

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Manfred Groser

Die Neue Soziale Frage

Hans-Günter Guski

Hans J. Schneider

Betriebliche

Vermögensbeteiligung
in der Diskussion

Theo Rasehorn

Rechtspflege
als Lebenshilfe

ISSN 0479-611 X

B 10/78

11. März 1978

Manfred Groser, Dipl.-Volkswirt, geb. 1944; Studium der Wirtschaftswissenschaften, Sozialwissenschaften und Industrial Relations; seit Januar 1978 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Planungsgruppe der CDU-Bundesgeschäftsstelle in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Sozialökonomische Theorien der Verbände, in: Warnfried Dettling (Hrsg.), Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie?, München 1976; Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs (gemeinsam mit Ph. Herder-Dotneich), Göttingen 1977; Grundlagen einer Sozialökonomik des Verbandes, erscheint Ende 1978.

Hans-Günter Guski, Dr. sc. pol., Diplom-Volkswirt, geb. 1929; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Kiel; seit 1970 Leiter des Referats Vermögensbildung und Vermögenspolitik im Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

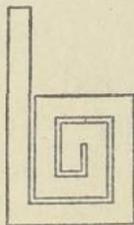
Veröffentlichungen u. a.: Verteilungstheoretische Aspekte der Vermögenspolitik, Köln 1973; Vermögensbildung — Bilanz und Perspektiven, Köln 1975; Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland — Eine Bestandsaufnahme (zus. mit H. J. Schneider), Köln 1977.

Hans J. Schneider, Dr. rer. pol., geb. 1944; Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Erlangen-Nürnberg; seit 1975 geschäftsführender Gesellschafter der Gesellschaft für innerbetriebliche Zusammenarbeit GIZ und GmbH; Schriftleiter der Fachzeitschrift „personal“.

Veröffentlichungen u. a.: Herausgeber des „Handbuchs der Mitarbeiter-Kapitalbeteiligung“, Köln 1977; Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland — Eine Bestandsaufnahme (zus. mit H.-G. Guski), Köln 1977.

Theo Rasehorn, Dr. jur., geb. 1918; 1937 bis 1945 Soldat und Offizier; Studium der Rechts- und Sozialwissenschaften in Bonn und Köln; Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Frankfurt.

Veröffentlichungen: Im Paraphenturm (unter dem Pseudonym X. Berra), Neuwied 1967; Im Namen des Volkes? (mit H. Ostermeyer, D. Huhn und F. Hasse), Neuwied 1968; Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie (mit W. Kauen), Neuwied 1971; Recht und Klassen, Neuwied 1974.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— 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.

Die neue Soziale Frage

Einleitung

Die Diskussion um die von der CDU aufgeworfene Neue Soziale Frage erscheint außerordentlich lebhaft, aber auch verwirrend. Je nachdem, welchen Teil der Diskussion man gerade verfolgt, ergibt sich ein durchaus unterschiedliches Bild. Teile der Diskussion erwecken den Eindruck, als ginge es bei der Neuen Sozialen Frage ausschließlich um das Problem der Armut in entwickelten Industriegesellschaften. Dieser Diskussionsstrang hat sich weitgehend verselbständigt. In diesem Zusammenhang begegnen wir einer für die empirische Sozialforschung und für die praktische Sozialpolitik gleichermaßen wichtigen und interessanten Auseinandersetzung um die Festsetzung von Armutsgrenzen etc. Hier wird einiges von dem nachgeholt, was in anderen Ländern zur Armutsproblematik schon erarbeitet wurde. Aber ist damit schon die anspruchsvolle These von einer Neuen Sozialen Frage zu rechtfertigen?

Auf der anderen Seite finden wir Interpretationen, die auf die Armutsfrage explizit gar nicht eingehen und die Neue Soziale Frage primär im Zusammenhang mit Veränderungen der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur (Stichworte: Expansion des Dienstleistungssektors und zunehmender Einfluß der Verbände) sehen und darin eine allgemeine Herausforderung an die Ordnungspolitik erblicken¹⁾. Im politischen Raum wird eine weitgefaßte Deutung der Neuen Sozialen Frage vor allem von Kurt Biedenkopf vertreten, wenn er z. B. feststellt, daß mit der Neuen Sozialen Frage „ein ordnungspolitisches, ein machtpolitisches Problem angesprochen worden ist“²⁾.

In diesem Beitrag soll versucht werden, bei aller gebotenen Kürze doch einen möglichst umfassenden Überblick über die Ursprünge der Neuen Sozialen Frage und ihre Stellung in der gegenwärtigen politischen Auseinandersetzung zu geben³⁾. Unser Ziel wäre erreicht, wenn es auf der Basis dieser Überlegungen leichter fallen sollte, die divergieren-

INHALT

Einleitung

- I. Die soziale Frage
- II. Die Entwicklung der Sozialpolitik in kritischer Perspektive
- III. Politisch-programmatische Aspekte der Neuen Sozialen Frage
 1. Die Mannheimer Erklärung der CDU
 2. Reaktionen auf die Mannheimer Erklärung
 3. Der Entwurf für ein Grundsatzprogramm der CDU
 4. Reaktionen auf den Entwurf für ein Grundsatzprogramm
- IV. Soziale Ordnungspolitik als Antwort auf die Neue Soziale Frage

den sachlichen und politischen Einschätzungen der Neuen Sozialen Frage sinnvoll einzuordnen und vor allem zu erkennen, wo fundamentale Gegensätze vorliegen, wo es sich um unterschiedliche Akzentuierungen handelt, und wo trotz sprachlicher Verschiedenheiten im Grunde ein Konsens besteht.

¹⁾ Warnfried Dettling u. a., Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, München 1977²⁾.

²⁾ Kurt H. Biedenkopf, Referat zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: CDU-Grundsatzdiskussion, hrsg. v. Richard von Weizsäcker, München 1977, S. 119—131, hier S. 127.

³⁾ Daß die Kürze an mancher Stelle Verkürzung und Überpointierung bedeuten muß, habe ich in Kauf zu nehmen. Eine umfangreichere Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, die diesen Überlegungen zugrunde liegt, soll noch in diesem Jahr veröffentlicht werden.

I. Die soziale Frage

Der Begriff der „Sozialen Frage“ erscheint als Lehnübersetzung von „question sociale“ in Deutschland erstmals 1840⁴⁾. Heute wird von einer Neuen Sozialen Frage gesprochen. Der inzwischen verstrichene Zeitraum von fast 140 Jahren legt die Überlegung nahe, welchen Wandel der Begriff inzwischen durchgemacht hat. Wenn man die Bedeutung von Begriffen primär darin sieht, daß sie Perspektiven erschließen (aber auch verschließen!), so ist es unwahrscheinlich, daß jemand, der im 19. Jahrhundert von der „sozialen Frage“ sprach, damit denselben Bezugsrahmen verband, wie jemand, der sich heute dieser Wendung bedient. So verwundert es nicht, daß einige sachkundige Autoren den Begriff der sozialen Frage als zu wenig differenziert ablehnen. Dabei muß nicht unbedingt auf die geschichtliche Entwicklung verwiesen werden. Es genügt der Hinweis auf die Vielgestaltigkeit der sozialen Probleme in der jeweiligen Gegenwart. Das folgende Zitat kann als repräsentativ für diese Haltung angesehen werden: „Man sieht zahllose soziale Fragen, aber was soll ‚die soziale Frage‘ heißen? Als ob ein einziger Fragenkomplex alle anderen beherrschte, als ob die Gesellschaft von einem einzigen Leiden gequält würde.“⁵⁾

Die Neigung, einzelne „soziale Fragen“ an die Stelle der „sozialen Frage“ zu setzen, entspricht den Bedürfnissen von Wissenschaftlern und Politikern, Phänomene in leicht überschaubare, isolierbare Probleme aufzusplitteln. Ein solcher Ansatz scheint zunächst allein geeignet, mit dem raschen Wandel in den Problemfeldern der Gesellschaft fertig zu werden, andererseits ist er mit beträchtlichen Nachteilen verbunden. Ein atemloser Interventionismus, der von Problem zu Problem eilt, ist nicht mehr in der Lage, die Frage nach dem Zusammenhang zwischen den Problemen zu stellen. Vielfach muß er sich damit begnügen, Symptome zu kurieren, denn die Ursache der Probleme — die vielleicht vielen

⁴⁾ Vgl. L. H. A. Geck, Über das Eindringen des Wortes sozial in die deutsche Sprache, Göttingen 1963, S. 35.

⁵⁾ J. G. Brooks, The Social Unrest. Studies in Labour and Social Movements, New York 1903, S. 107. Zitiert nach W. Fischer, Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 92/1, Berlin 1977, S. 35—68, hier S. 39.

gemeinsam ist — kommt ihm nicht ins Blickfeld.

Nun braucht man den individuellen Charakter sozialer Probleme keineswegs zu leugnen und kann dennoch der Meinung sein, daß ein allgemeiner Begriff der sozialen Frage möglich und nützlich ist. Die soziale Frage läßt sich dann auf verschiedenen Abstraktionsniveaus behandeln: Auf dem niedrigsten erscheint sie als Summierung sozialer Probleme ohne inneren Zusammenhang. In einem schon beträchtlichen Akt der Abstraktion versucht man dann, die sozialen Probleme auf einer bestimmten Entwicklungsstufe der Gesellschaft zusammenzufassen. Schließlich kann man auch nach dem „ganz allgemeinsten Begriff“⁶⁾ der sozialen Frage suchen, der alle Formen umfaßt.

Ganz allgemein läßt sich die soziale Frage umschreiben als „die Frage nach den Fehlentwicklungen und Fehlwirkungen der Sozialordnung einer Gesellschaft hinsichtlich der ihr gestellten Gemeinwohlaufgaben, nach deren Ursachen und den Mitteln zu deren Überwindung“⁷⁾. Überraschende Parallelen zu diesem allgemeinen Begriff der sozialen Frage zeigt eine Definition, die vor über hundert Jahren gegeben wurde. H. von Scheel definierte die soziale Frage als „den zum Bewußtsein gekommen Widerspruch der volkswirtschaftlichen Entwicklung mit dem als Ideal vorschwebenden und im politischen Leben sich verwirklichenden gesellschaftlichen Entwicklungsprinzip der Freiheit und Gleichheit“⁸⁾.

Wie Pankoke im einzelnen nachweist, waren die ersten Auseinandersetzungen um die soziale Frage von einer sehr allgemeinen Beunruhigung über die Auswirkungen des Strukturwandels der Gesellschaft getragen, einem Krisenbewußtsein, das teilweise der realen gesellschaftlichen Entwicklung sogar vorauslief⁹⁾: „Im Schlagwort von der ‚socialen Frage‘ waren die vielfältigen Probleme der Mobilisierungs- und Modernisierungskrise auf eine

⁶⁾ Johannes Messner, Die Soziale Frage, Innsbruck 1965⁶⁾, S. 23.

⁷⁾ Ebenda, S. 23.

⁸⁾ H. v. Scheel, Die Theorie der sozialen Frage, Jena 1871, S. 16. Zitiert nach Eckart Pankoke, Soziale Bewegung — Soziale Frage — Soziale Politik, Stuttgart 1970, S. 55.

⁹⁾ Eckart Pankoke, a. a. O., S. 49.

zusammenfassende Formel gebracht. Man begann, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Krisenphänomene als Symptome einer allgemeinen Strukturkrise der gesellschaftlichen Bewegung wissenschaftlich zu reflektieren und sich für eine grundlegende Gesellschaftsreform politisch einzusetzen.“¹⁰⁾

Diese sehr allgemeine, aber auch vage Fassung der sozialen Frage gewann im Laufe des 19. Jahrhunderts zunehmend Konturen. Der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital beherrschte das politische und das wissenschaftliche Interesse. Die soziale Frage wurde zur Arbeiterfrage. Die Konsequenzen für die Sozialpolitik und insbesondere für das System der sozialen Sicherheit wurden von Achinger prägnant festgehalten: „Die ‚Arbeiterfrage‘ als Frucht des Kapitalverhältnisses nahm alles Interesse in Anspruch, vom Arbeitsverhältnis allein aus wurde konstruiert.“¹¹⁾

Wie sehr sich die wissenschaftliche Sozialpolitik als Antwort auf die Herausforderung durch die Arbeiterfrage verstand, kann an zwei durchaus repräsentativen Zitaten verdeutlicht werden¹²⁾. Nach van der Borght bezweckt die Sozialpolitik „die Hebung der

Klassen, die ihre Arbeitskraft im Dienste anderer in unselbständigen und abhängigen Berufsstellungen verwerten müssen“¹³⁾. Nach dem zu Anfang dieses Jahrhunderts wohl populärsten Lehrbuch der Sozialpolitik von Zwiedineck-Südenhorst ist es die Aufgabe der Sozialpolitik, „Einrichtungen und Normen so zu schaffen, daß nach menschlicher Voraussetzung die wirtschaftlichen Interessen jedes Arbeiters mit durchschnittlichen Bedürfnissen gesichert erscheinen“¹⁴⁾.

Die Orientierung am Arbeitsverhältnis prägt die Institutionen der sozialen Sicherung bis zum heutigen Tage. Besonders deutlich drückt sie sich in der sozialen Selbstverwaltung aus. Sie ist in der Regel keine Selbstverwaltung der Versicherten, vielmehr setzen sich die Selbstverwaltungsorgane paritätisch aus Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen¹⁵⁾. Dieselben mächtigen Verbände, die in den Tarifverhandlungen die Nominallohne bestimmen und als Interessengruppen auf die staatliche Sozialpolitik Einfluß nehmen, gestalten so auch die Umverteilungsprozesse innerhalb der sozialen Sicherung.

II. Die Entwicklung der Sozialpolitik in kritischer Perspektive

Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945 kann hier nicht gegeben werden¹⁶⁾. Für die ersten Nachkriegsjahre gilt, daß die enge Verknüpfung von Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik vielleicht nie mehr so deutlich geworden ist wie in jener Zeit. Ordnung im Wirtschaftlichen, konkret:

die Ordnung der Märkte und des Geldwesens, bedeutete auch Ordnung im Sozialpolitischen.

In der damaligen Situation erwies es sich als relativ unkompliziert, die Erreichung der sozialpolitischen Ziele zu messen und die Erfolge der Sozialpolitik politisch zu vertreten. Eine erfolgreiche Sozialpolitik war gleichzusetzen mit Linderung von Not auf breiter Basis. In der zweiten Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953 wird der Erfolg sozialpolitischer Bemühungen dargestellt: „Es ist der ersten Bundesregierung gelungen, die jährlichen Aufwendungen für die soziale Sicherheit der Bevölkerung von 1949 bis 1953 nahezu zu verdoppeln. Das ist im hohen Maß ein Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft und einer guten Finanzpolitik; das laufend steigende Sozialprodukt hat eine entsprechend höhere Beteiligung der Sozialleistungsempfänger gestattet.“¹⁷⁾

¹⁰⁾ Ebenda.

¹¹⁾ Hans Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958, S. 41.

¹²⁾ Für weitere Beispiele vgl. vor allem Walter Weddigen, Sozialpolitik, Jena 1933, S. 6 ff.

¹³⁾ R. van der Borght, Grundzüge der Sozialpolitik, 1923, zitiert nach Walter Weddigen, Sozialpolitik, a. a. O., S. 7.

¹⁴⁾ Otto v. Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik, Leipzig und Berlin 1911, S. 43.

¹⁵⁾ Ausnahmen sind die Ersatzkassen und die Knappschaft.

¹⁶⁾ Einen umfassenden Überblick bieten: Gräfin von Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1976³, und Gerhard Kleinhenz/Heinz Lampert, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse, in: ORDO, Bd. 22, 1971, S. 103—158.

¹⁷⁾ Zitiert nach Gerhard Kleinhenz/Heinz Lambert, Zwei Jahrzehnte, a. a. O., S. 123.

In diesen Sätzen kommt zum Ausdruck, daß — vielleicht zum letzten Mal — Quantität und Qualität in der Sozialpolitik gleichgesetzt werden konnten. Solange es darum ging, drückende Not zu beseitigen, bedeutete mehr Sozialpolitik auch bessere Sozialpolitik. Da die Armut fast alle Bevölkerungskreise erfaßt hatte, spielten Grundsatzfragen der Priorität bei den Hilfeleistungen nur eine untergeordnete Rolle. Eben diese Prioritätenfragen waren es, die in der Diskussion nach 1953 eine zunehmende Rolle spielten und bis heute nichts an Aktualität eingebüßt, sondern eher gewonnen haben. In der sozialpolitischen Diskussion von den frühen fünfziger Jahren bis heute wurde wiederholt der Versuch unternommen, die strukturellen Änderungen der Gesellschaft nachzuzeichnen, sozialpolitische Fehlentwicklungen aufzuzeigen und von hier aus die neuen sozialpolitischen Antworten zu entwerfen. Der Bogen spannt sich hier von den Forderungen Mackenroths nach einer Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan bis zu den Dokumentationen Heiner Geißlers zur Kostenexplosion und zur neuen Armut.

In der Retrospektive fügen sich die vielen Einzelbeobachtungen — von denen hier nur einige wenige wiedergegeben werden können — zu einem Bild des Unbehagens an der Entwicklung der Sozialpolitik. Zugleich erscheinen viele Einzelfeststellungen theoretisch ungesichert, isoliert und in ihrer Tragweite erst heute voll erkennbar. Die Eule der Minerva scheint wohl auch im Bereich der Sozialpolitik ihren Flug erst in der Dämmerung anzutreten.

Einige Beispiele mögen verdeutlichen, daß es in der Vergangenheit weniger an Einsichten mangelte, sondern an ihrer Umsetzung in die politische Praxis. So forderte Mackenroth schon 1952: „An Stelle einer Klasse muß heute Objekt der Sozialpolitik die Familie werden, und zwar quer durch alle Klassen und Schichten, es gibt da überhaupt keine Unterschiede mehr.“¹⁸⁾ Mackenroth sieht im Familienlastenausgleich die „sozialpolitische Großaufgabe des zwanzigsten Jahrhunderts“¹⁹⁾, seines Erachtens „der einzig sozial sinnvolle Lastenausgleich, denn sein Richtmaß ist nicht ein vergangener Verlust, sondern

eine gegenwärtige Leistung, deren Lasten ausgeglichen werden sollen: Die Lasten für das Aufbringen der jungen Generation, ohne die kein Volk und keine Kultur ihre Werte erhalten und tradieren können, müssen gerecht verteilt werden, so daß das Volk nicht durch eine falsche Verteilung dieser Lasten seinen Bestand gefährdet.“²⁰⁾ Fast zwanzig Jahre später stellt Heiner Geißler schwerwiegende Defizite in der Familienpolitik fest, weist nach, daß Kinderreichtum in unserer heutigen Gesellschaft eine der häufigsten Ursachen von Armut ist und deckt die Konsequenzen des Geburtenrückgangs für die Bundesrepublik Deutschland auf²¹⁾.

