt — in ebenso deutlichem wie untauglichem Rückgriff auf frühere Demokratievorstellungen, deren Merkmal die kurze Zeitspanne zwischen Vorbereitung — Entscheidung — Durchführung, kurz: die größere Spontaneität war.

Im Ergebnis muß man von sehr *eingeschränkten Vorstellungen von innerverbandlicher Demokratie* ausgehen, wenn man überhaupt Einschlägiges in der Realität antreffen will. Ihren Satzungen nach genügen sicher alle Verbände mit Zwangsmitgliedschaft und die meisten Großorganisationen, außerdem weithin die Vereinigungen im Freizeitbereich einem demokratischen Mindeststandard. Verbreitet unterscheiden sich vom Grundmodell vor allem

Formen des Verbändeeinflusses

Nicht dem gesamten Vereinigungssystem, wohl aber einem wichtigen Teil davon, den 3 „großen Interessenverbänden“ nämlich, kommt unmittelbarer politischer Einfluß zu. Obgleich das Vereinigungssystem keinesfalls alle wichtigen Interessen repräsentiert und die allgemeinen Interessen nahezu ganz ausklammert und obgleich dieses System deutlicher fast noch als die politische Demokratie sich auf das Prinzip der reinen Repräsentation festlegt und die unmittelbare Teilnahme von Mitgliedern ausschaltet, nimmt es an der politischen Willensbildung teil. Dies fordert Kritik heraus. Sie beruht nicht immer auf klaren Maßstäben und bezieht sich oft auf eine Realität, die man nicht genügend erhellt. Wir behalten deshalb den deskriptiven Ansatz noch bei und stellen zunächst das „wie“ des Verbändeeinflusses dar. Dabei mag es wenig Unterschiede zwischen den westlichen Industriegesellschaften geben¹⁹⁾. Die „Lobby“ siedelt

¹⁹⁾ Vgl. dazu Henry Ehrmann (Hrsg.), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburgh 1958, sowie die bei K. v. Beyme, a. a. O., für die wichtigsten Länder angegebene Literatur.

die Wirtschaftsverbände, in denen oft nur ein ehrenamtliches Element mit gelegentlicher Bestätigung durch die Mitglieder übrig bleibt. Im übrigen aber läßt sich formal von einem eher hohen Stand der Demokratisierung sprechen. Das deutsche Vereinsrecht schützt neben den Geschäftspartnern von Vereinen auch die Mitglieder, und die Verbände beugen sich allgemeinen Gepflogenheiten. Deshalb liegen die realen Probleme nicht bei den Satzungen oder Statuten, sondern einfach darin, daß von einer gewissen Größenordnung ab die *Organisation dem Mitglied überlegen* ist. Insofern haben sicher die meisten Verbände mit wirklich personaler Mitgliedschaft nur ein eingeschränktes Mandat. Dennoch muß man puristische Folgerungen vermeiden: Das öffentliche Auftreten von Verbandsvorsitzenden erfolgt z. B. auch in der Absicht, zur Integration des Verbandes beizutragen, oft verliert auch ein öffentliches Auftreten nach vorheriger interner Diskussion an Nachrichtenwert. Pressure-groups bedürfen mithin der aktiven Spitze; richtliniengebende Versammlungen sind für sie nur schwer denkbar; was an innerverbandlicher Demokratie übrig bleibt, beschränkt sich auf Anregung, Kritik und Kontrolle und zuletzt auf die Abwahl — vorausgesetzt, man verfügt über einen Nachfolger.

sich dort an, wo politische und Verwaltungsentscheidungen initiiert werden. Das kann in Washington noch in größerem Maße der Kongreß sein, weil er sich das ausschließliche Recht der Vorlageinitiative bewahrt hat. In der Bundesrepublik ist es eindeutig die Regierung und die dieser unmittelbar nachgeordnete Ministerialbürokratie²⁰⁾. Diese eindeutige Adressatenwahl durch die deutschen Lobbyisten sagt einiges über die reale Machtverteilung in Bonn aus²¹⁾. Dennoch sollte man auch dies nicht undifferenziert sehen.

²⁰⁾ Vgl. dazu W. Hennis, a. a. O., und seine frühe Analyse der Kanalisierung des Verbandseinflusses. Mit seinen Thesen setzt sich O. Stammer, a. a. O., anhand eines dafür allerdings wenig aussagekräftigen Beispiels auseinander — gemeint ist das Personalvertretungsgesetz, bei dem erhebliche persönliche Interessen der Spitzenbürokratie im Spiel waren und konkurrierende Verbände (DBB und OTV) über unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zu Regierung und Parlament verfügten.