Wie läßt sich nun erklären, daß in einer Zeitspanne, die über weite Strecken von wirtschaftlicher Expansion gekennzeichnet war, auf einem so wichtigen Gebiet der Gesellschaftspolitik so wenig Fortschritte erzielt wurden? Wenig fruchtbar erscheint es, die Ursachen in persönlichen Mängeln der verantwortlichen Politiker, etwa in einer Blindheit für die Nöte der Familien etc. zu sehen. Politiker und auch die Führer von Interessenverbänden sind selten blind, aber häufig tragen sie Scheuklappen, die sie — zumindest in ihrer Rolle als Politiker oder Funktionär — daran hindern, Probleme als solche zu erkennen und ihnen nachzugehen. Auch zu dieser Problematik liegen seit einiger Zeit wichtige Beobachtungen vor, die das Gesamtbild zu ergänzen vermögen.

Vor allem Achinger hat auf die Bedeutung der Institute für die Sozialpolitik hingewiesen und definiert sie als „Apparaturen des Vollzugs sozialer Geld- und Sachleistungen . . ., die Dauer besitzen, von eigenem Geist erfüllt sind und ihrerseits nach kurzer Zeit beginnen, die soziale Intention der Gesamtheit zu beeinflussen, zu deklarieren und zu steuern.“²²⁾ Diese Merkmale von Instituten (Institutionen) führen dazu, daß neue Probleme nur mit großen Schwierigkeiten innerhalb des gegebenen Systems erkannt und verarbeitet werden. Die Institute „verführen dazu, den Dauercharakter sozialer Erscheinungen und Bedürfnisse anzunehmen, der sich doch bei jeder genauen Überlegung als Fiktion erweisen muß“²³⁾.

²⁰⁾ Ebenda.

²¹⁾ Heiner Geißler, Die Neue Soziale Frage, Freiburg 1976, S. 66 ff., und Warnfried Dettling (Hrsg.), Schrumpfende Bevölkerung — wachsende Probleme?, München 1978 (erscheint demnächst).

²²⁾ Hans Achinger, a. a. O., S. 102.

²³⁾ Ebenda, S. 103.

¹⁸⁾ Gerhard Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 4, 1952, S. 39—76, hier S. 7.

¹⁹⁾ Ebenda, S. 58.

Die unterschiedliche Durchsetzungskraft von Interessen ist ein zentrales Thema der bereits 1967 von v. Ferber vorgelegten sozialpolitischen Studie²⁴). Er verweist auf die Existenznöte, „die sich der politischen Formulierung und Durchsetzbarkeit im Modell des Interessenpluralismus entziehen“²⁵). Die „Leistungsempfänger haben auf die Gestaltung der Sozialpolitik nur insofern Einfluß gewonnen, als sie ihre politische und soziale Lage in eine Herrschafts- bzw. Machtposition umzumünzen verstehen“²⁶).

In seinen Beobachtungen über die Ungleichheit der Interessenrepräsentanz wird v. Ferber von anderen Wissenschaftlern bestätigt²⁷). Problematisch erscheint dagegen die Grundposition, von der aus v. Ferber seine Kritik entfaltet. Er spricht von der Sozialpolitik in der „Wohlstandsgesellschaft“ und bringt damit zum Ausdruck, daß das Produktionsproblem wohl als gelöst zu betrachten ist. Entsprechend seiner Absage an den „Ökonomismus“ in der Sozialpolitik spielt das Produktivitätsargument bei ihm keine Rolle. Diese Ausgangsbasis v. Ferbers wird man wohl kaum übernehmen können. Sein Grundanliegen — eine sozialwissenschaftliche Betrachtung der Sozialpolitik, die auf das Ganze blickt und sich nicht im Nachzeichnen der politischen Routine erschöpft — bleibt nach wie vor aktuell, auch wenn man seine politischen Wertungen nicht zu teilen vermag.

Führte v. Ferber die sozialpolitische Auseinandersetzung mit den Waffen der Ideologiekritik und der politischen Soziologie, so gebührt H. Geißler das Verdienst, die Aufmerksamkeit wieder mehr auf die Zahlen und Fakten in der sozialpolitischen Diskussion gelenkt zu haben. In verschiedenen Dokumentationen wies er auf quantitativ beweisbare Mißstände und Fehlentwicklungen hin. Die in Wissenschaft und Politik geführte Diskussion hat freilich dazu geführt, daß die einzelnen Problembereiche ein Eigenleben entwickelten, zum Beispiel in eine wissenschaftlich zwar akribisch geführte, politisch aber isolierte Armutsdiskussion mündeten. Diese Entwicklung entspricht nicht den Intentionen Geißlers, der die von ihm aufgezeigten Probleme als zu-

sammenhängend betrachtet und in ihnen die Neue Soziale Frage verkörpert sieht²⁸).

Die erste Dokumentation Geißlers beschäftigte sich mit der Kostenexplosion im Gesundheitswesen²⁹). Sie konstatierte ein rapides Ansteigen der Ausgaben für die gesetzliche Krankenversicherung, ging den wesentlichen Einflußfaktoren der Kostensteigerung nach (wobei die Krankenhauskosten den stärksten Anteil hatten, die übrigens heute noch die höchsten Steigerungsraten aufweisen) und lieferte eine Prognose unter der Voraussetzung, „daß nichts geschieht“. Damit forderte er zum Handeln heraus. Ob allerdings die Tageserfolge des Interventionismus, die heute im Gefolge des Kostendämpfungsgesetzes zu beobachten sind, die langfristigen Probleme des Gesundheitsbereiches lösen, darf wohl bezweifelt werden.

Mit einer zweiten, 1975 vorgelegten Dokumentation löste Geißler eine Diskussion zur Armutsproblematik aus, die bis heute ungemindert anhält. Die von ihm genannten Zahlen mußten auf viele schockierend wirken: „In der Bundesrepublik gibt es wieder bittere private Armut. 5,8 Millionen Menschen in 2,2 Millionen Haushalten verfügen nur über ein Einkommen, das unter dem Sozialhilfeniveau liegt. Es handelt sich dabei nicht um ‚Gammer, Penner und Toppelbrüder‘, sondern um 1,1 Millionen Rentnerhaushalte mit 2,3 Millionen Personen und 600 000 Arbeiterfamilien mit 2,2 Millionen Personen und 300 000 Angestelltenhaushalte mit 1,2 Millionen Personen.“³⁰)

Die Struktur der Armut ergibt ein teilweise erwartetes, teilweise auch ein überraschendes Bild. In Geißlers Studie machen die Rentner die größte Gruppe der Benachteiligten aus: „1,1 Mio. Rentnerhaushalte — das sind 14,5 % aller Rentnerhaushalte — mit 2,3 Mio. Personen mußten sich im Jahre 1974 mit Einkommen begnügen, die noch unter den Bedarfssätzen der Sozialhilfe liegen.“³¹)

Die zweite Problemgruppe wird von den Arbeitern gebildet, wobei allerdings eine nähere Aufschlüsselung dieser Gruppe zeigt, daß nicht der Status als Arbeiter, sondern primär

²⁴) Christian von Ferber, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967.

²⁵) Ebenda, S. 15.

²⁶) Ebenda.

²⁷) So spricht z. B. Molitor von einer „stummen Minorität“ von 2 Millionen Armen. Bruno Molitor, Zukünftige Sozialpolitik, in: Die Neue Gesellschaft, 17. Jg. 1970, S. 579—586, hier S. 385.

²⁸) Vgl. Heiner Geißler, Die Neue Soziale Frage . . . , a. a. O.

²⁹) Heiner Geißler, Krankenversicherungsbudget '80, Mainz 1976. Gekürzt wiedergegeben in H. Geißler, Die Neue Soziale Frage, a. a. O., S. 112 ff.

³⁰) Heiner Geißler, Die Neue Soziale Frage, a. a. O., S. 27.

³¹) Ebenda, S. 50.

andere Faktoren, vor allem die Zahl der zu versorgenden Kinder, die soziale Lage bestimmen: „Kein Bürger in der Bundesrepublik Deutschland ist heute deshalb arm, nur weil er Arbeiter ist, sondern er ist z. B. arm, wenn er Arbeiter ist und Kinder hat oder alt geworden ist oder unter die Leichtlohngruppen fällt.“³²⁾ Die Zahlen, die Geißler für die gesamte Bundesrepublik ermittelte, decken sich mit den Beobachtungen einer Mikrostudie in Dortmund: „Neben den Rentnern, der klassischen Problemgruppe der Armutsforschung, sind es gerade die Haushalte mit vollberufstätigem Haushaltsvorstand, die die zweitgrößte Gruppe des Armenpotentials in Dortmund ausmachen.“³³⁾

Auf die detaillierte Auseinandersetzung um die Schätzung des Armutpotentials, die im Anschluß an die von Geißler vorgelegten Daten einsetzte und die manchem Beobachter als „statistisches Florettfechten“³⁴⁾ erscheinen, kann hier nicht eingegangen werden³⁵⁾. Wichtiger erscheint uns die Schlußfolgerung eines mit den Datenproblemen eng vertrauten Autors: „Der Verdienst Geißlers liegt . . . weniger darin, daß es ihm gelungen ist, die tatsächliche Anzahl der Armen — gemessen an den Vorschriften des BSHG — zu errechnen, sondern vielmehr darin, daß es ihm gelungen ist, diejenigen Menschen in den Blickpunkt der Sozialpolitik zu rücken, die der Hilfe am dringendsten bedürfen, nämlich der Menschen, deren Mittel so beschränkt sind, daß sie nicht einmal auf ihre Not aufmerksam

³²⁾ Ebenda, S. 29.

³³⁾ Jörg Münstermann, Konrad Schacht, Michael Young, Armut in Deutschland, in: Transfer 1. Gleiche Chancen im Sozialstaat?, Opladen 1975, S. 26—49. Ähnliche Ergebnisse zeigt die auf österreichische Verhältnisse bezogene Studie von G. Stromberger, Die verleugnete Armut, Wien 1977.

³⁴⁾ Philipp Herder-Dorneich, Neue Soziale Frage und Ordnungspolitik, in: Sonde, 10. Jg., Heft 4/1977, S. 16—21, hier S. 18.

³⁵⁾ Vgl. vor allem Klaus Kortmann, Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in:

machen und ihre gesetzlich verbrieften Rechte in Anspruch nehmen können.“³⁶⁾

Die kritischen Stimmen zur sozialpolitischen Entwicklung haben sicherlich sehr unterschiedliche Akzente gesetzt. Dennoch wurden schon an einigen Stellen Verbindungslinien sichtbar. Warum sind die Kinderreichen arm? Unter anderem, weil die Sozialpolitik immer noch stark auf das Arbeitsverhältnis und nicht auf die Familienverhältnisse fixiert ist. Warum ist es so schwierig, die Richtung zu korrigieren, wenn sozialpolitische Autoren seit fünfundzwanzig Jahren entsprechende Hinweise geben? Weil die Kinderreichen, zum Unterschied zu anderen Gruppen der Gesellschaft, über kein Konflikt- und Störpotential verfügen, mit dem sie ihre Ansprüche durchsetzen könnten. Die Reihe der Verbindungen ließe sich fortsetzen. Besonders wichtig scheint uns, daß die kritischen Stimmen sich nicht einfach auf einer Links-Rechts-Dimension auftragen lassen. Summiert sich ihre Wirkung insgesamt zu einer neuen Perspektive, die sich mit der Formel von der Neuen Sozialen Frage zusammenfassen läßt, so hat diese Perspektive viele Väter, auch wenn einige aus parteipolitischen Gründen die Vaterschaft leugnen mögen.

Die Artikulation des Unbehagens, vor allem im wissenschaftlichen Raum, ist eine Sache; die Umsetzung dieses Unbehagens in eine politische Programmatik ist eine andere. Erscheint die erste mehr als ein diffuser Prozeß, so ist es bei der zweiten zumindest in diesem Fall einfach. Die Mannheimer Erklärung der CDU kann als der erste, großangelegte Versuch einer gesellschaftspolitischen Neuorientierung angesehen werden.

Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 56, Mai 1975, S. 144—149, und Ulrich Geißler, Armut in Deutschland — eine Neue Soziale Frage?, in: Sozialer Fortschritt, 25. Jg. 1976, S. 49—54.

³⁶⁾ Klaus Kortmann, Zur Armutsdiskussion, a. a. O., S. 147.

III. Politisch-programmatische Aspekte der Neuen Sozialen Frage

1. Die Mannheimer Erklärung der CDU

In Punkt 9 der Mannheimer Erklärung wird explizit die „Neue Soziale Frage“ angesprochen, „die durch den veränderten Konflikt zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen und die unausgewogene Verteilung sozialer Lasten und Leistungen entstanden ist“³⁷⁾. In dem „Politische Aufgabe“ betitelten Abschnitt wird im einzelnen auf die Neue Soziale Frage eingegangen; diese überlagere die alte soziale Frage in zunehmendem Maße: „Zu dem Konflikt zwischen Arbeit und Kapital sind Konflikte zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen, zwischen Minder- und Mehrheiten, zwischen Stadt und Land und zwischen den Machtausübenden und Machtunterworfenen innerhalb der organisierten gesellschaftlichen Gruppen getreten.“³⁸⁾ Die neuen Probleme fordern eine Weiterentwicklung der Sozialpolitik, die nicht mit einer quantitativen Ausdehnung der Mittel gleichgesetzt werden kann: „Wichtiger ist vielmehr die Verbesserung der sozialen Wirksamkeit dieser Mittel und die Gewinnung ausreichender Bewegungsspielräume, um auch die Probleme der Neuen Sozialen Frage lösen zu können.“³⁹⁾ Im letzten Unterabschnitt der Mannheimer Erklärung, der der „Verbesserung der Handlungsfähigkeit in Staat und Gesellschaft“ gewidmet ist, wird der Gedanke der Sozialpflichtigkeit der Verbände zum Thema erhoben. Der sozialstaatliche Grundsatz erfordere die Einordnung der gesellschaftlichen Gruppen und Verbände in das gesellschaftliche Ganze und das Gemeinwohl.

Die Bedeutung der Mannheimer Erklärung als ordnungspolitisches Bezugssystem wird vor allem von Kurt Biedenkopf hervorgehoben: „Das Ziel der Mannheimer Erklärung ist, mit Hilfe einiger entscheidender Elemente unserer Politik die Grundstruktur unserer politischen Gesamtstrategie zu verdeutlichen, aus der wir unsere freiheitlichen Antworten auf die Herausforderungen unserer Zeit herleiten.“⁴⁰⁾

³⁷⁾ Unsere Politik für Deutschland, Mannheimer Erklärung. Erklärung des Bundesvorstandes der CDU vom 12. November 1975, S. 9.

³⁸⁾ Ebenda, S. 33.

³⁹⁾ Ebenda, S. 34.

⁴⁰⁾ Kurt H. Biedenkopf, Die Politik der Union, Bonn 1975, S. 6.

2. Reaktionen auf die Mannheimer Erklärung

Die Mannheimer Erklärung hat, auch und gerade was die Passagen zur Neuen Sozialen Frage betrifft, vielfältige Reaktionen bei der SPD und den Gewerkschaften hervorgerufen. Hier kann es nicht darum gehen, diese Reaktionen quantitativ vollständig zu dokumentieren. Die vielen, stärker aggressiv angelegten Formulierungen haben in der Regel einen geringen Informationswert, sie lassen aber wertvolle Schlüsse über die typischen Verfahrensweisen von Parteien und Organisationen angesichts neuer Problemstellungen und Alternativen zu. Gerade die Heftigkeit der Reaktion gibt dem Beobachter Aufschluß darüber, wo etablierte Positionen und Kompetenzen als gefährdet betrachtet werden⁴¹⁾. Im folgenden soll vor allem auf zwei gewichtige, auch theoretisch bemerkenswerte Beiträge von H.-H. Hartwich und G. Himmelmann eingegangen werden.

Hartwich vergleicht die Vorstellungen von SPD und CDU zur Sozialpolitik. Sein Beitrag zeigt, daß auch innerhalb der kritischen Stimmen beträchtliche Differenzen in der Einschätzung der Neuen Sozialen Frage zu bemerken sind. Hielten andere Beobachter sie für nicht existent bzw. für einen Teil der alten sozialen Frage⁴²⁾, so glaubt Hartwich daß die alte soziale Frage schon längst der Vergangenheit angehört. Andererseits seien viele Probleme, die in den Umkreis der Neuen Sozialen Frage gehören, von der derzeitigen Politik gelöst bzw. es werde an ihrer Lösung gearbeitet. „Dies aber bedeutet, daß die ‚Neue Soziale Frage‘ der CDU der faktischen Entwicklung nach nichts anderes ist als der Aufweis ‚weiterer‘ offener sozialer Fragen und Probleme in unserer Ge-

⁴¹⁾ Unter diesem Gesichtspunkt erweist sich die Lektüre dieser Beiträge als durchaus anregend. Vgl. z. B. W. H. Glöckner, Fakten gegen Biedenkopf — Zur sogenannten Neuen Sozialen Frage, in: Die Neue Gesellschaft, Jg. 22, 1975, H. 7, S. 562—563; Rolf Stechling, Union als Sicherheitsrisiko im Sozialbereich, in: Die Neue Gesellschaft, Jg. 22, 1976, H. 4, S. 304—306; Wolfgang Deuling, Die „Mannheimer Erklärung“ der CDU oder: Warum Biedenkopf viel gefährlicher als Strauß ist, in: Die Neue Gesellschaft, Jg. 22, 1975, H. 7, S. 557—560.