²¹⁾ Als Beispiel dafür, wie man daraus sehr weitreichende Schlüsse im Rahmen eines insgesamt kritischen Ansatzes ziehen kann, nenne ich Otwin Massing, Parteien und Verbände als Faktoren des

Eine Differenzierungsmöglichkeit ergibt sich durch die zeitliche Nähe zur Wahl. Bestimmt eine bevorstehende *Wahl* den politischen Alltag, behalten nur noch ganz *wenige Verbände direkten Einfluß*. Sie müssen dazu über eine tatsächliche oder doch wenigstens denkbare Mitgift verfügen: über eine größere Stimmenzahl, über einen sicheren Zugang zur Massenkommunikation, über Finanzen, die sich zur Wahlwerbung einsetzen lassen, oder über verbandsinterne Publikationen mit ähnlichen Möglichkeiten, schließlich auch über beständige Kontakte zu einer oder mehreren Parteien. Die erste Mitgift bringen nur Großverbände ein, die primäre ökonomische Interessen ihrer Mitglieder vertreten — Dachverbände aus dem Freizeitbereich scheiden hier also aus. Unter dem Aspekt denkbarer Wählerstimmen interessieren deshalb alle Gewerkschaften, der Deutsche Bauernverband und gegebenenfalls die Vertriebenenverbände, sicher auch die Kirchen, von denen allerdings nur die katholische in der Tradition direkter Wahlhilfe steht — und sich aus dieser Tradition allmählich entfernt.

Auch daraus ergibt sich kein einheitliches Bild. In den Bundestagswahlen seit 1949²²⁾ kam es zu unterschiedlichsten Verwertungen von Stimpfpaketen; allgemeine Tendenz dürfte jedoch inzwischen sein, daß kein Verband mehr über sein Stimpfpaket verfügt: Der Bauernverband gefährdete sich schon in den fünfziger Jahren selbst durch eine zu einseitige Festlegung auf die CDU und die CSU; die Wahlaufrufe des DGB ließen manchmal an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig, ohne das Wahlergebnis wirklich beeinflussen zu können; die Präferenz des Deutschen Beamtenbundes für die CDU mag einer Grundeinstellung bei den Beamten entsprechen, hinsichtlich derer sich je länger, desto mehr Veränderungen feststellen lassen; über die Wahlhirtenbriefe der katholischen Kirche gab es mit Recht sehr viel Streit, später dürfte das Mittel seine Funktion etwas eingebüßt haben — zum Teil als Folge einer größeren Breite auch der innerkirchlichen Diskussion. Anders ausgedrückt: Seit 1949 verlor die Parteienpräferenz der Großverbände eher an Gewicht. Eine solche Feststellung mag nach dem Bun-

destagswahlkampf 1972 und nach dem starken Engagement des DGB verwundern. Sicher haben auch die Großverbände zur Politisierung und zur intensiveren Information wie Meinungsbildung beigetragen und damit vielleicht die Wahlbeteiligung erhöht. Keinesfalls kann man aber sagen, sie hätten das Wahlergebnis maßgeblich bestimmt und mehr als einen Verstärkungseffekt erzielt. Unabhängig von der aktuellen Situation von 1972 erscheint die Vermutung belegbar, daß eine allzu deutliche Parteipräferenz von Verbänden deren Gewicht in Wahlsituationen eher schwächt. Dies gilt auch für die Verbandspublikationen.

Die anderen beiden Voraussetzungen von erkennbarem Einfluß vor der Wahl brauchen hier nur erwähnt zu werden. Daß *Geld* in der Politik eine große Rolle spielt und nicht von den Vermögenden zu den Arbeitnehmerparteien fließt, versteht sich von selbst. In der Bundesrepublik gibt es zahlreiche Beispiele für die direkte Unterstützung vor allem der CDU und mehr noch der CSU durch Produzentenvereinigungen der verschiedensten Art, unter ihnen solche, die nur diesem einen Zweck dienen. Auch eine Analyse der Industrieinflüsse auf Landeslisten erscheint an dieser Stelle nicht erforderlich. Was das „große“ Geld anlangt, handelt es sich jedenfalls nur um eine kleine Gruppe von Verbänden²³⁾. Andere Verbände können persönliche Wahlhilfen geben. Hier allerdings erweitert sich das Feld wieder: In Wahlzeiten gewinnt jedes Podium für die Politik Interesse. Umgekehrt stellt der einigermaßen sichere Zugang zur Öffentlichkeit ein deutlich wirksames Filter dar. Nur wenigen Verbänden gelingt dieser Zugang; in Wahlzeiten, in denen Sendeminuten genau gezählt werden, reduziert sich diese Zahl noch mehr.

Steht keine Wahl bevor, erweitert sich sowohl das Spektrum der einflußreichen Verbände als auch das der Einflußmodalitäten. Dies hängt mit der Bedeutung zusammen, die gute Beziehungen zu wichtigen Abgeordneten und solche zur Ministerialbürokratie haben. Hinsichtlich der Abgeordneten rückt hier die *Verbandsfärbung* des Parlaments ins Licht²⁴⁾, hinsichtlich der Bürokratie die *Privilegierung von Zentralverbänden* durch die Gemeinsame

politischen Prozesses, in: G. Kress u. D. Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt a. M. 1969, und Urs Jaeggi, Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M. 1969.

²²⁾ Vgl. dazu Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Köln 1971, und Th. Ellwein, a. a. O., [hier auch mit einer kurzen Darstellung des Bundestagswahlkampfes 1972].

²³⁾ Näheres und Literaturhinweise bei Th. Ellwein, a. a. O.

²⁴⁾ Vgl. dazu Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, (mit einer ausführlichen Bibliographie).

Geschäftsordnung der Bundesministerien²⁵⁾, hinsichtlich beider aber vor allem das Problem der *Information*. Verbände machen sich vielfach *informandi causa* unentbehrlich. Sie verfügen über Unterlagen, welche Regierung und Parlament nicht zugänglich sind, und sie verfügen über Apparate, welche diese Unterlagen auch sachgerecht — und dann natürlich den Verbandsinteressen entsprechend — aufbereiten können. Zahllose Verbände, vor allem Wirtschaftsverbände, wirken dergestalt völlig im stillen; es genügt, wenn sie von zuständigen Ministerialreferenten und sachverständigen Abgeordneten angesprochen werden oder diese ansprechen können.

Neben die Einflußnahme durch Information gehört die *Einflußnahme über die Öffentlichkeit*. Gelingt es einer Gruppe, ihr Thema ausreichend in die Öffentlichkeit zu bringen, erringt es auch politisches Interesse; die Chance, daß man es dann in Bonn aufgreift,

Wirkungen des Verbändeeinflusses

Faßt man das Set der verschiedenen Möglichkeiten der Verbände, politischen Einfluß zu nehmen, zusammen, lassen sich die in Relationen zu den übrigen Verbänden und Vereinigungen besonders einflußreichen und damit mächtigen Verbände ungefähr herauschälen. *Einflußreich ist demnach ein Verband*, wenn er verlässlich für seine Belange, Themen und Thesen — und auch für seine verbandsintegrierenden Spitzenfunktionäre — Zugang zur Öffentlichkeit findet, wenn er sich als Informationslieferant für Ministerialbürokratie und Parlament unentbehrlich macht, wenn er über enge Beziehungen — gleich welcher Art — zu einigen wichtigen Abgeordneten verfügt und wenn er — nicht zuletzt — seinen Geschäftspartnern oder sogar der Öffentlichkeit suggerieren kann, er vertrete nicht spezifische Gruppen-, sondern allgemeine Interessen. Im Ausnahmefall läßt sich die Einflußskala noch erweitern, weil es manchen Verbänden gelingt, für ihre Belange einen eigenen Patron auch im Kabinett zu finden. Dabei bleibt es gleichgültig, ob man dazu ein eigenes, reines Klientelministerium errichtet (ein Vertriebenen-, ein Mittelstands-, ein ärzteo-

wächst. Dazu bedarf es des Einflusses auf die Kanäle der Medien, wie ihn eine geschickte publizistische Lobby, ein interessanter Presseedienst, ein namhafter Verbandsvorsitzender oder gute Beziehungen zu Großverlegern sichern. Wieder gerät so nur eine kleine Gruppe von Verbänden ins Spiel, nun allerdings auch solche, welche weder mit gewaltigen Mitgliederzahlen noch etwa mit Geld operieren können: Das Sozialprestige der Ärzte reicht aus, um jeder Pressekonferenz eines Ärzteverbandes Pressespalten und Sendezeiten zu sichern²⁶⁾. Ähnliches gilt für Professoren oder für einen Schriftstellerverband. Die Medien, so läßt sich zusammenfassen, spiegeln die allgemein angenommene Macht- und Einflußlage in ihrer Berichterstattung wider, erweitern aber das Spektrum etwas, weil und insoweit sie sich nicht darauf beschränken, nur die anerkannt mächtigen, nur die etablierten Verbände also, zu Wort kommen zu lassen.

orientiertes Gesundheitsministerium) oder ob man bestehende Ministerien so umfunktionierte, daß aus dem Wirtschafts- ein Arbeitgeber- und aus dem Arbeits- ein Arbeitnehmerministerium wird oder niemand mehr bei einem Landwirtschaftsminister daran denkt, daß dieser nicht nur Produzenten-, sondern auch Verbraucherminister sein soll²⁷⁾.

Die derart als einflußreich zu ermittelnden Verbände sollen nach bislang verbreiteter Auffassung, welche sich theoretisch mit den gleich noch anzusprechenden Pluralismusvorstellungen verbindet, einerseits ganz selbstverständlich zum politischen System einer modernen Industriegesellschaft gehören, andererseits dort auch die unverzichtbare *Funktion des Vorsortierens und Bündelns* von Interessen wahrnehmen²⁸⁾. Der politischen Führung soll damit die Ausgleichsaufgabe er-

²⁵⁾ Einzelheiten dazu bei W. Hennis, a. a. O.; aufgrund der verbreiteten Kritik ist inzwischen die GGO wenigstens dahin geändert worden, daß die Zentralverbände nicht allein Entwurfsvorlagen erhalten, sondern mit ihnen gleichzeitig der Bundesrat.

²⁶⁾ Die Verbindung zwischen diesem meßbaren Sozialprestige und einer besonderen Statusfurcht kennzeichnet die Verbandspolitik der Ärzte, wie es F. Naschold, Kassenärzte und Krankenversicherungsreform. Zu einer Theorie der Statuspolitik, Freiburg i. Br. 1967, in einer der aufschlußreichsten Analysen von Verbandsverhalten in der Bundesrepublik Deutschland nachgewiesen hat.

²⁷⁾ Vgl. dazu Th. Ellwein, a. a. O., u. ders., Probleme der Regierungsorganisation in Bonn, in: Politische Vjschr., 1968, S. 234 ff.