⁴²⁾ Wolfgang Bruder/Siegmar Mosdorf, Armut in Deutschland: eine „Neue Soziale Frage?“, in: Die Neue Gesellschaft, Jg. 23, 1976, H. 7, S. 572—576.

sellschaft. Dies ist durchaus wichtig und ein Grundanliegen jeder Opposition, nur neu ist es in der Tendenz nicht.“⁴³⁾

Für Hartwich gibt es „keinen echten Unterschied im Erkennen und Anerkennen sozialer Defizite und Schwachstellen zwischen den Parteien“⁴⁴⁾. Damit unterscheidet er sich von anderen Kritikern, die der CDU jegliche sozialpolitische Kompetenz absprechen. Fundamentale Unterschiede sieht Hartwich in der Perspektive, die die Lösung sozialer Fragen bestimmt. Die Neue Soziale Frage der CDU läßt für ihn „fürsorgerisch-obrigkeitliche“ Züge erkennen. „Denn es ist eine logische Folge dieser Konzeption, daß es jemanden gibt, der nicht nur die noch sozial Schwachen ausfindig macht in der Gesellschaft, sondern der auch entsprechend rationalisiert, d. h. kostensparend die Mittel gezielt einsetzt und dabei selbstverständlich selektierend (etwa durch Begrenzung der Einkommenshöhen für die zusätzlichen sozialpolitischen Leistungen des Staates) die Lösung der sozialen Frage betreibt. Das kann aber nach Lage der Dinge nur der Staat sein. Die Organisationen werden bewußt (und vielleicht auch nicht ganz zu Unrecht) als unfähig hierzu bezeichnet. Sie müßten ja u. U. von ihren erkämpften Positionen und Besitzständen einiges aufgeben.“⁴⁵⁾

Diese Deutung der Neuen Sozialen Frage im Sinne eines Paternalismus scheint außerordentlich problematisch, vor allem wenn Hartwich die paternalistisch-konservative Sozialpolitik mit einer Politik der Selbsthilfe, der Solidarität und des Pluralismus kontrastiert und die letztere einseitig der SPD zuweist. Dabei spielt der Grundsatz der Subsidiarität gerade im Rahmen der Neuen Sozialen Frage eine hervorragende Rolle. Wenn eine politische Partei sich für die sozial Schwachen einsetzt und dies zum Bestandteil ihrer politischen Konzeption macht, kann dies wohl schwerlich allein als Paternalismus gewertet werden. Es bleibt allerdings die Frage, ob Parteien, die im politischen Wettbewerb miteinander stehen, sich gleichzeitig zu Anwälten der benachteiligten Gruppen machen und im politischen Wettbewerb erfolgreich sein

⁴³⁾ Hans-Hermann Hartwich, SPD, CDU und die Lösung sozialer Fragen in der Bundesrepublik, in: Gegenwartskunde, H. 3, 1976, S. 283—293.

⁴⁴⁾ Ebenda, S. 289.

⁴⁵⁾ Ebenda, S. 290.

können⁴⁶⁾. Die CDU hat diese Frage für sich bejaht.

Für G. Himmelmann ist die Neue Soziale Frage zentrales Thema der Mannheimer Erklärung⁴⁷⁾. Im Zentrum seiner Betrachtung steht der Zusammenhang zwischen Neuer Sozialer Frage und neueren Ergebnissen der Sozialwissenschaft. Dabei mißt er der sogenannten Disparitätentheorie (Claus Offe u. a.) besonderes Gewicht bei. Ihre zentrale Aussage sieht Himmelmann darin, „daß zwar kapitalorientierte Interessen in der Gesellschaft dominierten, daß aber der alte, klassenmäßige Zwiespalt in den Lebenslagen überdeckt bzw. überlagert worden sei durch neue ‚Disparitäten‘“⁴⁸⁾. Im letzten Aspekt sieht Himmelmann eine Parallele von Disparitätentheorie und der These von der Neuen Sozialen Frage.

Entsprechend seinem Ausgangspunkt wendet sich Himmelmann gegen Disparitätentheorie und Neue Soziale Frage zugleich. Insbesondere weist Himmelmann darauf hin, daß die Deprivilegierung der unteren Arbeitnehmer im ökonomischen Bereich auch auf die anderen Lebensbereiche durchschlage. Dies gelte insbesondere auch für Sozialisationsfaktoren wie Schule und Betrieb. Eine Politik, die einseitig auf eine Begrenzung der Verbandsmacht abziele, benachteilige einseitig die Arbeitnehmer: „Das Interessenverbandsproblem ist primär ein Problem der Deprivilegierten, ob und wie sie über den Mechanismus der politischen Willensbildung ihre Gleichberechtigung durchsetzen können, da sie vom Mechanismus der ökonomischen Willensbildung und Entscheidung ausgeschlossen sind. Bläst man nun — unter der Parole der Neuen Sozialen Frage — gegen die Interessenorganisationen — insbesondere gegen die Gewerkschaften —, so nimmt man gerade den ökonomisch Deprivilegierten ihre eigenständige Chance der Interessenrepräsentation gegenüber den Machthabern.“⁴⁹⁾ Für Himmelmann scheint also die These von der Neuen Sozialen Frage einen antigewerkschaftlichen Affekt zu enthalten.

⁴⁶⁾ Zum politischen Wettbewerb vgl. allgemein Philipp Herder-Dorneich/Manfred Groser, Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977.

⁴⁷⁾ Gerhard Himmelmann, Zur Problematik der Neuen Sozialen Frage, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 2, 1976, S. 65—76.

⁴⁸⁾ Ebenda, S. 71.

⁴⁹⁾ Ebenda, S. 74.

Eine Kritik an Himmelmann wird zunächst bei der Frage anzusetzen haben, wie weit er die — zum Teil durchaus vorhandenen Parallelen — zwischen Disparitätentheorie und Neuer Sozialer Frage überstrapaziert, um seine (durchaus fundierte) Kritik an der ersteren mit leichter Hand auf die letztere übertragen zu können. Auch H. Geißler anerkennt einige Gemeinsamkeiten zwischen beiden Thesen, hält ihre Gleichsetzung jedoch für ein grobes Mißverständnis: „Der Graben zwischen den beiden Positionen öffnet sich (jedoch) dort, wo die ‚Neue Linke‘ diese Formen sozialer Unterprivilegierung zum integralen Bestandteil eines nach wie vor von Klassenherrschaft geprägten Spätkapitalismus erklärt. Dies wäre jedoch nur dann richtig, um nur ein Argument zu nennen, wenn die Neue Soziale Frage ausschließlich ein Phänomen der kapitalistischen Wettbewerbswirtschaft, dagegen in sozialistischen Ländern unbekannt wäre. Ein Blick auf die Lage unterprivilegierter Gruppen in den sozialistischen Ländern zeigt eine ganz andere Wirklichkeit. Es wäre daher völlig verfehlt, die neuen sozialen Konflikte zu integralen Bestandteilen der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme der westlichen Länder zu erklären.“⁵⁰⁾

Eine Kritik an den einzelnen Thesen von Hartwich und Himmelmann wird die insgesamt bemerkenswerte Tatsache nicht übersehen dürfen, daß von den Sozialdemokraten die Neue Soziale Frage nicht nur als „brillantes Oppositionskonzept“⁵¹⁾, sondern auch als gesellschaftspolitische Perspektive ernst genommen wird. Die Versuche einer theoretischen Ortung lassen jedoch die Schwierigkeiten erkennen, wissenschaftliche Kritik mit parteipolitischem Engagement zu verbinden. Das führt z. B. bei Hartwich dazu, eine neue Konzeption mit Gewalt in ein altes Schema zu pressen. Bei Himmelmann führt das anerkanntenswerte Ziel, eine Verbindung zwischen Neuer Sozialer Frage und neueren sozialwissenschaftlichen Entwicklungen herzustellen, zur Auswahl der relativ ungeeigneten Disparitätentheorie, die dem politischen Argument aber gute Dienste leistet. Dabei hätten sich wesentlich brauchbarere Theorien angeboten, z. B. die Entwicklungen im Bereich der ökonomischen Theorie der Politik, die das Verhält-

nis zwischen organisierten und nicht-organisierten Interessen zum Thema haben. Nur wären diese Ansätze für Himmelmanns politischen Zweck nicht so geeignet gewesen, zumal sich zeigen läßt, daß in ihrer Auswertung und Umsetzung die CDU einen deutlichen Vorsprung besitzt⁵²⁾.

3. Der Entwurf für ein Grundsatzprogramm der CDU

Mit dem von der Grundsatzkommission vorgelegten Entwurf für ein Grundsatzprogramm hat die CDU einen weiteren Schritt in ihrer programmatischen Entwicklung getan⁵³⁾. Hier ist ein wichtiger Unterschied zur Situation der Mannheimer Erklärung festzuhalten: Die Mannheimer Erklärung erfolgte in der Zeit der Wahlvorbereitung, die Diskussion des Grundsatzprogramms erst in der Nachwahlzeit. Die Mannheimer Erklärung war innerparteilich kaum umstritten, gab aber zu vielfältigen zwischenparteilichen Auseinandersetzungen Anlaß. Innerparteilich hat sie ihre integrative Funktion voll erfüllt. Die Diskussion um das Grundsatzprogramm hat eher erkennen lassen, wo innerhalb der Union unterschiedliche Akzente gesetzt werden. Zwischenparteilich hat sie zu keiner Auseinandersetzung geführt, die mit den Auseinandersetzungen um die Mannheimer Erklärung vergleichbar wäre.

Verschiedene Beobachter haben — in der Regel mit kritischem Unterton — festgestellt, daß im Entwurf für ein Grundsatzprogramm zum Unterschied zur Mannheimer Erklärung die Neue Soziale Frage von dem Kapitel über Wirtschaftsordnung abgetrennt ist⁵⁴⁾. Sie steht in einem Kapitel „Entfaltung der Person“, zusammen mit den Abschnitten über Familie und Bildung⁵⁵⁾. Auch die Wortwahl läßt auf unterschiedliche Akzente schließen. So wird im Grundsatzprogramm im Unterschied zur Mannheimer Erklärung von dem Problem der Armut und nicht nur von den sozial Schwachen gesprochen: „Trotz des ge-

⁵²⁾ Vgl. Warnfried Dettling, Die Neue Soziale Frage ..., a. a. O., und derselbe (Hrsg.), Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie?, München 1976, mit Beiträgen von Olson und Groszer zur Ökonomik der organisierten Interessen.

⁵³⁾ Vgl. CDU-Grundsatzdiskussion ..., a. a. O., S. 247—288.

⁵⁴⁾ Vgl. z. B. Wolfram Fischer, Was ist „neu“ an der „sozialen Frage?“, in: Sonde 2/3, 1977, S. 51—57.

⁵⁵⁾ CDU-Grundsatzkommission ..., a. a. O., S. 261 ff.

⁵⁰⁾ H. Geißler, Die Neue Soziale Frage ..., a. a. O., S. 32 f.

⁵¹⁾ Siegmund Mosdorf, Ordnungspolitik statt Sozialpolitik?, in: Die Neue Gesellschaft, 24. Jg., 1977, S. 783—786, hier S. 786.

stiegenen Wohlstandes ist das Problem der Armut nicht gelöst. Im Gegenteil, die Zahl derer, die arm sind, nimmt zu. Millionen von Menschen, vor allem alte Menschen und manche Gruppen von Arbeitnehmern, liegen mit ihrem Einkommen unter den Sozialhilfesätzen.“⁵⁶⁾

Bemerkenswert erscheint auch, daß das Verhältnis von Staat und Verbänden nicht in dem Abschnitt über die Neue Soziale Frage diskutiert wird, sondern in dem Kapitel über den Staat. Dort werden in einem Unterabschnitt „Sozialstaat“ auch sozialpolitische Probleme abgehandelt.

4. Reaktionen auf den Entwurf für ein Grundsatzprogramm

Die Behandlung der Neuen Sozialen Frage im Rahmen des Entwurfs für ein Grundsatzprogramm hat vor allem eine intensive innerparteiliche Reaktion und Diskussion ausgelöst. Insbesondere Kurt Biedenkopf sah in den Formulierungen des Entwurfs die verteilungspolitische Komponente stark betont und den ordnungspolitischen Ansatz der Neuen Sozialen Frage völlig vernachlässigt. Nach Biedenkopf dient der Begriff der Neuen Sozialen Frage im Rahmen des Entwurfs für ein Grundsatzprogramm „im wesentlichen zur Bezeichnung eines umfassenden Programms zur Beseitigung privater Armut, zweifellos ein entscheidendes Anliegen klassischer Sozialpolitik, aber keine ordnungspolitische Fragestellung“⁵⁷⁾. Die Formulierungen des Programm-entwurfs scheinen Biedenkopf nachträglich die Bedenken Ludwig Erhards zu bestätigen, der schon im Zusammenhang mit der Mannheim-er Erklärung die Befürchtung geäußert hatte, daß die Neue Soziale Frage lediglich zu neuen Forderungen und Belastungen des öffentlichen Haushalts führen könnte. Der Begriff Neue Soziale Frage sollte nach Biedenkopf zur Bezeichnung politischer Aufgaben nur dann verwendet werden, „wenn wir mit dem Begriff die neuen ordnungspolitischen Fragestellungen aufnehmen, die sich aus dem Konflikt organisierter und nicht-organisierter Interessen und den Strukturen unseres sozialen Systems für die Erhaltung und Sicherung der Freiheit des einzelnen ergeben. Wenn unter Neuer Sozialer Frage nur ein Ausbau des

notwendigen und von niemandem in seiner Bedeutung bestrittenen Systems der allgemeinen sozialen Sicherung verstanden werden soll, sollte man auf den Begriff besser verzichten.“⁵⁸⁾

Gibt es also — und darauf deuten die Äußerungen Biedenkopfs hin — einen Gegensatz zwischen verteilungspolitischen Maßnahmen und der ordnungspolitischen Orientierung der Neuen Sozialen Frage? In seinem Beitrag vor dem Grundsatzforum hat H. Geißler die Frage aufgegriffen und beantwortet. Soziale Marktwirtschaft beschränkt sich nach ihm nicht auf eine Ordnung des Marktes, sondern umfaßt auch die Ordnung der sozialen Leistungen. „Ordnungspolitik und Verteilungspolitik sind in der Sicht der Sozialen Marktwirtschaft künstliche Gegensätze; denn auch die Verteilung der Ergebnisse des Marktes für diejenigen, die gar nicht am Produktionsprozeß beteiligt sind — immerhin 50 % der Bevölkerung —, muß geordnet sein.“⁵⁹⁾

An dieser Stelle empfiehlt es sich, einer alten philosophischen Empfehlung zu folgen: Wo man einen Widerspruch oder Gegensatz antrifft, sollte man eine Unterscheidung treffen. Die Unterscheidung, die in diesem Fall nötig ist, bezieht sich auf die Art der Verteilungspolitik. Einerseits gibt es verteilungspolitische Eingriffe, die mit dem System der Sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar sind. Das bedeutet aber nicht, daß jede verteilungspolitische Aktivität grundsätzlich im Widerspruch zur Sozialen Marktwirtschaft steht. Sie ist allerdings mit denselben Maßstäben zu messen, die die Soziale Marktwirtschaft in anderen Bereichen fordert. Umgekehrt entspricht eine Marktwirtschaft ohne verteilungspolitische Eingriffe wahrscheinlich am ehesten einer isolierten Maximierung des Freiheitszieles. Es scheint aber undenkbar, daß eine Ordnung, die das Prädikat „Soziale Marktwirtschaft“ verdient, ohne verteilungspolitische Eingriffe in die durch den Markt bewirkte Primärverteilung auskommen sollte. Nur durch Ausklammerung von Scheindifferenzen kann es gelingen, das verbleibende, grundsätzliche Problem in den Griff zu bekommen: die Frage einer sozialen Ordnungspolitik.

⁵⁸⁾ Ebenda, S. 128.

⁵⁹⁾ Heiner Geißler, Das Grundsatzprogramm — Instrument einer gestaltenden Politik, in: CDU-Grundsatzkommission ..., a. a. O., S. 233—244, hier S. 241 f.

⁵⁶⁾ Ebenda, S. 261.

⁵⁷⁾ Kurt Biedenkopf, Referat zur Wirtschafts- und Sozialpolitik ..., a. a. O., S. 127.

IV. Soziale Ordnungspolitik als Antwort auf die Neue Soziale Frage

In der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft verfügt die CDU über eine sichere ordnungspolitische Grundlage. Die Erfolge dieser Konzeption beim Wiederaufbau der Bundesrepublik werden heute kaum mehr bestritten. Im Gegenteil: Gerade die Erfolge der Sozialen Marktwirtschaft in jener Periode werden dazu benutzt, die Gültigkeit ihrer Prinzipien historisch zu fixieren und ihnen damit zugleich die Fähigkeit zur Lösung der Probleme unserer Zeit zu bestreiten. Diese Strategie kann sich politische Erfolgchancen dann ausrechnen, wenn die Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft nicht wachsam, aufmerksam und aufgeschlossen sind:

— Wachsam gegenüber dem Versuch, die Soziale Marktwirtschaft nur auf ein Prinzip der Ordnung von Märkten im industriellen Bereich zu reduzieren und ihr die Gestaltungskraft für die zunehmend bedeutsamer werdenden Bereiche der Sozial- und Dienstleistungen abzusprechen.

— Aufmerksam gegenüber den sich abzeichnenden Strukturveränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Expansion des Dienstleistungsbereich wurde z. B. von der Wirtschaftswissenschaft erst relativ spät analytisch bearbeitet, dasselbe gilt für den Nicht-Markt-Bereich generell (z. T. überlappen sich beide Sektoren, da Dienstleistungen zunehmend im Nicht-Markt-Bereich erbracht werden). In der Öffentlichkeit wurden die Probleme überwiegend erst erkannt, als sich ordnungspolitische Defizite als Kostenexplosionen bemerkbar machten.

— Aufgeschlossen: Mehr oder weniger unbewußt sehen viele Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft die Probleme der Gesellschaft aus der Perspektive der industriellen Produktion. Mancher empfindet den Dienstleistungsbereich als unproduktiv und befindet sich damit in einer seltsamen Allianz mit der marxistischen Auffassung. An der Diskussion, wie marktwirtschaftliche Prinzipien im industriellen Bereich durchgesetzt werden, beteiligen sich sehr viele (Kartellgesetzdebatte,

Konzentrationsdebatte). Diese intellektuellen Ressourcen fehlen dann, wenn es um eine phantasievolle Anwendung von Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft in anderen Bereichen geht. Da bleibt oft nur das Schlagwort der Privatisierung übrig.