²⁸⁾ Vgl. etwa Kurt Sontheimer, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, und Alfred Grosser, Deutschlandbilanz, München 1970, S. 264 ff.

leichtert, zugleich soll sie aber auch handfest auf die zu befriedigenden Bedürfnisse hingewiesen werden. Ohne das theoretisch zu vertiefen, sei gleich eingewandt, daß diese These eine säuberliche Unterscheidung von Verbands- und politischer Ebene voraussetzt, an der es aber gerade fehlt. Die enge Verbindung zwischen den Parteien und den Verbänden belegt das ebenso wie das, was sich daraus im Parlament als Verbandsfärbung ergibt und dazu führt, daß das Parlament eben keinesfalls der Adressat von Verbandsaktivitäten ist, sondern Schauplatz, wo sie aufeinanderstoßen oder eben auch nicht — die pluralistische Harmoniehoffnung des gewissermaßen selbsttätigen Ausgleichs braucht ja nicht aufzugehen und kann es institutionell auch nur schwer, wenn im Landwirtschaftsausschuß des Parlaments die Landwirte ebenso geschlossen unter sich sind wie die Beamten im Innenausschuß.

Läßt man solche Hoffnungen unberücksichtigt, kann man sich mit der Feststellung begnügen, daß das *Verbandssystem* zumindest insofern funktioniert, als es nur eine *Interessenauswahl* in den politischen Prozeß eingibt. Das erleichtert diesen Prozeß, indem es ihn entlastet — weit über die rein technische Vorbereitungshilfe hinaus. Verbände sind demzufolge unentbehrlich. Weil die Parteien Wahlhilfe benötigen, die Wähler Interessenorientierung, Parlament und Regierung den Sachverstand und die Informationen. Besteht dennoch ein Anti-Verbände-Affekt, so kann er nicht sonderlich tief sitzen; seine Vertreter nehmen ohnehin meist den eigenen Verband aus und niemand will auf die besondere Interessenartikulation neben den Parteien und auf den vielfältigen Service der Verbände einschließlich des oft gewährten Rechts- und Versicherungsschutzes verzichten. Notwendige Kritik hätte sich in diesem Sinne nur gegen die besonderen Formen des Verbändeeinflusses zu richten, in der Hauptsache dagegen, daß sich die Verbände dem umfassenden Öffentlichkeitsanspruch des politischen Systems entziehen können und daß ihr Einfluß nicht ausgewogen stattfindet. Auf dieser Linie liegen die bekannten Änderungsvorschläge, denen zufolge die Verbände zur Offenlegung ihrer Maßnahmen gezwungen, Lobbyisten listenmäßig erfaßt und die Zugänge zu den Ministerien etwas eingeschränkt werden sollen²⁹⁾. Noch einfacher nimmt sich der Vorschlag von Wilhelm Hennis aus, den Regierungsvorlagen die Stellungnahmen der

²⁹⁾ Einzelheiten bei G. Wittkämper, a. a. O.; die „Liste“ für die Lobbyisten liegt im Deutschen Bundestag seit Ende 1972 aus.

Verbände beizufügen, was unter anderem das schmutzige Spiel mancher Verbandsobristen beenden würde, nach außen ganz anders als nach innen aufzutreten.

Es bedarf des Hinweises nicht, daß an dieser Stelle der empirische Ansatz nicht mehr weiterführt. Fragt man nach den Wirkungen des Verbändeeinflusses und begnügt sich mit Deskription, verzettelt man sich in der Aufzählung der eklatanten Beispiele. Sie belegen tausendfach die abwehrende Wirkung des Verbändeeinflusses — man denke an den Widerstand der Kfz-Industrie gegenüber eingebauten Sicherheitsgurten im PKW — oder die stimulierende, ja provozierende — man denke nur an das Zustandekommen vieler Agrarsubventionen. Auch eine umfangreiche Addition solcher belegbaren Beispiele ergibt aber kein „Bild“. Man kommt um dezidierte Wertungen nicht herum. Da die dafür erforderlichen Maßstäbe sich hier nicht zureichend entwickeln lassen, begnüge ich mich mit folgenden Hinweisen:

Eine unstrittige Wirkung des Verbändeeinflusses ist bislang die *Festigung des sozialen Status quo*. Die Realität des Systems der Vereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland zeigt gruppenbezogen einen hohen Organisationsgrad und nach außen Einfluß im eben dargestellten Sinne vorwiegend dann, wenn es um ökonomische Primärinteressen geht. Dabei tritt die „Besitzstandswahrung“ in den Vordergrund; man verteidigt, was man entweder absolut oder als Anteil hat. Das Ergebnis wirkt konservierend und stellt eine Einschränkung des Handlungsspielraumes der Politik dar, die in der Konsequenz das soziale System innovationsunfähig machen kann. Als Beispiel dafür läßt sich der jahrelange erfolgreiche Widerstand der Produzentenvereinigungen gegen umweltschützende Maßnahmen nennen, gegen den es innerhalb des Verbandesystems kaum ein Gegengewicht gab.