Die Gestaltungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft sind unvermindert aktuell. Sie sind:

— Sicherung der persönlichen Freiheit durch die Bereitstellung von Alternativen;

— Verhinderung von Machtkonzentration durch Wettbewerb zwischen Entscheidungsträgern;

— Sicherung des Gemeinwohls nicht durch Zwang, sondern durch den Wettbewerbsmechanismus, der individuelle Ziele und soziales Wohl zusammenführt;

— Milderung des Zwangs, wo seine Einführung unvermeidlich ist (z. B. in Teilbereichen der sozialen Sicherung), durch Einführung von Wahlfreiheiten in Zwangssystemen;

— ständige Überprüfung der Notwendigkeit von Zwang an der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung;

— sozialer Ausgleich: „Wohlstand für alle“ durch Freiheit und Wettbewerb. Gezielte Hilfen für die Gruppen, die sich selbst nicht helfen können.

Die Anwendung dieser Prinzipien auf den Bereich der sozialen Leistungen ist möglich und notwendig, auch und gerade, weil hier viel versäumt wurde. So finden wir im System der sozialen Sicherung schon wettbewerbliche Mechanismen, aber sie könnten verstärkt und besser geordnet werden. Es trifft auch nicht zu, daß in der sozialen Sicherung keine Freiheit besteht, mehr Freiheit ist aber möglich. Sozialer Ausgleich wird vielfach betrieben, aber mit ungewissen Auswirkungen, mangelnder Transparenz und zweifelhafter Effektivität.

Die verschiedenen von uns dargestellten Perspektiven zur Neuen Sozialen Frage lassen in unterschiedlichen Akzentuierungen erkennen, wo die mangelnde Anwendung der ordnungspolitischen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft zu schwerwiegenden Folgen in unserer Gesellschaft geführt hat. Die Dokumentationen Geißlers waren, auch wenn dies anfangs nicht jedem bewußt war, Belege für ord-

⁶⁰⁾ Vgl. hier vor allem Philipp Herder-Dorneich, Strukturwandel und soziale Ordnungspolitik, Köln 1977; Wolfram Engels, Mehr Markt. Soziale Marktwirtschaft als politische Ökonomie, Stuttgart 1976; Warnfried Dettling, Die Neue Soziale Frage, in: Die neue Ordnung, 4/1977, S. 241—253.

nungspolitische Fehlentwicklungen⁶¹⁾. Indem er die Kostenexplosion nachzeichnete, verwies er implizit auf eine mangelnde Steuerung des Gesundheitswesens. Auch der Hinweis auf millionenfache Armut in der zweiten Dokumentation führt schon beim zweiten oder dritten Blick auf die ordnungspolitische Dimension hin. Eine erfolgreiche Sozialpolitik wird nicht darin bestehen können, immer mehr Arme immer besser zu versorgen, sondern sie wird die Ursachen der Armut beseitigen müssen. Diese sind aber struktureller Art und mit verteilungspolitischen Aktivitäten allein nicht zu beseitigen.

Sind nun die aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten über die Natur der Neuen So-

⁶¹⁾ Vgl. Philipp Herder-Dorneich, Neue Soziale Frage ..., a. a. O., S. 16 f.

zialen Frage lediglich Mißverständnisse, die sich durch ein paar einfache Unterscheidungen (über die Arten von Verteilungspolitik, über den Unterschied zwischen Symptomen und Ursachen etc.) klären lassen? Unsere Untersuchung läßt uns zu diesem Urteil kommen. Trifft es zu, so wird die Neue Soziale Frage weiterhin im Mittelpunkt der programmatischen Entwicklung der CDU stehen und dort auf einen breiten Konsens rechnen können. Die Mißverständnisse wären dann allenfalls Anlaß zu einem wohlmeinenden Rat an die an der Diskussion Beteiligten. Die sozialpolitischen „Profis“ sollten bei ihren Problemanalysen ordnungspolitisch ruhig etwas selbstbewußter auftreten und die ordnungspolitischen „Profis“ im Sozialpolitischen noch stärker um jenen Kontakt zur Wirklichkeit bemüht sein, der sie im Wirtschaftlichen seit langem auszeichnet.

Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Diskussion

I. Wandel vermögenspolitischer Zielsetzung

Seit mehr als zwei Jahrzehnten wird in der Bundesrepublik über die Möglichkeiten einer verstärkten Vermögensbildung in breiten Schichten lebhaft diskutiert. Regierung, Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen — um nur einige gesellschaftliche Gruppen zu nennen — haben zahlreiche Pläne zur Realisierung dieses Zieles entwickelt. Sie taten dies aus der Erkenntnis, daß die Vermögensbildung nicht nur für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik ihre Bedeutung hat, sondern weil sie darüber hinaus auch ein zentrales Anliegen moderner Gesellschaftspolitik ist.

Ausgangspunkt der vermögenspolitischen Auseinandersetzung war die außergewöhnliche Entwicklung der Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg: Der rasche — vielfach als deutsches Wirtschaftswunder apostrophierte — wirtschaftliche Wiederaufbau war mit einem schnellen Wachstum des Produktionsmittelsektors verbunden. Die so entstandene Konzentration von Vermögen bei gleichzeitig geringer Ersparnisbildung der Unselbständigen wurde im weiten Kreisen als ungerecht empfunden. Kritiker aus allen Lagern haben darauf hingewiesen, daß die Fortsetzung eines solchen Trends zu sozialen Spannungen führen und möglicherweise sogar den Bestand der freiheitlichen Wirtschaftsordnung gefährden könne. Man argumentierte, daß unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die entscheidend auf dem privaten Eigentum an Produktionsmitteln beruht, auf Dauer nur bestehen könne, wenn immer mehr Arbeitnehmer persönliches Eigentum erwerben, es vermehren und somit eine breite Schicht von Eigentümern diese Ordnung trage. Erst eine erhöhte Vermögensbildung würde den persönlichen Freiheitsraum des einzelnen erweitern, seine Verantwortlichkeit stärken und seine Stellung in der Gesellschaft festigen. Im Sinne einer solchen verbesserten Integration breiter Schichten in Wirtschaft und Gesellschaft habe die Vermögenspolitik eine Aufgabe von weitreichender Bedeutung zu erfüllen.

In den fünfziger und sechziger Jahren stand die Bildung von Geldvermögen sowie Haus- und Grundbesitz im Vordergrund der vermögenspolitischen Bestrebungen. Dies gilt zum einen für die staatlichen Sparförderungsmaßnahmen mit dem Wohnungsbau-, Sparprämien- und den drei Vermögensbildungsgesetzen sowie zum andern für die Aktivitäten der Sozialpartner durch den Abschluß von vermögenswirksamen Tarifverträgen auf der Grundlage des 624-DM-Gesetzes. Als Ergebnis dieser Politik konnten beachtliche Erfolge auf den Sektoren des Wohnungseigentums sowie der Bildung von Sparkonten, Bausparkonten und Lebensversicherungsverträgen erzielt werden.

In den siebziger Jahren hingegen richtete sich das Ziel der Vermögenspolitik fast ausschließlich auf den Erwerb von Produktivvermögen in breiten Schichten. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung wurden — je nach politischem Standort — zwei Wege diskutiert: die überbetriebliche und die betriebliche Vermögensbeteiligung¹⁾. Während alle Pläne einer überbetrieblichen Vermögensbeteiligung vorerst gescheitert sind, haben betriebliche Beteiligungsmodelle kontinuierlich seit Beginn der fünfziger Jahre immer mehr an Umfang und Bedeutung zugenommen.

Neben der vermögenspolitischen Seite hat der betriebliche Beteiligungszeitung aber auch wichtige wirtschaftliche Funktionen. Die schwere Konjunkturkrise der Jahre 1974 und 1975 hat mit schonungsloser Härte die Gefahren einer zu geringen Eigenkapitaldecke der Unternehmen offengelegt und sicherlich dadurch gerade im kleinen und mittleren Unternehmensbereich zu einer hohen Zahl von Insolvenzen geführt. Es ist daher oberstes Gebot einer gesunden Unternehmenspolitik, den

¹⁾ Vgl. Hans-Günter Guski, Probleme der Vermögensbildung aus der Sicht der Arbeitgeber, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 36/77; Hermann Adam, Probleme der Vermögensbildung aus der Sicht der Gewerkschaften, in: ebenda, sowie Karl-Peter Frauenkron, Siegfried Gerl, Die Vermögensbildung der Arbeitnehmer in der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages, ebenda.

chronischen Mangel an Risikokapital zu beseitigen. Denn eine solide Eigenkapitalausstattung ist lebenswichtiger Puffer in Krisenzeiten, um wirtschaftliche Schwierigkeiten auffangen und mildern zu können. Betriebliche Vermögensbeteiligungsmodelle zeigen die Wege auf, wie die Eigenkapitalbasis der Unternehmen gestärkt und künftige konjunkturelle Einbrüche reibungsloser überwunden werden können.

Nicht zuletzt diese Tatsache hat für die in den vergangenen Jahren stets im vermögenspolitischen Abseits stehende betriebsbezogene Vermögensbeteiligung eine neue Bewertung ermöglicht. Dieser allgemein erkennbare Meinungswandel hat das öffentliche Interesse an der betrieblichen Beteiligungspraxis mobilisiert und das Bedürfnis nach mehr Informationen über einen Zweig der Vermögenspolitik gesteigert, über den in der Vergangenheit nur vage und zum Teil einander widersprechende Urteile vorlagen.

Für die jüngste Ausbreitung der Mitarbeiterbeteiligung, die trotz erheblicher rechtlicher und steuerrechtlicher Behinderungen gerade gegenüber der Kapitalbeteiligung offenkundig wurde, gibt es eine Reihe von Gründen. Zwei

Aspekte verdienen dabei besondere Erwähnung: Sicher haben zu dieser erfreulichen Entwicklung die wissenschaftlichen Erkenntnisse und die empirischen Erfahrungen mit Beteiligungsmodellen maßgeblich beigetragen²⁾. Die Bedingungen und Möglichkeiten für eine zielgerichtete und krisenfeste Gestaltung der einzelbetrieblichen Mitarbeiterbeteiligung wurden durch einschlägige wissenschaftliche Untersuchungen unter Verwertung der in der Beteiligungspraxis gewonnenen Erfahrungen klar herausgearbeitet.

Einen zweiten Grund für die beachtliche Ausdehnung der Mitarbeiterbeteiligung in den letzten Jahrzehnten liefert das sozial- und gesellschaftspolitische Verantwortungsbewußtsein in unserer Wirtschaft. Natürlich ist die Entstehung vieler Beteiligungsmodelle in den sechziger Jahren und zu Beginn der siebziger Jahre nicht frei von Einwirkungen des damaligen Arbeitsmarktes. Zahlreiche Beispiele der Mitarbeiterbeteiligung aus dieser Epoche sind aber auch von der Überzeugung der betrieblichen Partner ausgegangen, mit der finanziellen Beteiligung der Mitarbeiter am arbeitgebenden Unternehmen einen Beitrag zum sozialen Fortschritt zu leisten.

II. Erstaunliche Erfolgsbilanz

Allen skeptischen Stimmen zum Trotz hat sich die betriebliche Vermögensbeteiligung im Laufe der letzten Jahre immer stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geschoben. Sie ist damit aus dem Schattendasein der fünfziger und sechziger Jahre hervorgetreten und qualifiziert sich als ernst zu nehmende Alternative in der vermögenspolitischen Diskussion. Dies hat eine Gemeinschaftsuntersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, und der Gesellschaft für innerbetriebliche Zusammenarbeit (GIZ), München, ergeben, die vor einigen Monaten von den Autoren dieses Aufsatzes veröffentlicht wurde und die erstmals einen genauen Überblick über die in der Bundesrepublik Deutschland praktizierten Modelle der Mitarbeiter-Kapitalbeteiligung vermittelt³⁾.

²⁾ Vgl. u. a. Michael Lezius, Neue Formen der Kooperation im Betrieb, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/77.

³⁾ Vgl. Guski/Schneider, Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland — Eine Bestandsaufnahme, Köln 1977.

Zahl und Größe der Beteiligungsfirmen

Gegenwärtig beteiligen über 800 Unternehmen in verschiedenen Formen ihre Mitarbeiter am Betriebsvermögen. Das sind rund 1 % aller als „beteiligungsfähig“ angesehenen Firmen (über 20 Beschäftigte). Am stärksten ausgeprägt ist die Kapitalbeteiligung in der Gruppe der 2 218 Aktiengesellschaften, von denen über 6 % an ihre Mitarbeiter Belegschaftsaktien ausgegeben haben. Darunter fallen auch die zehn größten (umsatzstärksten) Unternehmen.

Rein zahlenmäßig liegt der Schwerpunkt der Vermögensbeteiligung eindeutig in der Gruppe der mittelständischen Unternehmen (weniger als 1 000 Beschäftigte bzw. weniger als 100 Millionen DM Umsatz): Sie stellen rund zwei Drittel der Beteiligungsfirmen dar, weisen aber nur 2,1 % (34 000) aller durch Vermögensbeteiligungen erfaßten Mitarbeiter auf. Hingegen vereinigen die Großunternehmen nur einen Anteil von einem Drittel auf sich, beschäftigen aber 97,9 % (1,6 Millionen) der Arbeitnehmer.

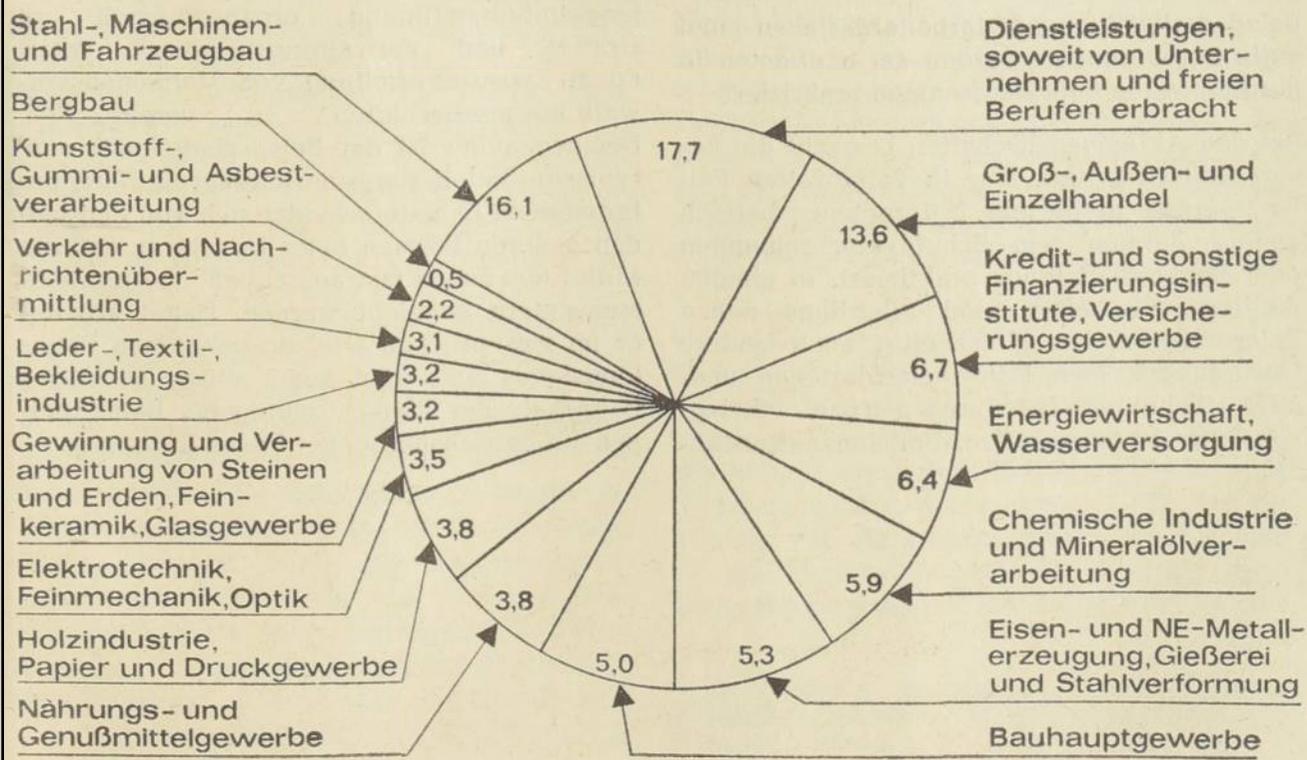
Beteiligungsunternehmen

nach Beschäftigtenzahlen		nach Umsätzen	
Beschäftigte	in vH der erfaßten Unternehmen	Umsatzklassen	in vH der erfaßten Unternehmen
bis 50	8,2	bis 5 Mio DM	8,4
51— 100	11,3	6— 20 Mio DM	19,0
101— 200	11,3	21— 50 Mio DM	21,8
201— 500	24,6	51—100 Mio DM	12,3
501— 1 000	9,8	101—500 Mio DM	13,4
1 001— 2 000	7,7	501— 1 Mrd DM	8,4
2 001— 5 000	9,2	bis 2 Mrd DM	3,9
5 001—10 000	5,1	bis 5 Mrd DM	4,4
über 10 000	12,8	bis 10 Mrd DM	2,8
		über 10 Mrd DM	5,6

Heute sind ca. 850 000 Arbeitnehmer Anteilseigner am Betriebskapital, somit 6,5 % aller in beteiligungsfähigen Unternehmen Beschäftigten. Die beteiligten Mitarbeiter halten ein Kapital von 2,5 Milliarden DM, wobei 2,2 Milliarden DM auch am geschäftlichen Risiko teilnehmen. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß als beteiligungsfähige Unternehmen nur die Firmen bezeichnet werden können, die

über ein entsprechendes Betriebskapital verfügen und Gewinne erzielen. Das bedeutet: Die meisten der rund 1,6 Millionen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland kommen für eine Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer nicht in Frage, z. B. auch Organisationen ohne Erwerbscharakter, der öffentliche Dienst und viele Kleinbetriebe.

Die Beteiligungs - Rangliste (Zahlen in Prozent)



Die Aktiengesellschaften beteiligen inzwischen über 700 000, die übrigen Firmen knapp 150 000 Arbeitnehmer. Bezogen auf die Zahl der 3,6 Millionen Arbeitnehmer, die in Aktiengesellschaften beschäftigt sind, ist also heute bereits jeder fünfte Mitarbeiter Anteilseigner an seinem Unternehmen.

Dieser Erfolg ist das Ergebnis einer unterschiedlichen Entwicklung: So wurde knapp ein Viertel aller Modelle in der Zeit von 1950 bis 1965 eingeführt, ein weiteres Viertel folgte von 1966 bis 1970, und mehr als die Hälfte aller Teilnehmungsmodelle ist erst in den siebziger Jahren entstanden.

Diese sich mehr und mehr auf breiter Ebene fortsetzende Bewegung ist um so erstaunlicher, als in den siebziger Jahren die politischen Bestrebungen (Einführung einer überbetrieblichen Gewinnabgabe) und die wirtschaftlichen Bedingungen (1974 und 1975 der schwerste konjunkturelle Einbruch) freiwillige Teilnehmungsinitiativen erheblich erschwerten. Unter diesen Aspekten ist die Feststellung erlaubt, daß die betriebliche Vermögensbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen aus der Sphäre der „Sozialromantik“ herausgetreten ist und als zukunftsweisendes vermögenspolitisches Konzept beachtet werden muß.

Gestaltungsformen

Belegschaftsaktien, Mitarbeiterdarlehen und stille Teilnehmungen werden am häufigsten in der Bundesrepublik Deutschland praktiziert

Bei den Aktiengesellschaften herrscht die Belegschaftsaktie vor. Nur in vereinzelten Fällen werden in diesem Unternehmensbereich andere Formen wie Schuldverschreibungen oder Belegschaftsfonds praktiziert. In einigen Aktiengesellschaften sind allerdings neben Belegschaftsaktien gleichzeitig auch andere Gestaltungsformen (Mitarbeiterdarlehen und/oder Schuldverschreibungen bzw. Belegschaftsfonds) anzutreffen. Bei den mittelstän-

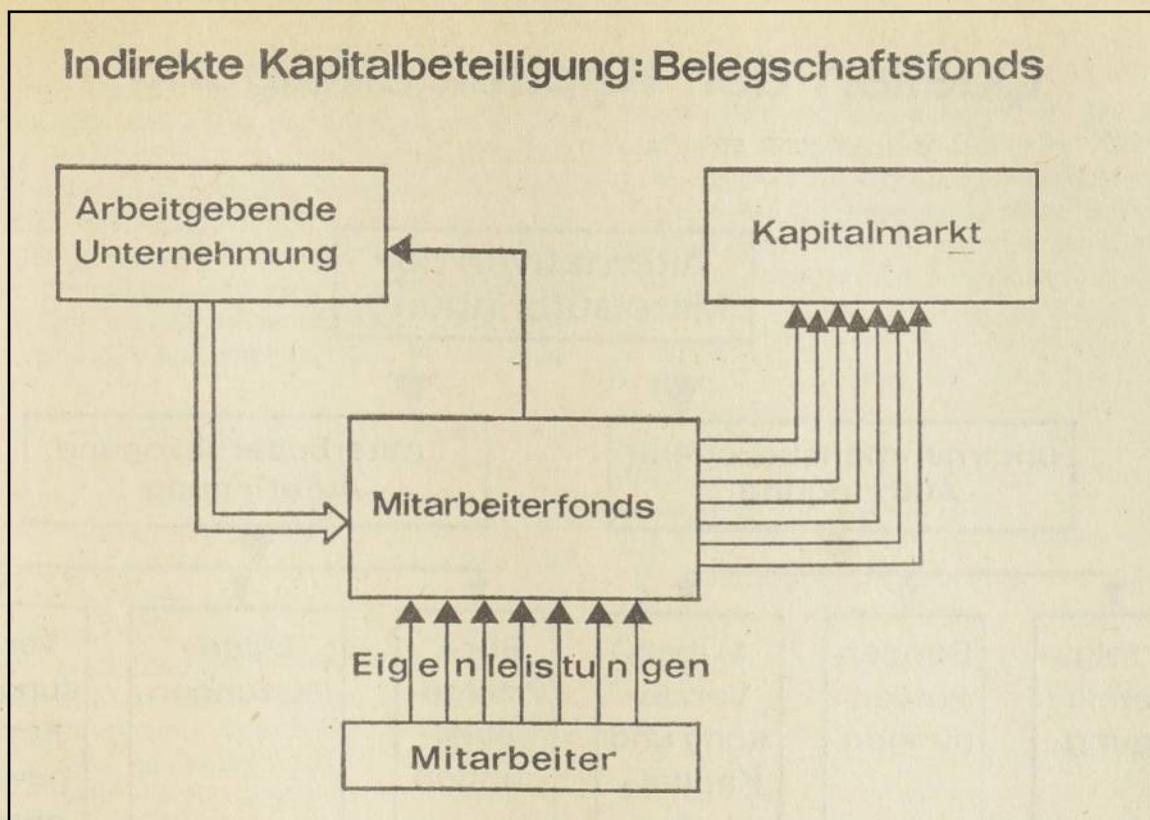
Gestaltungsformen der Kapitalbeteiligung

Beteiligungsformen	Häufigkeit der Teilnehmungsmodelle (ohne Tochtergesellschaften) in vH
Darlehen	31,4
Aktie	30,5
Stille Beteiligung	16,6
Indirekte Beteiligung	12,6
Schuldverschreibung	3,1
Belegschaftsfonds	2,7
Kommandit-Beteiligung	2,2
GmbH-Beteiligung	0,9

dischen Unternehmen dominieren Darlehen, stille Gesellschaften und indirekte Teilnehmungsmodelle. Vollgesellschaftliche Teilnehmungen in Form von Kommandit- und GmbH-Gesellschaftern sind nur vereinzelt anzutreffen.

Indirekte Teilnehmungen finden in jüngerer Zeit immer mehr Verbreitung. Hierunter sind Formen der Kapitalbündelung, der Zwischenschaltung einer Institution sowie Belegschaftsfonds zu verstehen. Die beiden ersten Systeme werden in der mittelständischen Wirtschaft praktiziert. Ziel ist, die Mitarbeiter-Kapitalbeteiligung organisatorisch zu straffen und verwaltungstechnisch, meist durch Zwischenschaltung von Vermögensverwaltungsgesellschaften, zu vereinfachen. Demgegenüber ist der Belegschaftsfonds eine typische Teilnehmungsanordnung in Großunternehmen. Er unterscheidet sich von den beiden anderen Formen vor allem darin, daß die Mittel des Fonds fast ausschließlich unternehmensextern angelegt werden. Damit arbeitet er im wesentlichen wie die bekannten Publikumsfonds und trägt somit einen wichtigen Grundsatz der Risikostreuung bei Teilnehmungen auf betriebsbezogener Ebene Rechnung.

Indirekte Kapitalbeteiligung: Belegschaftsfonds



Mittelaufbringung

Geht man der Frage nach, woher die Mittel zur Begründung der Mitarbeiter-Kapitalbeteiligung stammen, sind die Unternehmen die Hauptquellen der Mittelaufbringung, während staatliche Zuwendungen in Form von Steuererleichterungen und Prämien sowie Eigenleistungen der Mitarbeiter mehr flankierende Maßnahmen darstellen. Die Verfahren sind dabei formal unterschiedlich. So stehen beim Erwerb von Belegschaftsaktien die Eigenleistungen der Mitarbeiter im Vordergrund, während die Ausgabe von Gratisaktien die Ausnahme bildet. Dennoch wird auch in diesen Fällen das Gros der Mittel von den Unternehmen und vom Staat aufgebracht. So gewähren in der Regel die Unternehmen den Mitarbeitern Kursvorteile (in zwei Drittel aller Fälle 50 % unterhalb des Börsenkurses, übernehmen ferner Nebenkosten in Form von Steuern und Gebühren (in vier Fünftel der Fälle) und räumen Finanzierungshilfen (monatliche Ratenzahlungen) ein. Hinzu kommt, daß der Staat die Belegschaftsaktie in dreifacher Weise prämiiert: So werden die Belegschaftsaktien gefördert durch das Vermögensbildungsgesetz (Gewährung von Arbeitnehmer-sparzulagen), das Sparprämien-gesetz (Gewährung von Sparprämien) und das Kapitalaufstockungsgesetz (Gewährung von Steuer- und Sozialabgabenfreiheit bis zu 500 DM p. a.).

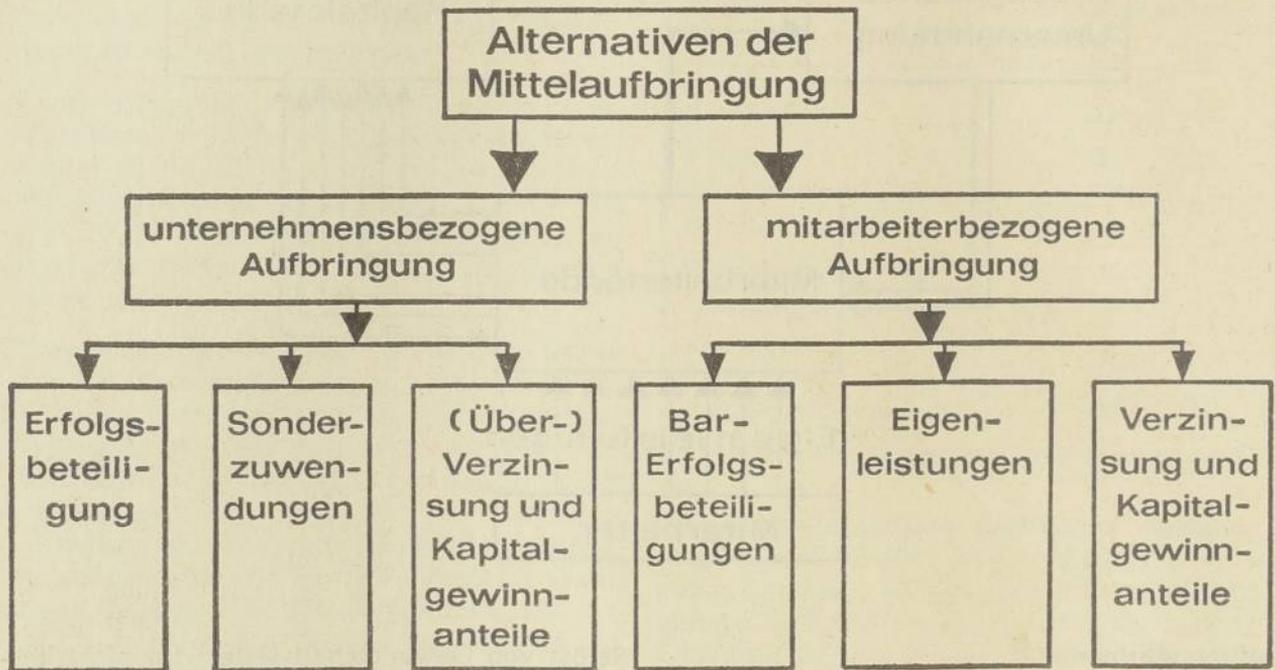
Selbst von Gewerkschaftsseite wird nicht bestritten, daß allein auf diese Weise die Summe der Begünstigungen je nach Familienstand und Steuersatz zwischen 60 und 80 % der für den Kauf der Belegschaftsaktie aufzuwendenden Beträge liegt ⁴⁾.

Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang die oben erwähnten unternehmensseitigen Hilfestellungen, zu denen noch in vielen Fällen zum Zeitpunkt des Belegschaftsaktienangebots Sonderausschüttungen und Gewinnbeteiligungen ausgezahlt werden, dann wird deutlich, daß der eigentliche Eigenbeitrag des Arbeitnehmers — also seine Leistung aus dem Einkommen heraus — beim Erwerb von Belegschaftsaktien in der Regel als minimal bezeichnet werden kann.

In kleinen und mittleren Betrieben hingegen wird das Mitarbeiterkapital überwiegend (89 %) durch Unternehmerzuwendungen aufgebracht. Hierbei sind Gewinnbeteiligungssysteme (54 %), die den Mitarbeitern in ihrer Eigenschaft als Belegschaftsangehörige zugesprochen werden, die wichtigsten Quellen zur Bildung von Mitarbeiterkapital. Relativ häufig (30 %) gewähren die Unternehmen Sonderzuwendungen, die im Gegensatz zu den

⁴⁾ Claus Schäfer, Zur gegenwärtigen vermögenspolitischen Diskussion, in: WSI-Mitteilungen, Oktober 1977, Seite 600.

Quellen der Kapitalbeteiligung



Gewinnbeteiligungsverfahren unverbindlicher sind und demgemäß flexibler eingesetzt werden können.

Nur bei 11 % der Modelle bringen die Mitarbeiter die Kapitalanteile weitgehend selber ein. Allerdings werden auch hier in den meisten Fällen von den Unternehmen ähnliche flankierende Finanzierungshilfen wie in Großbetrieben geleistet.

Mitarbeiterkapitalstruktur

Von dem in Arbeitnehmerhand befindlichen Unternehmenskapital in Höhe von rd. 2,5 Milliarden DM haften 2,3 Milliarden DM für eventuelle Verluste der Unternehmen; lediglich 200 Millionen DM haben den Charakter von Fremdkapital. Der größte Teil des haftenden Mitarbeiterkapitals (2,1 Milliarden DM) befindet sich in Großunternehmen in Form von Belegschaftsaktien und stellt eine echte Substanzbeteiligung dar. Das übrige haftende Mitarbeiterkapital in Höhe von knapp 200 Millionen DM ist Beteiligungskapital zum Nennwert und schließt daher eine Beteiligung an den stillen Reserven aus. Daß im mittelständischen Bereich die Mitarbeiter-Kapitalbeteiligung noch nicht über den Status der

Nominalbeteiligung hinausgekommen ist, hängt mit veralteten steuerlichen Vorschriften zusammen, die eine Substanzbeteiligung am Unternehmensvermögen verhindern.

In knapp der Hälfte der Unternehmen liegt der nominelle Wert des Mitarbeiterkapitals unter 500 000 DM. Fast ein Fünftel weist ein Beteiligungskapital zwischen 500 000 DM und einer Million DM aus. Im restlichen Drittel übersteigen die Werte eine Million DM, wobei die Zahl der Unternehmen mit höherem Mitarbeiterkapital tendenziell spürbar abnimmt. Bei den Aktiengesellschaften hingegen hat fast jedes zweite Unternehmen ein Mitarbeiterkapital von mindestens 5 Millionen DM, ein Drittel sogar mehr als 10 Millionen DM, und immerhin überschreiten 6 % die Grenze von 100 Millionen DM.

Ein anderes Ergebnis stellt sich ein, wenn man die durchschnittlichen Kapitalanteile der Mitarbeiter vergleicht: Während hinsichtlich der Zahl der beteiligten Mitarbeiter und des Mitarbeiterkapitalvolumens die Großunternehmen die mittelständischen bei weitem übertreffen, verfügt der einzelne Mitarbeiter im mittelständischen Bereich über erheblich mehr Kapitalanteile als sein Kollege im Großunternehmen.

Bereits in jedem fünften Unternehmen der mittelständischen Betriebe haben Mitarbeiter Anteile von DM 7 500 und darüber, die Mitarbeiter im Großunternehmen dagegen nur in jeder zehnten Gesellschaft. Dementsprechend ist auch der Anteil der Firmen, in denen die durchschnittlichen Kapitalanteile DM 1 000 nicht übersteigen, in den Großunternehmen mit einem Viertel verhältnismäßig hoch, während er in den übrigen Betrieben nur 11 % beträgt.

Dennoch halten sich die individuellen Kapitalanteile in Grenzen. Wer mehr erwartet hat, übersieht die relativ kurze Zeit, in der Modelle der Mitarbeiter-Kapitalbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland praktiziert werden. Dennoch ist es interessant festzustellen, daß immerhin in knapp 8 % der mittelständischen Firmen maximale Mitarbeiterkapitalanteile von über 50 000 DM pro Kopf bestehen. Maximale Anteile von 20 000 DM bis 50 000 DM gibt es immerhin noch bei 12 % der Beteiligungsfirmen in diesem Bereich. Ohne diese Ergebnisse überzubewerten und zu verallgemeinern, zeigen sie immerhin beachtliche Möglichkeiten und Chancen für eine individuelle Vermögensbildung im unternehmensbezogenen Bereich auf.

Unternehmerische Motive

Da die Mitarbeiterbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland freiwillig praktiziert wird, liegt die Frage nahe, welche Motive die Unternehmer veranlassen, ihre Mitarbeiter am Erfolg und/oder Kapital zu beteiligen. Die Vermutungen hierüber waren bisher stark differenziert; sie reichten von der Charakterisierung sozialromantischer Phantastereien bis hin zur Unterstellung der bloßen Ausnutzung finanzwirtschaftlicher Vorteile. Die empirischen Ergebnisse haben aufgedeckt, daß mit modernen Beteiligungssystemen überwiegend gesellschaftspolitische Ziele verfolgt werden, daß aber gleichzeitig das Bemühen erkennbar ist, betriebswirtschaftlichen Sachverstand walten zu lassen.

Allerdings gibt es hinsichtlich der Zielsetzung zum Teil gewisse Unterschiede, wenn man die Beteiligungsfirmen in Großunternehmen und mittelständische Betriebe untergliedert. So verfolgen Großunternehmen mit Verfahren der Mitarbeiter-Kapitalbeteiligung fast ausschließlich sozial- und gesellschaftspolitische Ziele. Beteiligungsmodelle sind für sie mehr ein weiterer Baustein im Rahmen des gesamten betrieblichen Sozialsystems. Anders ver-

Unternehmerische Motive zur betrieblichen Vermögensbeteiligung

Motive	Beteiligungsunternehmen gesamt		Aktiengesellschaften		mittelständische Unternehmen	
	Rang	v. H.	Rang	v. H.	Rang	v. H.
Vermögensbildung der Arbeitnehmer	1	25,3	1	29,7	1	23,3
Sicherung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung	2	18,0	3	20,3	2	16,8
Bindung an den Betrieb	3	15,0	2	21,0	3	12,6
Verbesserung des Betriebsklimas	4	11,6	4	9,3	4	12,2
Finanzierungseffekte	5	7,8	7	2,3	5	9,7
Motivation der Mitarbeiter	6	6,3	10	1,2	6	8,0
Belohnung für lange Betriebszugehörigkeit	7	5,3	5	7,6	9	4,4
Partnerschaftliche Betriebsgestaltung	8	5,3	8	1,7	7	6,5
Zusätzliche Altersversorgung	9	4,9	6	4,6	8	4,8
Sonstiges	10	0,5	9	2,3	10	1,7

fahren dagegen die Mittelständler. Auch bei ihnen herrschen zwar gesellschafts- und sozialpolitische Ziele vor. Aber gleich danach ist für sie die Verbesserung der betrieblichen Finanzierungslage ein wichtiges Motiv, und annähernd ebenso bedeutsam ist in diesem Bereich der Wunsch, mit solchen Beteiligungssystemen die Einstellung der Mitarbeiter zum Unternehmen zu verbessern.