Diese Wirkung des Verbändeeinflusses läßt sich sodann unter dem weiteren Aspekt sehen, daß sich in den Verbänden nur sogenannte *private Interessen* mit wirklichem Erfolg organisieren lassen. Das führt zu einem Gegenüber von „Staatsautorität und Gruppenegoismus“ (Th. Eschenburg), welches an die älteren Formen des Dualismus von Staat und Gesellschaft erinnert, ohne daß die Staats-sphäre noch so autark ist, wie sie es nach früherem Verständnis einmal war. In der Hauptsache bewirkt es jedoch, daß als private vorwiegend ökonomische Interessen verstanden werden — die Konsequenzen liegen auf der Hand und werden seit einigen Jahren wohl auch zureichend diskutiert.

Für das politische System im engeren Sinne ergeben sich daraus vor allem zwei Gefahren. Zum ersten wird heute ein erheblicher Teil der öffentlichen Diskussion von den Forderungen derer beherrscht, welche selbst keine Verantwortung übernehmen. Die Verbände tragen damit zur ständigen Intensivierung einer bloßen *Erwartungshaltung gegenüber Staat und Gemeinwesen* bei und sie schüren weiterhin die Entrüstung darüber, daß es dem Staat meist nicht gelingt, jene Erwartungen auch zu befriedigen.

Zum zweiten bewirkt es eine *Moralisierung der politischen Auseinandersetzung*. Zu einem Teil hängt das mit der deutschen Tradition zusammen, in der um des werterfüllten Staatsbegriffes willen das „Interesse“ denunziert und polemisch gegen das Gemeinwohl gestellt worden ist, wobei dann der Staat dem Gemeinwohl, das Interesse aber dem individuellen Egoismus zugewandt war. Eine solche Interessendiskreditierung könnte die positive Folge haben, daß sich die Verbände um eine Gemeinwohlvorstellung bemühen und diese dann selbst in die Diskussion gerät. Das aber tritt nicht ein. Man verbleibt vielmehr in der Tradition, übernimmt die Interessendiskreditierung und gelangt dann konsequent zur nackten Identifizierung von Eigeninteresse mit Gemeinwohl oder wenigstens zur Interessenverhüllung. Auch hierfür sei auf Beispiele verzichtet, da jedermann die Attitüde kennt, nicht von den Interessen der Faßdaubenindustriellen zu sprechen, sondern von der durch zunehmende Verflaskung des Weins gefährdeten Kultur, oder nicht von der Vermehrung

des Kapitals, sondern von jener der Arbeitsplätze — irgendein gemeinwohlorientierter Zusammenhang läßt sich immer finden³⁰⁾.

Wer derart eigene Interessen mit Höchstwerten verquickt, argumentiert dann moralisch — wer will denn nicht für die nationale Substanz oder Kultur eintreten! — und *denaturiert damit die Politik*. Die derzeitige moralische Empörung über das kapitalistische System mit seinen Ungerechtigkeiten oder Wachstumszwängen, seiner Überflußproduktion oder seiner Umweltgefährdung unterscheidet sich wenig von dem, was die Verbände jahrelang getrieben haben. Der politische Radikalismus, beruhend auf der moralisierenden Empörung solcher, die nur reden, ohne direkt Verantwortung zu übernehmen, ist derart vom Bauernverband, von den Kirchen, von den Wirtschaftsverbänden, von den Vertriebenenverbänden oder auch von den Gewerkschaften vorbereitet worden, ohne daß man all das in einen Topf werfen darf. Unbeschadet aller Unterschiede: Aus hemmungslosem, weil in der Konsequenz nicht zu verantwortendem Fordern entwickelt sich ein rigider Moralismus in der Politik, eine ständige Suggestion, das Gemeinwesen müsse aus moralischen Erwägungen heraus dies oder jenes leisten, und dann eine ebenso moralische Enttäuschung darüber, daß politisch-pragmatisch ein alle überzeugender Ausgleich nicht gelingt und es nicht zur Erfüllung der eigenen Forderungen kommt. Das Wirken der großen Interessenverbände ist nicht staats-, wohl aber gemeinwesensgefährdend.

Herrschaft der Verbände oder was sonst?

Fraglos stehen wir damit vor einem „einerseits — andererseits“. Es spiegelt sich auch in der *wissenschaftlichen Auseinandersetzung* getreulich wider. Hier nahm man in der Nachkriegszeit erst zur Kenntnis, daß die Geschichte des Verbandssystems weiter zurückreicht als die der Parteien³¹⁾, daß sich die Verbände 1945 wie 1918 rasch wieder konstituiert und trotz des ihnen gegenüber beste-

henden Affektes auch durchgesetzt haben. Der Affekt speist sich aus der etatistischen Tradition. In der Wissenschaft brachte ihn zuerst Werner Weber zur Geltung, der von einer „Mediatisierung des Volkes“ und vom „Pluralismus (d. h. eine ungeordnete Vielzahl) oligarchischer Herrschaftsgruppen“ sprach³²⁾. Später folgte Theodor Eschenburg; sein Vortragstitel „Herrschaft der Verbände“ wurde zum Schlagwort³³⁾. Das verhinderte indessen nicht den Einfluß vor allem der angelsächsischen Interessengruppen- und Plura-

³⁰⁾ Vgl. dazu schon früh Otto Heinrich von der Gablentz, *Die versäumte Reform*, Köln 1960, S. 74 f.; oder R. Breitling, a. a. O., S. 202 ff. Eine ähnliche These in etwas anderem Zusammenhang bringt Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1964, S. 20 ff.