Beteiligungsbereitschaft der Arbeitnehmer

Die Zielrichtung der Vermögenspolitik im Hinblick auf eine breitere Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen der Wirtschaft geht stillschweigend von dem Gedanken aus, daß die Arbeitnehmer eine solche Beteiligung selber wünschen. Deshalb ist die Frage, wie die Arbeitnehmer selbst die ihnen übertragenen Vermögensformen beurteilen, in der bisherigen Auseinandersetzung kaum beachtet worden. Zwar ist eine solche Fragestellung relativ unwichtig, solange die Mittel zur Beteiligung voll von den Unternehmen aufgebracht werden und die Mitarbeiter darüber nicht frei verfügen können. Erst wenn auch der Arbeitnehmer einen gewissen Beitrag hierzu leisten muß und er darüber hinaus über seine Anteile verfügen kann, gewinnt die Frage nach der Beteiligungsbereitschaft an Bedeutung.

Da vor allem beim Erwerb von Belegschaftsaktien in gewissem Umfang Eigenleistungen — wenn auch mit unterstützenden Maßnahmen seitens der Unternehmen und des Staates — von der Belegschaft verlangt werden, ist eine Analyse des Arbeitnehmerverhaltens im Bereich der Aktiengesellschaften besonders aufschlußreich.

Teilt man die Aktiengesellschaften in Banken und Nichtbanken ein, so ergeben sich bemerkenswerte Unterschiede: Im Bankensektor ist eine merklich größere Aufgeschlossenheit gegenüber dem Aktienwerb anzutreffen als in den anderen Wirtschaftszweigen. Beispielsweise ist bei den Banken nur in jedem zehnten Fall (10,2 %) eine geringe Beteiligungsquote (bis zu 20 % der Berechtigten) anzutreffen, bei Unternehmen der übrigen Wirtschaftsbereiche bereits in jedem dritten Fall (34,3 %). Bei den Banken werden nahezu in jedem zweiten Fall (48,8 %) Beteiligungsquoten zwischen 50 und 90 % erreicht, bei den Nichtbanken nur in jedem vierten Fall (27 %).

Ein wichtiger Grund für diese unterschiedliche Einstellung der Mitarbeiter besteht darin, daß die Belegschaft bei den Banken aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit unstrittig eine größere Aufgeschlossenheit und Unvoreingenommenheit einem Wertpapier mit Risikocharakter — wie es die Aktie darstellt — entgegenbringt als gewerbliche Arbeitnehmer.

Beteiligungsbereitschaft der Mitarbeiter
(Aktiengesellschaften mit Belegschaftsaktien)

Teilnahmequoten in vH der Beteiligungsberechtigten	Häufigkeit in vH		Aufbringungsverfahren
	Unternehmen ohne Banken	Banken	
0 bis unter 10	13,9	4,1	Eigenleistungen bei unterschiedlichen Kursabschlägen
10 bis unter 20	20,4	6,1	
20 bis unter 30	21,2	22,4	
30 bis unter 40	7,3	6,1	
40 bis unter 50	5,1	8,2	
50 bis unter 60	5,8	12,3	
60 bis unter 70	6,6	10,2	
70 bis unter 80	4,4	26,5	keine Eigenleistung (Gratisaktien)
80 bis unter 90	10,2	4,1	
90 bis unter 100	5,1	—	

Beschäftigte im Bankgewerbe haben zudem den Vorteil, durch die tägliche Arbeit im Umgang mit Geld- und Kapitalverkehr von vornherein besser mit Wertpapieren vertraut zu sein als beispielsweise ein Arbeiter am Fließband. Außerdem können Bankangestellte einen Entschluß zum Erwerb von Aktien leichter umsetzen, weil der organisatorische Apparat sozusagen im Hause bedienungsbereit zur Verfügung steht.

Damit dürfte im wesentlichen das bessere Abschneiden der Beschäftigten im Bankgewerbe gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen erklärt sein. Aber darüber hinaus wurde auch innerhalb der Banken- sowie der Nichtbankensektoren eine teilweise sehr differenzierte Einstellung der Arbeitnehmer zur Aktie beobachtet, und dies, obwohl in den registrierten Fällen die materiellen Angebotsbedingungen (Vorzugskurs, Übernahme aller mit dem Aktienkauf verbundenen Kosten) nahezu gleich waren. Damit steht fest, daß neben der unterschiedlichen Beschäftigungsstruktur — im Bankensektor überwiegend Angestellte — noch andere Gründe das Arbeitnehmerverhalten beeinflussen.

Einer dieser Gründe ist die Konjunktur. Befindet sich die Wirtschaft bzw. die Branche in einer allgemeinen Flaute, ist das Vertrauen in die künftige Entwicklung gering, folglich auch das Vertrauen zur Aktie. Andererseits ist in Phasen des wirtschaftlichen Aufstiegs eine größere Bereitschaft zum Kauf von Aktien anzutreffen.

Ähnliches gilt für die Einschätzung des eigenen Unternehmens. Dividendenrückgang und gar Dividendenausfall verstärken eine bereits vorhandene Skepsis. Auch eine zu hohe Kursentwicklung kann ähnliche Reaktionen hervorrufen. So wurde beobachtet, daß in solchen Fällen trotz günstiger Vorzugskursangebote sich die Arbeitnehmer deshalb mit dem Erwerb von Belegschaftsaktien zurückhielten, weil sie den Kurs als zu hoch einschätzten und mit baldigen Kursverlusten rechneten. Die in diesen Fällen gewährten Abschläge vom Börsenkurs wurden angesichts eines fünfjährigen Veräußerungsverbotens als nicht ausreichend angesehen, um den erwarteten Kursausfall auszugleichen.

In anderen Fällen konnte beobachtet werden, daß zunächst bei Ersteinführung der Belegschaftsaktie die Beteiligungsquoten sehr hoch waren, um dann in späteren Jahren stark zu-

rückzufallen. Dies hing mit einer zu optimistischen Einschätzung der Entfaltungsmöglichkeiten des Unternehmens durch die Belegschaft zusammen, die mit höheren Dividenden und steigenden Kursen gerechnet hatte und später enttäuscht wurde.

Ebenfalls relativ hohe Beteiligungsquoten ergaben sich dort, wo das Angebot zum Aktienwerb zeitgleich mit freiwerdenden Spargeldern zusammentraf, die nach dem Vermögensbildungsgesetz angelegt worden waren. Die Vorgänge bestätigen die These, daß im allgemeinen Arbeitnehmer zunächst einen Grundstock an Geldvermögen gebildet haben müssen, bevor sie bereit sind, in andere Vermögensformen einzusteigen.

In hohem Maße wird die Beteiligungsbereitschaft auch davon geprägt, welche Haltung der Betriebsrat im Unternehmen vertritt. Die Firmen stimmen in ihrem Urteil darüber überein, daß die Bereitschaft der Arbeitnehmer dann besonders groß ist, wenn der Betriebsrat hinter der Aktion steht und sich dafür einsetzt. Ähnliche Einflüsse gehen von den Gewerkschaften aus, die besonders dann wirksam sind, wenn der Organisationsgrad der Belegschaft hoch ist.

Die Befragung der Unternehmen hat ergeben, daß die Haltung der Mitarbeiter am stärksten durch Art und Intensität der Aufklärung beeinflusst wird. Zu Beginn einer Beteiligungsaktion bestehen weitgehend Unkenntnis und psychologische Schranken des Mißtrauens bei den Arbeitnehmern. Der Begriff „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“ wird als Schlagwort beargwöhnt; der Aktie als „heißem Papier“ steht man voreingenommen gegenüber und scheut das Risiko. Notwendig ist deshalb, einen Lernprozeß einzuleiten. Eine breitangelegte, oft langjährige und intensive Aufklärungsarbeit ist unerläßliche Voraussetzung dafür, das bestehende Mißtrauen abzubauen. Als wichtigste Maßnahme hat sich die persönliche Ansprache erwiesen. Erst das Gespräch bietet die beste Gewähr, Vorurteile abzubauen und vom Nutzen der Anlage in Beteiligungswerten zu überzeugen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Analyse der Beteiligungsbereitschaft räumt auf mit dem landläufigen Urteil, die Vermögensbildung der Arbeitnehmer sei deshalb noch unbefriedigend, weil materielle Anreize wie staatliche Sparprämien und unternehmenssei-

tige Zuwendungen zu gering seien. Denn die Bereitschaft zur Vermögensbildung ist grundsätzlich in allen Arbeitnehmerschichten vorhanden. Folglich kann abstraktes Eigentum nicht nur hochqualifizierten Kräften zugesprochen werden. Das weitgesteckte Ziel ei-

ner Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen ist zu lösen, wenn die Betriebe soziale Aufgeschlossenheit nicht allein als eine materielle Frage ansehen. Intensive, umfassende und verständliche Informationen sind hierzu eine wichtige Voraussetzung.

III. Perspektiven

Die aufgezeigte Bilanz bisheriger Beteiligungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland hat zwei Dinge deutlich gemacht:

— Die freiwilligen Beteiligungsinitiativen der Unternehmen waren umfangreicher, als bislang in der Öffentlichkeit vermutet worden war.

— Die erreichte Basis ist dennoch nicht ausreichend genug, um bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einem Durchbruch der betrieblichen Beteiligungsidee auf breiter Front zu sprechen.

Demgemäß erhebt sich die naheliegende Frage nach den weiteren Entwicklungschancen dieses vermögenspolitischen Weges. Zwei Möglichkeiten sind denkbar, die den künftigen Verlauf der Arbeitnehmerbeteiligung auf betriebsbezogener Ebene maßgeblich beeinflussen können. Dies sind einmal die Tarifparteien, die über den Abschluß vermögenswirksamer Tarifverträge die Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer am Betriebsvermögen forcieren können, und zum anderen Maßnahmen der Bundesregierung bzw. des Gesetzgebers, durch Steuererleichterungen und Gewährung von Prämien die freiwilligen betrieblichen Beteiligungen zu erleichtern.

Haltung der Tarifparteien

Was die Haltung der Tarifparteien angeht, so hat die Arbeitgeberseite hierzu bereits ein deutliches Wort gesprochen. Wie schon einmal im Jahr 1968, als sie die Gewerkschaften aufforderte, mit den Arbeitgebern gemeinsame vermögenswirksame Tarifverträge auf der Basis des 312-DM- bzw. 624-DM-Gesetzes abzuschließen, hat die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände im Herbst des Jahres 1976 eine weitere vermögenspoliti-

sche Offensive gestartet und einen entsprechenden Appell an die Gewerkschaften zum gemeinsamen Handeln gerichtet. Während der vermögenspolitische Vorstoß der Arbeitgeber aus dem Jahre 1968 mehr darauf abzielte, das Geldvermögen der Arbeitnehmer zu fördern, ist mit der Initiative des Jahres 1976 die Absicht verbunden, die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen zu verbessern. Als Instrument hierzu ist wiederum der Tarifvertrag vorgesehen, nachdem es sich in den siebziger Jahren herausgestellt hatte, daß vermögenswirksame Tarifverträge außerordentlich flexibel und erfolgreich sind.

Die Gewerkschaften vertreten in der Frage der Vermögenspolitik hingegen keinen einheitlichen Standpunkt. Grob gesehen kann man drei Richtungen unterscheiden:

— Der DGB setzt sich weiterhin für eine überbetriebliche Gewinnabgabe mit der Errichtung von zentralen Vermögensfonds unter gewerkschaftlicher Führung ein. In diesem 1973 verabschiedeten Konzept sieht der DGB die einzige vertretbare Lösung der vermögenspolitischen Frage.

— Die IG Metall sowie die OTV lehnen mit einigen anderen Einzelgewerkschaften sowohl jegliche überbetriebliche als auch jede Form der betrieblichen Beteiligungspolitik kompromißlos ab. Dahinter steht vor allem die Vorstellung, daß eine solche Vermögenspolitik in jedem Falle den tarifpolitischen Spielraum für Nominalloohnerhöhungen zu stark einengen und damit die Tarifautonomie begrenzen würde.

⁵⁾ Auf Einzelheiten der „Grundzüge einer weiterführenden tarifvertraglichen Vermögenspolitik“ der Arbeitgeber kann an dieser Stelle verzichtet werden, da diese Thematik bereits hier (B 36/77, S. 29 f.) ausführlich behandelt worden ist.

— In einigen wenigen Gewerkschaftskreisen, wie in der IG Chemie und IG Bau, gibt es Strömungen, die unter gewissen Bedingungen eine Bereitschaft erkennen lassen, mit den Arbeitgebern über vermögenswirksame Tarifverträge, die zur Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen führen, gemeinsam nachzudenken. In einer Hörfunksendung des Bayerischen Rundfunks vom 30. August 1977, in der über den Arbeitgeberplan diskutiert wurde, distanzierte sich Karl Hauen-schild von der IG Chemie gegenüber der kategorisch ablehnenden Haltung von Heinz Klunker, ÖTV, und Eugen Loderer, IG Metall, und sagte wörtlich: „Ich würde das Arbeitgeberpapier zunächst einmal als eine Diskussionsgrundlage betrachten. Ich würde also nicht sagen, daß wir das gleich zerreißen und in den Papierkorb werfen.“

Rudolf Sperner, Chef der Bauarbeitergewerkschaft, wurde noch deutlicher und sagte: „Ich beurteile diesen Vorschlag so, daß die Arbeitgeberspitzenvertreter auch eingesehen haben, daß es an der Zeit ist, etwas gegen die un-gerechte Vermögensverteilung zu tun. Ich habe nie daran geglaubt, daß Herr Schleyer mit seinen Herren ein Modell entwickeln wird, das die Gewerkschaften nur abzuschreiben brauchen.“

Man sollte aus der Meinung dieser beiden Gewerkschaftsführer nicht bereits den Schluß ziehen, in Kürze würden in diesen beiden Tarifbereichen vermögenswirksame Tarifverträge der erwähnten Art abgeschlossen werden. Auf der anderen Seite berechtigen allerdings diese Äußerungen zu der Annahme, daß das letzte Wort einer einheitlichen Ablehnung der Gewerkschaften gegenüber einer betrieblichen Beteiligungspolitik noch nicht gesprochen ist. Vielmehr wird es an den einzelnen Tarifbereichen selber liegen, inwieweit sich der begonnene Dialog in dieser Frage vertiefen und in konkrete Verträge umsetzen läßt. Betrachtet man diese Zusammenhänge realistisch, dann wird man jedoch für die siebziger Jahre auf diesem Gebiet keine ersten Ergebnisse erwarten dürfen.

Die Haltung der Bundesregierung

Positiver hingegen dürfte die Haltung der Bundesregierung zu beurteilen sein. Hier ergeben sich aufgrund der jüngsten Entwicklun-

gen und bekanntgewordenen Verlautbarungen deutliche Hinweise darüber, daß — nicht zuletzt durch eine Reihe von „Denkanstößen“ der Opposition — noch im Laufe dieses Jahres der Gesetzgeber Maßnahmen einleiten dürfte, um verbesserte Bedingungen für betriebliche Beteiligungsaktivitäten der Unternehmen herbeizuführen. Eingeleitet wurde diese neuere Entwicklung durch die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 16. Dezember 1976, in der er zu Fragen der betrieblichen Vermögensbeteiligung u. a. folgendes sagte: „... wird die Bundesregierung

a) den Anlagekatalog des Gesetzes erweitern, um verstärkt auch Beteiligungen in Unternehmen zu ermöglichen,

b) die der stärkeren Anwendung des 3. Vermögensbildungsgesetzes auf Beteiligungsformen entgegenstehenden steuerlichen Hemmnisse abbauen“.

Die bayerische Staatsregierung hatte schon wenige Tage nach dieser Regierungserklärung am 21. Dezember 1976 den „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau steuerlicher Hemmnisse für die Vermögensbildung der Arbeitnehmer“ als Bundesratsinitiative beschlossen und im Oktober 1977 im Bundesrat vorgelegt. Damit sollte der von der Bundesregierung während des Jahres 1976 in allgemeiner Form in Aussicht gestellten Verbesserung und der Aussage des Bundeskanzlers ein konkretes gesetzgeberisches, auf bestimmte Verbesserungen gerichtetes Konzept gegenübergestellt werden.

Mit dieser Gesetzesinitiative des Bundesrats werden drei Ziele verfolgt:

— das *verteilungspolitische Ziel*, über eine Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen der Wirtschaft eine systemkonforme Weiterentwicklung der marktwirtschaftlichen Ordnung zu leisten;

— das *betriebswirtschaftliche Ziel*, mit dieser vermögensbildenden Maßnahme die Liquiditätsabflüsse aus dem Unternehmensbereich zu verhindern, dadurch die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen zu stärken und so verbesserte Bedingungen für die Investitionstätigkeit der Wirtschaft zu schaffen;

— das *stabilitätspolitische Ziel*, durch Entschärfung des Verteilungskampfes und teil-

weiser Investivbindungen der Löhne die Hauptursache des Preisauftriebs zu beseitigen.

Der Gesetzentwurf hat folgende Schwerpunkte:

— Die Steuerbegünstigungen, die bisher für den Erwerb von Belegschaftsaktien bei der Ausgabe von Aktien bestehen, sollen über die Aktiengesellschaft hinaus auf alle Gesellschaften und Unternehmensformen ausgeweitet werden. Konkret: Der bisher nur für Belegschaftsaktien geltende Einkommenssteuerfreibetrag bis zu DM 500 soll auf GmbH-Anteile und stille Beteiligungen ausgedehnt werden. Damit soll die gegenwärtige Schlechterstellung von Arbeitnehmern, die nicht bei Aktiengesellschaften beschäftigt sind, aufgehoben werden.

— Der Begünstigungsrahmen des 3. Vermögensbildungsgesetzes soll von DM 624 auf DM 936 erhöht werden.

— Der Anlagekatalog des 624-DM-Gesetzes und des Sparprämien-Gesetzes ist um die neuen begünstigten Beteiligungswerte zu erweitern.

— Die begünstigten stillen Beteiligungen sollen von der Kapitalverkehrssteuer und die Gewinnanteile von der Gewerbesteuer befreit werden.

— Für die Dauer von sechs Jahren sollen die begünstigten Beteiligungswerte unverkäuflich sein.

Am 11. Januar 1978 trat das Bundeskabinett zusammen, um über die Bundesratsinitiative zu beraten. Ergebnis: Die Bundesregierung lehnt den Gesetzesvorstoß ab. Begründung: Einer Aufstockung des 3. Vermögensbildungsgesetzes könne nicht zugestimmt werden, denn es sei nicht ersichtlich, wie die vom Bundesrat angestrebte Verbesserung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen allein durch eine stufenweise Anhebung des Begünstigungsrahmens des 624-DM-Gesetzes erreicht würde. Eine Ausdehnung der Lohnsteuerfreiheit gemäß § 8 Kapitalaufstockungsgesetz für die verbilligte Ausgabe von Belegschaftsaktien auf Geschäftsanteile der GmbH sei nicht zu verwirklichen. Denn das Problem der steuerlichen Bewertung eines GmbH-Gesellschaftsanteils sei bisher nicht gelöst. Das gelte auch für die stille Beteiligung, soweit sie zur Mitunternehmerschaft führe. Die

geforderte Freistellung stiller Arbeitnehmerbeteiligungen von der Gewerbekapitalsteuer und der Erträge hieraus lehnt die Bundesregierung aus grundsätzlichen Steuererwägungen ab.

Wenn man die Haltung der Bundesregierung in der Vermögenspolitik seit 1976 verfolgt, muß die Ablehnung der Bundesratsinitiative befremden. Letztlich hat die Bayerische Staatsregierung die Gedanken aufgegriffen, die der damalige Wirtschaftsminister Fridrichs selbst ausgesprochen und zu denen sich auch der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung — wenn auch nur pauschal — bekannt hat. Sachlich bestehen also zwischen Regierung und Opposition grundsätzlich Übereinstimmungen, wenn man einmal von einzelnen, weniger wichtigen Forderungen absieht. Es stellt sich daher die Frage nach dem wahren Grund dieses Verhaltens.

Offenkundig ist die Bundesregierung bestrebt, selbst dort, wo Gemeinsamkeiten mit der Opposition vorhanden sind, mehr eigene Leistungen und mehr eigene Erfolge herauszustellen. Gemessen an den bisherigen Schwierigkeiten — in diesem Zusammenhang seien nur die Schwierigkeiten der Rentenversicherung erwähnt — ist es durchaus verständlich, daß die Bundesregierung jede Möglichkeit zu einer erfolgreichen Selbstdarstellung nutzen möchte. Hinzu kommt, daß der Bundeskanzler durch seine Regierungserklärung vom Dezember 1976 sich selber in die Pflicht des Handelns genommen hat. Will der Kanzler glaubwürdig sein, muß er sein Versprechen einlösen. Demgemäß sprechen alle Vermutungen dafür, daß die Bundesregierung den Gesetzentwurf des Bundesrates mehr aus „formalen“ Gründen abgelehnt hat, um einen eigenen Entwurf, der sich in der Sache von der Oppositionsinitiative kaum unterscheiden dürfte, vorlegen zu können.

Der Zwang zum Handeln wird noch dadurch vergrößert, daß die CDU/CSU-Bundestagsfraktion inzwischen einen weiteren Gesetzentwurf eingebracht hat, der im wesentlichen die Bundesratsinitiative unterstützt und ergänzt.

In diesem Zusammenhang enthält die zwar nur allgemein formulierte Ankündigung der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 1978 besonderes Gewicht: „Es müssen weiter-

hin Anstrengungen unternommen werden, um zu einer stärkeren Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen zu gelangen. Die Bundesregierung wird einen Gesetzentwurf vorlegen, um Hemmnisse, die in dieser Hinsicht bestehen, soweit wie möglich abzubauen." ⁶⁾

Sollten also in absehbarer Zeit durch den Gesetzgeber Maßnahmen erlassen werden, die

⁶⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/1471, vom 26. 1. 1978, Seite 10.

die freiwilligen Beteiligungsaktivitäten der Unternehmen erleichtern und fördern, wird es an den Unternehmen selbst liegen, zu beweisen, daß die erstaunliche Erfolgsbilanz der letzten Jahre kein Zufall, sondern das Ergebnis eines konsequenten, zielbewußten Handelns war. Damit aber würde zugleich der überzeugende Beweis erbracht, daß die betriebliche Vermögensbeteiligung ein systemkonformes und erfolgreiches Instrument darstellt, die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen der Wirtschaft auf eine breitere Grundlage zu stellen.

Rechtspflege als Lebenshilfe am Beispiel der Rechtsberatung für Sozialschwache

Wir stehen in einer neuen Armutsdiskussion. Hierfür ist der Anstoß nicht von ‚links‘, sondern — und gerade das gibt Hoffnungen — von ‚rechts‘ gekommen, durch Dokumentenmaterial, das der frühere Sozialminister von Rheinland-Pfalz und jetzige CDU-Generalsekretär Geißler zur „neuen sozialen Frage“ vorgelegt hat¹⁾. An dieser Stelle soll nicht daran gemäkelt werden, daß diese neue soziale Frage gar nicht so neu ist, daß es das Problem der sozialen Randschichten oder Unterprivilegierten schon immer gegeben hat, auch zur Hochblüte des Wirtschaftswunders in der Adenauer-Ära²⁾. Stärker als sonst wird aber in dieser Dokumentation auf die Dichotomie von Mächtigen und Ohnmächtigen verwiesen, wobei unter Mächtigen auch die „Organisierten“ eingeordnet werden, also auch die Mitglieder von Gewerkschaften. Das ist sicher bedenklich; aber der Grundansatz ist richtig: Das Problem der Armut in der Bundesrepublik ist in erster Linie kein ökonomisches mehr — der Sozialhilfeempfänger hat ein höheres Einkommen als ein indischer Facharbeiter —, sondern ein kulturelles; es geht darum, daß die „Nichtorganisierten“ mit ihrem harten Kern der sozialen Randschichten — etwa 15 Prozent der Bevölkerung — in unsere demokratische Gesellschaft integriert werden, daß sie also ihre Verantwortung als Staatsbürger übernehmen und ihre Rechte wahrnehmen können. Das ist nicht zuletzt eine Aufgabe jener Institution, die gerade über die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte zu wachen hat, also der Rechtspflege.

¹⁾ Kinderreichtum — Kennzeichen der Armut. Strukturprobleme der Bundesrepublik Deutschland von 1969-1976 (Sozialleistungsbudget).

²⁾ Vgl. hierzu die Hinweise in Informationen des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit v. 18. 1. 1976; Gerhard Himmelmann, Zur Problematik der Neuen Sozialen Frage, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1976, S. 65; Klaus Kortmann, Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1976, S. 144.

Die soziale Frage in der Rechtspflege

Die Schwierigkeiten liegen hier gerade darin, daß die Rechtspflege stärker als andere Institutionen, z. B. das Erziehungswesen, die Armut lediglich als ein ökonomisches Problem sieht. Sie stellt sich auf „Minderbemittelte“, nicht aber auf „Sozialschwache“ ein³⁾. Dem ist ein Wort der englischen Rechtssoziologin Pauline Morris entgegenzuhalten, wonach „arme Leute“ nicht „reiche Leute“ ohne Geld seien⁴⁾. Damit wird hingewiesen auf die anderen Verhaltensmuster der Grundsicht gegenüber der herrschenden Mittelschicht, die sich besonders in der Einstellung zur Arbeitswelt, zum Konsum und Lebensgenuß wie auch in der Kommunikation ergeben; Unterschiede, die dazu führen, daß die Grundsicht die Gesellschaft in der Dichotomie von „denen da oben“ und „wir hier unten“ erleben und damit auch aus der Angst „vor denen da oben“ — eine Angst, die natürlich bei den Sozialschwachen besonders stark ausgeprägt ist^{4a)}.

Diese Menschen sind ja nicht ‚sozialschwach‘, weil sie minderbemittelt sind, sondern es ist umgekehrt: sie sind minderbemittelt, weil sie ‚sozialschwach‘ sind. Sie kommen zumeist aus nicht intakten oder nicht vollständigen Familien, haben eine Sonderschule besucht oder — wie etwa 30 Prozent aller Hauptschüler — nicht den Schulabschluß erreicht. Sie können sich also kaum mündlich, geschweige denn schriftlich artikulieren, sind damit unbe-

³⁾ Vgl. den Diskussionsentwurf eines Gesetzes über die außergerichtliche Rechtshilfe für Minderbemittelte, ausgearbeitet von einem Sonderausschuß des deutschen Anwaltsvereins, in: Anwaltsblatt 1974, S. 254.

⁴⁾ Beleg bei Hermann Scherl, Verbilligte außergerichtliche Rechtshilfe für sozial Schwache, 1977, S. 192.

^{4a)} Über die Verhaltensmuster der Grundsicht gibt einen guten Einblick der Sammelband von Karl Heinz Hörning, Der „neue“ Arbeiter, 1971, sowie unter Einbeziehung zum Verhalten der Grundsicht gegenüber der Rechtspflege: Theo Rasehorn, Recht und Klassen, 1974.

holfen im Erwerbs- und Wirtschaftsleben, unbeholfen vor allem im Umgang mit Behörden und Gerichten. Das Gerichtsverfahren mit seinen strengen Formalitäten, mit der Betonung kognitiven Erkennens und der Verständigung über die mehr begriffliche Sprache der Mittelschicht — ja die sogar noch abstraktere der juristischen Fachsprache — wird als besonders fremd empfunden und deshalb gemieden.

Diese „Schwellenangst“ vor dem Gericht führt also dazu, daß dort Sozialschwache nicht ihr Recht suchen — es sei denn bei lebenswichtigen Prozessen (Ehescheidung, schwere Unfallschäden)⁵⁾ —, sie aber wohl als Angeklagter mit den Gerichtsinstitutionen in Berührung kommen. 95 Prozent der zu Gefängnisstrafen Verurteilten gehören zur Grundsicht; Ralf Dahrendorf prägte das Wort, bei uns sitze eine Schicht über die andere zu Gericht⁶⁾. Die Schwellenangst vor dem Gericht kann auch mit der kommenden Reformgesetzgebung beim Armen- und Kostenrecht nicht beseitigt werden. Auch wenn — dem schwedischen Beispiel folgend⁷⁾ — danach über 80 Prozent der Bevölkerung unter die Freigrenze für die Prozeßkosten fallen, wird aller Wahrscheinlichkeit nach nur die Prozeßführung derjenigen erleichtert, die schon bislang die Gerichte angerufen haben. Es fragt sich daher, ob der bei einer Reform erforderliche Mehrbedarf öffentlicher Mittel beim Justizetat nicht zweckentsprechender zugunsten der ‚Sozialschwachen‘ eingesetzt werden kann. Das würde also bedeuten, diese nicht so sehr für einen Rechtsstreit zu rüsten, sondern ihnen die Möglichkeiten zu geben, sich mehr im Wege der allgemeinen Lebenshilfe des Rechts zu bedienen.

Das Verhältnis von Rechtspflege und Lebenshilfe wird noch durch den Umstand erschwert, daß es zur deutschen Tradition gehört, das Recht aus dem Konflikt, dem Prozeß, heraus zu verstehen und nicht als Mittel zur Abwehr eines Konflikts, aus der Beratung

heraus, wie dies für die westlichen Länder typisch ist. Vom Richter her, vom Herrn des Prozesses, wird der Rechtsanwalt legitimiert — als „Organ der Rechtspflege“ nach § 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung —; so umgeben auch die Anwaltskanzleien wie ein Kranz die Gerichtsgebäude⁸⁾; so wird dann auch die Rechtsberatung für ‚Sozialschwache‘ als „außergerichtliches Armenrecht“ bezeichnet⁹⁾. In den westlichen Ländern hingegen ist nicht der Richter, sondern der Rechtsanwalt die maßgebende Bezugsperson für das Rechtswesen. 76 Prozent der Juristen in den USA sind Anwälte¹⁰⁾. Aus ihren Reihen kommen die Richter, durch Wahl oder durch Ernennung. Die Kanzleien der amerikanischen Anwälte befinden sich dort, wo auch die Klienten sind, also in den Geschäftsvierteln.

Da sie hier natürlich auch nicht die einfache Bevölkerung erreichen, ergab sich für die großen Anwaltsfirmen die Notwendigkeit, dorthin zu gehen, wo die ‚Sozialschwachen‘ wohnen. Nach dem Kriege wurden einfache Büros — „Rechtsberatungsläden“ — in Vierteln mit ‚sozialschwacher‘ Bevölkerung eröffnet, während einmal mehr die Anfänge dieser Rechtsberatung in Deutschland auf die Gerichte ausgerichtet waren: hier richteten einige örtlichen Anwaltsvereine Beratungsstellen für Minderbemittelte ein.

Bei ihrer zumeist unentgeltlich gegebenen Beratung handelten die amerikanischen Anwälte allerdings auch nicht ganz selbstlos, wohl aber politisch: gerade die politische Beteiligung als Bürger gehört zur „außerberuflichen Rolle des Anwalts“¹¹⁾. Die Beratung ‚Sozialschwacher‘ wird als politische Aufgabe verstanden, für die sich Anwälte engagieren, die für ein Wahlamt kandidieren wollen. Oft wird sie auch einem jungen Anwalt aus den großen Anwaltsfirmen als Bewährungsaufgabe zugewiesen, um in diesem ‚Milieu‘ Erfahrungen zu sammeln. Das amerikanische Gebührenrecht gibt die Möglichkeit, Prozesse mit einer Erfolgsgarantie zu führen; wird der Prozeß also verloren, braucht der Mandant nichts zu zahlen.

⁵⁾ Hierzu Rasehorn, a. a. O., S. 42 ff.; zum Verhalten der Grundsicht in Mietprozessen: Hartmut Erich Hilden, Rechtstatsachen im Räumungsrechtsstreit, 1976, S. 249.

⁶⁾ Gesellschaft und Freiheit, 1961, S. 195.

⁷⁾ Hierzu Nicolo Trocker, Empfehlen sich im Interesse einer effektiven Rechtsverwirklichung für alle Bürger Änderungen des Systems des Kosten- und Gebührenrechts?, Gutachten B für den 51. Deutschen Juristentag, 1976, B 51.

⁸⁾ Sehr plastisch zeigt dies das Schaubild bei Wolfgang Kaupen, Die Hüter von Recht und Ordnung, 1969, S. 206.

⁹⁾ Vgl. Anm. 3.

¹⁰⁾ Vgl. hierzu Dietrich Rüschemeyer, Juristen in Deutschland und in den USA, 1976, S. 70.

¹¹⁾ Vgl. Anm. 10.

Ausländische Rechtsberatungsmodelle ¹²⁾

Das geschilderte amerikanische Rechtsberatungsmodell ist lediglich als Beispiel für die dort vorhandene Einstellung von Rechtsanwälten zur sozialen Frage gebracht worden. Es ist dort nicht das einzige Beratungsmodell für Minderbemittelte, sondern nur eines von zehn ¹³⁾. Das wichtigste ist das von der Johnson-Regierung 1966 initiierte Modell der Neighbourhood Law Offices (Nachbarschaftsrechtshilfebüros): Es handelt sich um „öffentliche Beratungsstellen“ mit gemeinnützigen Trägern, zu denen auch die Anwaltschaft gehört. Die Büros liegen in Wohnvierteln mit ‚sozialschwacher‘ Bevölkerung. Die Voraussetzung eines kurzen Weges für die Annahme der Vertretung Rechtssuchender aus dieser Schicht ist gewahrt. Damit besteht auch keine Konkurrenz zu den freien Rechtsanwälten, die in „besseren“ Wohngegenden praktizieren.

Das amerikanische Modell kann seinem Charakter nach als ein Beratungssystem mit gesellschaftspolitischem Schwerpunkt bezeichnet werden. Das gilt auch für die seit 1972 in England entstandenen Rechtscenter oder die seit 1970 in den Niederlanden entstandenen Rechtsbüros. Als Bürgerberatung ist vor allem das schwedische System zu qualifizieren, die Rättshjälp, in der zumeist Rechtsanwälte in fünf Kommissionen — aber natürlich im öffentlichen Auftrag — tätig sind. Etwas ähnliches gibt es in England, wo ein Netz von 600 Beratungsstellen besteht, in dem auch Laien arbeiten. Gemischte Systeme sind in den ländlich strukturierten Staaten Dänemark und Norwegen vorhanden, so eine öffentliche Beratungsstelle in den Hauptstädten Kopenhagen und Oslo und auf dem Lande Rechtsanwälte, die in ihren Praxen im öffentlichen Auftrag beraten.

An dieser Stelle kann nur ein kurzer Überblick mit der Verweisung auf ausführliche Arbeiten, u. a. auch solcher des Verfassers, an anderer Stelle gegeben werden ¹⁴⁾. Wich-

¹²⁾ Hier werden Ergebnisse einer Arbeitstagung der Sektion Rechtssoziologie in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im Okt. 1975 referiert. Eine Veröffentlichung der Berichte ausländischer Experten ist alsbald zu erwarten.

¹³⁾ Hierzu der amerikanische Professor Volker Knoppke-Wetzel, Rechtsfürsorge durch „private“ Anwälte oder durch Anwälte in „öffentlichen“ Rechtsfürsorgebüros?, in: Juristenzeitung 1976, S. 145; Theo Rasehorn, Rechtsberatung für Minderbemittelte nach ausländischen Erfahrungen, in: Juristenzeitung 1976, 473.

¹⁴⁾ Vgl. Anm. 13; Scherl a. a. O., (Anm. 4), S. 95.

tig ist vor allem der Hinweis auf die inzwischen gewonnenen, im wesentlichen gleichen Erfahrungen und Ergebnisse bei der Rechtsberatung in sechs Ländern, sowohl mit unterschiedlichen Rechtssystemen als auch unterschiedlichen sozialen Strukturen: mit vorwiegend städtischer Bevölkerung in England und den USA, mit vorwiegend ländlicher in Dänemark und Norwegen und „gemischter“ in Schweden und den Niederlanden. Allen gemeinsam ist, daß die Rechtsberatung für Minderbemittelte vor ihrem sozio-kulturellen Hintergrund gesehen wird, mit Beratungszentren in „Armenvierteln“ unter Berücksichtigung der Schwellenangst vor dem Gericht und dem Rechtsanwaltsbüro, mit einem öffentlichen Träger unter Mitwirkung auch von Sozialarbeitern.