³¹⁾ Vgl. Thomas Nipperdey, *Interessenverbände und Parteien vor dem Ersten Weltkrieg*, in: *Politische Vjschr.*, 1961, S. 226 ff.

³²⁾ Werner Weber, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, 2. Aufl. Stuttgart 1958, S. 22 u. 50.

³³⁾ Theodor Eschenburg, *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart 1956; vgl. auch Götz Briefs, *Pluralismus*, in: *Staatslexikon*, Bd. 6 (1961).

lismustheorie und die Übernahme von Grundbegriffen der angelsächsischen Verbandsforschung³⁴⁾.

Die derzeitige wissenschaftliche Auseinandersetzung ist von den politischen Erfahrungen der sechziger Jahre geprägt. Aus ihnen erhielt die konservative Kritik Nahrung. Ernst Forsthoff stellte z. B. fest, in der Bundesrepublik wachse die Chance eines Interesses, befriedigt zu werden, „mit der sozialen Mächtigkeit des gesellschaftlichen Patrons (Verbandes), der dieses Interesse vertritt. Dem ist jedoch eine Grenze gesetzt. Es gibt Interessen, die so allgemein sind, daß sie nicht nur keinen gesellschaftlichen Patron finden können, sondern sogar die gesellschaftlichen Patrone entgegenstehender partikularer Interessen gegen sich haben... Die demokratischen Grundsätze, nach denen die Realisation eines Interesses um so größer sein sollte, je allgemeiner es ist, verkehren sich also in einer verbandsförmig organisierten Gesellschaft ohne politisch mächtige öffentliche Meinung in ihr Gegenteil.“³⁵⁾ Neben eine solche eher gemeinwohlorientierte Kritik³⁶⁾ traten zunehmend Analysen der Antagonismen³⁷⁾. Man setzte sich mit der Behauptung eines pluralistischen Charakters der Gesellschaft auseinander und gelangte zu dem Ergebnis, daß man damit nur den Klassencharakter der Gesellschaft verhüllte, wie er sich auch in der Verbändestruktur äußere. Diese sei ein konservierendes Gebilde, innerhalb dessen sich die großen sozialen Gruppen wie die Gewerkschaften nicht gegen die kleineren, aber mächtigeren durchsetzen könnten. Gleichzeitig kam es zu dem Vorwurf, den Verbänden fehle es an verbandsinterner Demokratie, und man griff die ursprünglich von konservativen Kritikern getroffene Feststellung auf, die Verbände lenkten von den wirklichen, den „objektiven“, also allgemeinen Interessen nur ab. Daraus ergab sich dann aber eine prinzipielle Auseinandersetzung mit der Gesellschaftsstruktur und es erschien widersinnig, sich mit der Analyse und Kritik von Verbandsstrategi-

en politischer Einflußnahme zu begnügen, obgleich auch eine solche Analyse verändernde Wirkung haben kann. Natürlich fehlte es auch nicht an beruhigenden Feststellungen etwa von der Art, es könne nicht die Rede sein von „einer ‚Herrschaft der Verbände‘, einer unausweichlichen Beeinträchtigung der Prerogative des Parlaments, einer Verminderung der Aktionsfähigkeit der Parteien und einer Ausschaltung der politisch interessierten Öffentlichkeit“³⁸⁾. Das trifft jedoch nur dann zu, wenn man die Analyse auf den „politischen Prozeß der Gesetzgebung“ beschränkt, ohne die diesem auferlegten restriktiven Bedingungen zu berücksichtigen.

Wissenschaftsgeschichtlich erscheint vor allem die mittlere Periode von Interesse, in der man sich um eine „nüchterne“ Betrachtung bemühte. Damals galt es als selbstverständlich, daß man eindeutig zwischen Verbänden und Parteien unterscheiden und die Funktionen der Verbände präzise bestimmen könne. Das führte dann zu der Eingrenzung des Themas auf die pressure groups, ohne Rücksichtnahme auf deren sozialen und organisatorischen Hintergrund, und es führte dazu, daß einseitig der Verbandsaktivismus ins Auge gefaßt wurde, nicht auch der Beitrag, den die Verbände für Partizipation und Emanzipation des Bürgers leisten oder nicht leisten, und nicht auch die Problematik eines politisch-sozialen Systems, das sich in seiner Ausrichtung und in der Weiterentwicklung seiner Leistungen auf die mehr oder weniger zufälligen Auszahlungen eines wenig beeinflussbaren Subsystems, eben das der Verbände verläßt. Den theoretischen Rahmen einer so vordergründigen Betrachtung der Verbände gab die allgemeine Pluralismus-Vorstellung ab, so wie umgekehrt die Verbandsforschung auch Elemente einer Theorie der pluralistischen Gesellschaft bereitstellte³⁹⁾. Diese tauchte zwar in unterschiedlichsten Formen auf, von Interesse erscheint für unseren Zusammenhang aber vorwiegend die aus der Theorie in die Politik übernommene Ausgleichshoffnung. In einer pluralistischen Gesellschaft, so etwa formulierte man dies, in der sich alle Gruppen frei zusammenschließen und dann an der öffentlichen Diskussion teilnehmen können, läßt sich dauerhaft kein relevantes Interesse aus dieser Diskussion ausschließen. Finden sich aber alle Interessen politisch diskutiert, nehmen sie auch an dem ständigen Wettbe-

³⁴⁾ Im einzelnen dargelegt bei K. v. Beyme, a. a. O.; vgl. außerdem Franz Nuscheler u. Winfried Steffan (Hrsg.), Pluralismus, Konzeptionen und Kontroversen, München 1972.

³⁵⁾ Ernst Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart 1964, S. 203 f.

³⁶⁾ Vgl. dazu auch die besonders anschaulichen Passagen in Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, § 24, bes. S. 400 ff.

³⁷⁾ Eine Zusammenfassung dieser Kritik bei K. v. Beyme, a. a. O., u. K. Sontheimer, a. a. O.; s. a. Anm. 21. Materialreich Eric Boettcher, Von der Industriegesellschaft zum Neokolonialismus, in: Erwin K. Scheuch (Hrsg.), Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft, Köln 1968.

³⁸⁾ O. Stammer, a. a. O., S. 226.

³⁹⁾ Vgl. dazu den kritischen Überblick von Rainer Eisfeldt, Der ideologische und soziale Stellenwert der Pluralismustheorie, in: Politische Vjschr., 1971, S. 332 ff.

werb teil, durch den es immer wieder neu zu einem jedenfalls vorläufigen Ausgleich kommt⁴⁰⁾. In diesem Sinne konnte die Pluralismusvorstellung an die Stelle der älteren Harmonie-Ideale treten.

Wissenschaftsgeschichtlich erscheint diese Periode deshalb so interessant, weil man die eigene Analyse sehr verkürzen mußte, um an den theoretischen Annahmen noch festhalten zu können. Tatsächlich gelangte man bis zur Mitte der sechziger Jahre kaum dazu, die faktische *Filterwirkung des Verbändesystems* zu erkennen. Koalitionsfreiheit und Äußerungsfreiheit bringen indessen noch lange nicht „jedes“ Interesse ins Spiel; es kommt entscheidend auf die Macht an, etwas zu thematisieren oder seine Thematisierung zu verhindern. An solcher Macht partizipieren die mächtigen Kerngruppen des Systems der Vereinigungen wohl mehr als die Parteien — hier stärker als im reibungslosen Zugang mächtiger Verbände zu den Schaltstellen staatlicher Macht sichert sich die Herrschaft der Verbände ab. Positiv wie negativ besteht damit die Leistung des Verbändesystems in der Mitbestimmung dessen, was in der öffentlichen Diskussion überhaupt zum Thema wird, und damit schließlich in dem Einfluß auf die Themen, denen sich die politische Willensbildung zuwendet. Neben dieser allgemeinen Auswahlfunktion des Verbändesystems insgesamt steht die spezifische Beeinflussungsfunktion eines kleinen Teiles jenes Gesamtsystems: Was durch das Gesamtsystem thematisiert wird, empfängt durch den mächtigen Teil des Systems noch seine spezifische Richtung.

Was sich so für die Öffentlichkeitswirkung des Verbandssystems zusammenfassen läßt, gibt auch der Vorstellung vom funktionierenden Wettbewerb ihren richtigen Platz. Sie ließe sich empirisch nur selten rechtfertigen. Die Umweltgefährder etwa waren mit ihren handfesten ökonomischen Interessen den Umweltschützern innerhalb des Verbandssystems stets eindeutig überlegen. Diese Überlegenheit konnte sich lange auch öffentlich auswirken. Als außerhalb der Verbände der Umweltschutz als nunmehr unübersehbares Problem in die Diskussion geriet und sich die Politik an der Diskussion beteiligen mußte, ver-

minderte sich allerdings die Filterwirkung des Verbandssystems. Das Beispiel verweist damit auch auf Grenzen der Verbandsmacht: Die heute verbreitete Pluralismuskritik geht von der Annahme aus, daß der gesellschaftliche Pluralismus, wie er im Verbandssystem sich ausdrücke, ein festgefügtes Machtsystem sei, in dem Macht ungleich verteilt bleibe, so „daß schließlich dank der Gesamtmacht der Verbände das öffentliche Interesse gegenüber der Vielfalt und Stärke privater Interessen meist den kürzeren zieht“⁴¹⁾.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung brachte viele kritische Akzente mit ein; an die Stelle des unreflektierten Anti-Verbände-Affektes mag so eine kritische Distanz zu den einflußreichen Verbänden getreten sein. An der Unvermeidlichkeit der Verbände ändert das nichts. Deshalb bleibt es bei der Notwendigkeit, diese Verbände effektiver ins politische System zu integrieren.

Unser empirischer Befund erlaubt die Zusammenfassung: Ein großes Vereinigungssystem bildet die Basis, auf der eine kleine Gruppe mächtiger Interessenverbände herausragt, deren Macht auf finanziellem Rückhalt, vielen Mitgliedern und auf der Fähigkeit beruht, eigene als allgemeine Interessen auszugeben. Während weiter die verbandliche Strukturierung der Gesellschaft durch das Vereinigungssystem insgesamt kaum mehr ein ernst zu nehmendes Problem bildet, bleibt die Tatsache der durch Verbände repräsentierten divergierenden Interessen ein letztlich unlösbares Problem, während sich die spezifischen Probleme des politischen Einflusses wenigstens vermindern lassen. Dazu bedarf es nicht einer Abschaffung der Verbände, die unentbehrliche Funktionen wahrnehmen, wohl aber einer stärkeren Integration ihres Einflusses ins politisch-soziale System. Das ergibt eine Art Programm: Wo immer politischer Einfluß stattfindet, muß er den demokratischen Normen des politischen Systems entsprechen, also in der Hauptsache auf einem in verbandstexterner, freier Willensbildung zustande gekommenen Mandat beruhen und öffentlich erfolgen — trotz der Schwierigkeiten, die dem entgegenstehen.

⁴⁰⁾ Vgl. etwa E. Fraenkel, a. a. O., S. 20.

⁴¹⁾ K. Sontheimer, a. a. O., S. 125.

Die Sozialversicherungseinrichtungen, die in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts durch die Gesetze über die Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung (GKV/GUV/GRV) geschaffen wurden, unterschieden sich von ähnlichen privaten Institutionen dadurch, daß sie außer dem Prinzip der Selbsthilfe zusätzlich die Prinzipien der Fremdhilfe und des sozialen Ausgleichs sowie das Zwangsprinzip als Gestaltungsnormen in Anspruch nahmen. Im Konzept der Bismarckschen Sozialversicherung war das Element der „Fremdhilfe“ besonders stark ausgeprägt: Der Gesetzgeber intendierte (bei der GRV und der GKV) eine Einkommensumverteilung zugunsten der Arbeiter in Form direkter Staatszuschüsse und durch die Arbeitgeberbeiträge. Ging diese Absicht in den ersten Jahren in Erfüllung, so gelang ihre Verwirklichung in den Folgejahren immer weniger. Heute ist die Umverteilung nur noch eine Illusion, denn die Arbeitgeberanteile sind nicht mehr gewinnschmälernde Fürsorgeleistungen der Arbeitgeber, sondern Teile des Arbeitsentgelts, und die umverteilende Wirkung der Staatssubventionen zur Sozialversicherung nähert sich dem Punkte Null, da die Gesamtheit der Arbeitnehmer rd. drei Viertel der Erwerbstätigen umfaßt und ihr Anteil am Steueraufkommen des Bundes bald ebenfalls drei Viertel erreichen dürfte. Von seinen Ursprüngen bis 1948 hat sich das System der sozialen Sicherung sowohl quantitativ ständig ausgeweitet (1911 z. B. Einbeziehung aller Angestellten) als auch qualitativ verändert (z. B. Einrichtung der Arbeitslosenversicherung 1927).

Im zweiten Teil des Beitrages werden einige der wichtigsten Einrichtungen der sozialen Sicherung im einzelnen auf die Veränderungen hin untersucht, denen sie seit 1948 unterworfen worden sind. Dargestellt werden insbesondere die Entwicklung zur „Vollrente“, zur dynamischen Rente und zur „Umlagefinanzierung“ im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung, das System des Familienlastenausgleichs und die sozialpolitischen Ansätze zur weiteren Sicherung der Arbeitnehmer durch Vermögensbildung in breiten Schichten.

Thomas Ellwein: Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß

Die Darstellung über den Verbändeeinfluß beruht auf Auswahlkriterien, welche sich durch drei Fragen näher bestimmen lassen: Welche Interessen finden in der Bundesrepublik Deutschland Verbandsrepräsentanz? Welche Partizipationschancen eröffnen sich dem Verbandsmitglied? Wie üben die Interessenverbände Einfluß aus? Der Beschreibung des Verbandseinflusses wird eine Typologie zugrunde gelegt, die im Ansatz schon auf die jeweiligen Einflußmöglichkeiten hinweist: 1. Vereinigungen innerhalb des Wirtschafts- und Arbeitssystems; 2. Vereinigungen im sozialen Bereich; 3. Vereinigungen im Freizeit-Bereich; 4. Vereinigungen im Bereich von Kultur, Politik und Religion; 5. Einen Sonderfall bilden schließlich die Vereinigungen von politischen und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Idealtypisch kann von einem Verein dann gesprochen werden, wenn die relevanten Zwecke primär internen Charakter haben, und vom Verband, wenn es vorwiegend um Außenvertretungen geht. Einflußreich ist ein Verband dann, wenn er für seine Belange und Forderungen Zugang zur Öffentlichkeit findet, wenn er sich als Informationslieferant für Ministerialbürokratie und Parlament unentbehrlich macht, der Öffentlichkeit suggerieren kann, er vertrete nicht spezifische Gruppen-, sondern allgemeine Interessen.

Notwendige Kritik gegen den Verbändeeinfluß hätte sich nicht gegen diese Interessenvertretung und die damit verbundene Interessenauswahl zu richten, sondern dagegen, daß sich Verbände dem umfassenden Öffentlichkeitsanspruch des politischen Systems entziehen und daß ihr Einfluß nicht ausgewogen stattfindet. Wo immer es um politischen Einfluß geht, muß er den demokratischen Normen des politischen System entsprechen, also in der Hauptsache auf einem in verbandsinterner, freier Willensbildung zustande gekommenen Mandat beruhen und öffentlich erfolgen — trotz der Schwierigkeiten, die dem entgegenstehen.