In allen Berichten wird betont, daß kaum Konkurrenz zwischen den Rechtsberatungsstellen und den frei praktizierenden Rechtsanwälten besteht. Die letzteren müssen von ihrer Tätigkeit leben und sind so auf eine spezifische Art von Rechtsproblemen bzw. ihre Bearbeitung ebenso wie auf einen bestimmten Kreis von Rechtssuchenden angewiesen, nämlich auf solche, denen ein für den Lebensunterhalt des Anwalts erforderliches Honorar zugemutet werden kann. Die verbleibenden Rechtsprobleme, die hinsichtlich des materiellen Streitwertes meist geringere Objekte betreffen, die gleichwohl einen nicht unerheblichen Arbeitsaufwand erfordern — also die Probleme „kleiner Leute“ —, können von freien Anwälten nicht ‚kostendeckend‘ behandelt werden. Dafür bieten sich also die Beratungsstellen an.

Auch können sich die an den privaten individuellen Interessen ihrer Klienten orientierten Rechtsanwälte schwerlich mit jenem gesellschaftlichen Engagement einsetzen, das die Arbeit ihrer Kollegen in den Rechtscentren in England, den Rechtsbüros in Holland und den Nachbarschaftshilfebüros in den USA bestimmt. In dem englischen Bericht für die Rechtsberatungstagung heißt es, die Berater kümmerten sich besonders um jene Probleme, die benachteiligten Gruppen Vorteile brächten und zugleich ihre Selbsthilfe förderten. Die Verfechter der amerikanischen Büros halten den Gerichtsprozeß für ein Mittel zur realen Änderung der Gesellschaftsstruktur und damit auch den Anwalt für einen Fürsprecher der Sozialschwachen im Hinblick auf die Umverteilung von Einkommen und die Gewährung von Chancengleichheit. Dies führt nicht

selten, wie das auch in der holländischen Untersuchung betont wird, zu Konflikten mit staatlichen Institutionen. Auf diesem Gebiet sind in der Bundesrepublik vorerst nur Bürgerinitiativen tätig. Was das gesellschaftliche Engagement bei der Rechtsberatung in der Praxis bedeuten kann, zeigen einige amerikanische Ergebnisse: Während bislang von freien

Anwälten in einer Armenrechtssache noch nie der Supreme Court angerufen wurde, haben die Rechtsfürsorgebüroanwälte in siebenjähriger Tätigkeit 219 Fälle vor den Supreme Court gebracht. 136 Fälle wurden zur Entscheidung angenommen, von denen in 73 Fällen zugunsten der ‚Sozialschwachen‘ entschieden wurde.

Kritik an den neuen deutschen Beratungsmodellen

Die ausländischen Modelle und Untersuchungen haben leider bislang bei der Entwicklung der außergerichtlichen Rechtsberatung in der Bundesrepublik wenig Beachtung gefunden¹⁵⁾. Noch vor fünf Jahren wurde ein einschlägiges Bedürfnis abgestritten; jederzeit und überall sei doch ein Rechtsanwalt zu erreichen. Man konnte ferner darauf verweisen, daß nach § 8 Abs. 2 Bundessozialhilfegesetz Rechtsrat in sozialen Angelegenheiten von freien Wohlfahrtsverbänden erteilt werden konnte. Andere Verbände haben auf ihrem Interessengebiet gem. § 7 Rechtsberatungsgesetz Erlaubnis zur Mitgliederberatung. Das gilt für Gewerkschaften wie für Mieter- und Haus- und Grundbesitzervereine oder für den Reichsbund für Kriegs- und Zivildienstgeschädigte. Selbst die Verbraucherzentralen betrieben in gewissem Umfang — nicht unumstritten — im Rahmen der Aufklärung über Mängelrügen Rechtsberatung. Der Vollständigkeit halber ist noch anzuführen, daß auch Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit Rechtsrat erteilen, so Finanz-, Sozial- und Bauämter.

Wenn gleichwohl in den letzten drei Jahren in der Öffentlichkeit der Eindruck entstand, daß die bisherigen Rechtsberatungsmöglichkeiten für Sozialschwache nicht ausreichend seien, so hängt dies sicher mit der Neuen Sozialen Frage zusammen, teilweise initiiert durch die studentische Protestbewegung, wobei später die neue Arbeiterforschung und in der Rechtspflege die neue Rechtssoziologie

¹⁵⁾ Symptomatisch hierfür ist der Beitrag von Erich Röper, Umfassender Rechtsschutz (Rechtsberatung und -besorgung) für sozial Schwache, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1977, S. 410, der zwar die Entwicklung bis zum Juristentag 1976 verfolgt, die zuvor erschienenen Berichte über ausländische Erfahrungen (vgl. hierzu Anm. 7 und 13), die allerdings nicht in sein Bild passen, nicht erwähnt.

und Justizkritik mitwirkten¹⁶⁾. Als äußerer Anlaß für die neue „Rechtsberatungsbewegung“ diente die 50-Jahrfeier der Öffentlichen Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle Hamburg im Jahr 1973. Der Jubiläumsdokumentenband fand reißenden Absatz — und alsbald „schossen Rechtsberatungsstellen förmlich aus dem Boden“, so in Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Niedersachsen und Bremen, wobei nur Bremen an der Tradition der öffentlichen Rechtsberatung in Hamburg, Berlin und Lübeck anschloß, während man sich in den anderen Ländern für modifizierte Anwaltslösungen entschied¹⁷⁾.

Mit Scherl, der eine erste und sogleich umfassende sozialwissenschaftliche Untersuchung des Rechtsberatungsproblems geliefert hat, ist zu befürchten, daß die geringe Inanspruchnahme bei den überwiegend unzweckmäßig angelegten und unzulänglich bekanntgemachten Modellversuchen die Politiker zu dem Fehlschluß verleiten werden, daß bei den ‚Sozialschwachen‘ fast kein Bedarf nach außergerichtlicher Rechtshilfe besteht¹⁸⁾ — ein Schluß, den wir schon bei Röper finden, der — die Untersuchungen zur Situation der Sozialschwachen ignorierend — gegen eine „Sozialromantik“ Stellung nimmt¹⁹⁾. Die

¹⁶⁾ Zur Entwicklung in der Rechtspflege: Theo Raschorn, Die Dritte Gewalt in der zweiten Republik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/75, S. 3.

¹⁷⁾ Hierzu die umfassenden Übersichten bei Erich Röper, Rechtsberatung und Rechtsschutz für sozial Schwache, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/75, S. 16; Gottfried Baumgärtel, Gleicher Zugang zum Recht für alle, 1976; sowie — der Pionier auf diesem Gebiet — Armin Schoreit, Rechtsberatung, unentgeltlich, 1974.

¹⁸⁾ A. a. O. (Anm. 4), S. 435; vgl. insb. die Zahlen über die erheblich geringere Nachfrage bei den neu eingeführten Anwaltsmodellen gegenüber der öffentlichen Rechtsberatung, S. 307.

¹⁹⁾ A. a. O., Anm. 15.

überraschende Aktivität der Politiker auf dem Gebiet der Rechtsberatung geht wohl auf die politische ‚Optik‘ zurück: Unter Einsatz geringer Finanzierungsmittel läßt sich hier relativ leicht ein fortschrittliches soziales Image in der Öffentlichkeit gewinnen. So ist man auch durch die geringe Inanspruchnahme der Stellen durchaus nicht beunruhigt, sondern hält das Unternehmen für erfolgversprechend.

Die Rechtsberatung für Sozialschwache droht jetzt zu einem Steckenpferd für Organisationsbürokraten zu werden²⁰⁾, schlimmer noch: zum Mittelpunkt eines ideologischen Streits. So betont Baumgärtel, das Anliegen seiner Untersuchung ziele dahin, Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die „der Tendenz zum Fürsorgestaat hin entgegenwirken“; die Schwellenangst der ‚Sozialschwachen‘ vor Gericht und Rechtsanwaltsbüro sei lediglich ‚Kostenangst‘²¹⁾. Mehr als über die Situation des ‚Sozialschwachen‘ wird über die Rolle des Rechtsanwalts debattiert und die Rechtsberatung ganz auf diese zugeschnitten. Auch für den ‚Sozialschwachen‘ seien die besseren Haftungsmöglichkeiten bei fehlerhaften Auskünften seitens des freien Anwalts gegenüber der öffentlichen Rechtsberatung²²⁾ günstiger, ebenso wie die „parteiische“ Rechtsberatung gegenüber einer nur objektiven, betreuenden und auch ein Anwalt seiner Wahl, was Scherl mit Recht als „Qual der Wahl“ bezeichnet²³⁾. Für die betroffenen Menschen, den ‚sozialschwachen‘ Rechtssuchenden, sind diese Maxime aus dem Standesrecht der Rechtsanwälte völlig irrelevant. Zu hoffen ist, daß die Anwaltschaft in den Problemen und Modellen der Rechtsberatung für ‚Sozialschwache‘ nicht Gefahren für die freie Advokatur sieht, sondern — und dafür tritt der bekannte Rechtsanwalt Redeker ein²⁴⁾ — eine Chance für ein gesellschaftsnahes Bild des Rechtsanwalts.

²⁰⁾ Vgl. hierzu den Diskussionsentwurf eines Sonderausschusses des Deutschen Anwaltsvereins (Anm. 3) sowie den Antrag der CDU-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen vom 26. 5. 1977, Drucksache 8/2078.

²¹⁾ Baumgärtel, a. a. O. (Anm. 17), S. 57 ff.; Röper, a. a. O. (Anm. 15).

²²⁾ Dagegen geht aus den Erfahrungen der ÖRA Hamburg hervor, daß es bisher bei weit mehr als eine Million Beratungen nur 6 bis 7 Ersatzforderungen gegeben hat, die auch nie zum Prozeß geführt haben; vgl. hierzu den Hinweis bei Schoreit, a. a. O. (Anm. 17), S. 35, Anm. 79.

A. a. O. (Anm. 4), S. 151.

²⁴⁾ Zur Stellung der Anwaltschaft im außergerichtlichen Rechtsberatungssystem: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1976, S. 97.

Die politische Diskussion über die Rechtsberatung in der Bundesrepublik hat sich also auf die Gegenüberstellung der beiden Alternativen: „Behördenlösung“ oder „Anwaltslösung“ zugespitzt²⁵⁾. Bei der Behördenlösung, zu der sich die sozialdemokratisch regierten Länder Hamburg, Berlin und Bremen entschlossen haben, befindet sich die Beratungsstelle zumeist beim Sozialamt. Hier beraten Juristen teils haupt-, teils ehrenamtlich; zu einem geringen Teil sind hier auch Rechtsanwältinnen tätig. Dies beurteilen von der CDU regierte Bundesländer in Übereinstimmung mit den Anwaltskammern als zu „wohlfahrtsstaatlich“ und im Widerspruch zur freien Advokatur stehend; sie neigen deshalb zur Anwaltslösung, d. h., der Anwalt berät grundsätzlich in seiner Praxis, die die Ratsuchenden mit einem Berechtigungsschein aufsuchen können; mancherorts berät auch ein „Anwalt vom Dienst“, also im ständigen Wechsel im Gericht (vgl. Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland).

Die Scheidung bei den Parteien ist indes nicht eindeutig. Zuweilen siegt der Berufsstand des Justizministers über das Interesse der Basis an einem öffentlichen Rechtsberatungsmodell. So ist es in dem seinerzeit sozialdemokratisch regierten Niedersachsen zu einer Anwaltslösung gekommen, die auch der Justizminister von Nordrhein-Westfalen — bislang allerdings vergeblich — durchzusetzen versucht²⁶⁾.

Die Befürworter der Anwaltslösung berufen sich auch auf das schnellere, zügigere Arbeiten des freiberuflichen Anwalts gegenüber der umständlichen Behördenbürokratie. Das trifft jedoch zumeist nicht zu. So kommt die Hamburger ÖRA fast ohne Akten aus; die Korrespondenz muß der Ratsuchende aufbewahren. Die Kargheit des Aktenmaterials bringt auch diejenigen in Verlegenheit, die Material für die sozialwissenschaftliche Forschung erhoffen. Auf der anderen Seite erfordert die staatliche Honorierung von Rechtsanwälten erheblichen bürokratischen Aufwand. Hiernach ergeben sich für den Ratsuchenden folgende Wege:

1. Anfrage bei der Anlaufstelle beim Amtsgericht; Auflage, mit einer Verdienstbescheinigung wieder vorzusprechen;
2. Besorgung der Bescheinigung beim Betriebslohnbüro;

²⁵⁾ Vgl. hierzu Scherl, a. a. O., S. 56 ff.

²⁶⁾ Vgl. Röper, a. a. O. (Anm. 16), S. 34.

3. Abholung des Beratungsgutscheins bei der Auflaufstelle;
4. Aufsuchen eines Anwaltsbüros zur Absprache des Beratungstermins;
5. Beratung durch den Rechtsanwalt.

An einer dieser Hürden wird gerade einem Ratsuchenden aus der Unterschicht den Mut verlassen. Zu bedenken ist weiter, daß diesen Menschen das Ausfüllen auch einfachster Formulare größte Schwierigkeiten bereitet. Die ausländischen Teilnehmer an der Rechtsberatungstagung im Oktober 1975 in Bielefeld sahen in den Formularen nach dem bayerischen Beratungsmodell einen Beweis für deutsche bürokratische Gründlichkeit, aber auch eine schwer zu übersteigende Hürde im Kontakt mit Sozialschwachen.

Für diese ist auch das von Röper und Teilen der CDU vertretene Modell einer Rechtsschutzversicherung²⁷⁾ — als modifiziertes Anwaltsmodell — zu kompliziert. Hier muß noch eine weitere Stelle, das Büro der Rechtsschutzversicherung, aufgesucht werden. Wie gerade Scherl ausführlich darlegt, läßt sich keine Parallele von einer öffentlich-rechtlichen Pflichtrechtsschutzversicherung zur Sozialversicherung für Krankheitsfälle ziehen²⁸⁾. Hier wird auch die Mittelschicht weitaus mehr als die Unterschicht profitieren. Zwar kann dies, wie Röper darlegt, durch eine staatliche Gruppenrechtsschutzversicherung zugunsten Minderbemittelter ausgeschlossen werden. Danach schließt das Sozialamt der Stadt mit einer Privatversicherung einen Vertrag zugunsten solcher Minderbemittelter, bei denen die Voraussetzungen des § 79 Bundessozialhilfegesetz vorliegen, und stellt Berechtigungsscheine aus. Dieses Verfahren kann natürlich nur dann sachdienlich erscheinen, wenn hiermit auch das Armenrecht für die Prozeßführung abgedeckt wird. Dafür muß aber die Justiz des Landes aufkommen. Die Verrechnungen werden also sehr kompliziert sein. Zudem taucht gerade für größere Städte, bei denen die Versicherungsfrage vor allem akut werden könnte, die Frage auf, weshalb die Gemeinde das Risiko nicht selbst abdeckt, wie dies auch im Bereich der Amtshaftung geschieht, wo — im Gegensatz zu kleinen Gemeinden — keine Versicherungsverträge abgeschlossen werden²⁹⁾.

²⁷⁾ Belege bei Röper, a. a. O. (Anm. 15), S. 413.

²⁸⁾ A. a. O., S. 412.

²⁹⁾ Die Versicherungslösung wird heute allgemein abgelehnt; vgl. Scherl, a. a. O., S. 390 ff.; Trocker a. a. O. (Anm. 7), B 83; Wolfgang Grunsky als Gut-

Derartige Modelle werden also eher geeignet sein, die Schwellenangst der Unterschicht vor den Rechtspflegeinstitutionen noch zu vergrößern. Es ist auch nichts von dem Argument zu halten, Beratungsmodelle dürften nicht ausdrücklich auf den Kreis der ‚Sozialschwachen‘ abgestellt sein — also, wie Scherl errechnet hat, auf etwa 15 Prozent der Bevölkerung³⁰⁾ —, sie würden sonst von ihnen als „Armeninstitution“ abqualifiziert. Diese Vorstellung von den „verschämten Armen“ gilt sicher für in Armut geratene Angehörige der Mittelschicht, aber nicht für die hier vorgesehene Zielgruppe. Diese fürchtet eher die Konkurrenz der Mittelschicht, die ja gerade — wie die bisherigen Erfahrungen insbesondere aus Bremen zeigen — überproportional derartige Beratungsstellen aufsuchen. Es kann eben nicht darauf ankommen, dem ‚Sozialschwachen‘ die gleichen Chancen wie dem Durchschnitt zu gewähren, sondern ihm muß kompensatorisch geholfen werden. Scherl hat den ‚sozialschwachen‘ Rechtssuchenden mit einem minderbemittelten Gehbehinderten verglichen: diesem gebe man offensichtlich noch nicht die gleichen Chancen, wenn man ihm ebenso gutes Schuhwerk wie einem nicht behinderten Bemittelten zur Verfügung stelle, sondern der Gehbehinderte brauche orthopädische Schuhe und evtl. Krücken³¹⁾ — und die wiederum — so möchte ich das Beispiel weiterführen — kann er nicht in einem normalen Schuhgeschäft erwerben.

Wenn man also selbst bei einer öffentlichen Beratungsstelle wie in Bremen die Grenze für die kostenlose Beratung so hoch setzt, daß etwa 40 Prozent der Bevölkerung erfaßt werden — nämlich auf 1 200 DM netto bei der Einzelperson nach dem Stande von 1975 (mit Ungereimtheiten für die Gruppe der Rentner) —, so kann dies nur ähnlich wie beim gerichtlichen Armenrecht zur Präferenz für die untere Mittelschicht führen. Denn nach den ersten Ergebnissen waren von den 218 Beratenen 115 Angestellte und Beamte, 3 Selbständige, 22 Schüler und Studenten, 20 Hausfrauen, 35 Rentner, 3 Arbeiter und 3 Erwerbslose. Hier von werden wohl nur 10 Prozent zur Zielgruppe der ‚Sozialschwachen‘ gehören — ein

achter A im gleichen Band A 65. Die Ablehnung auf dem Deutschen Juristentag 1976 — sogar des Versuches einer beschränkten Rechtsschutzpflichtversicherung — war völlig eindeutig im Stimmenverhältnis.

³⁰⁾ A. a. O., S. 305.

³¹⁾ A. a. O., S. 192.

Anteil, der bei mehr Werbung ansteigen dürfte, aber wohl kaum über 20 Prozent³²⁾.

Erst recht ist darum ein Null-Tarif für die Rechtsberatung für jedermann abzulehnen, abgesehen davon, daß dies zu einem schweren Eingriff in die Rechte der Anwälte führen würde und deshalb weder verfassungsrechtlich noch politisch durchsetzbar wäre. Natürlich sieht es etwas anders aus, wenn jedermann nur ein Recht auf Auskunft zugesichert wird; die OTV schlägt eine „Anlaufstelle“ beim Amtsgericht vor. Diese „Erste Hilfe“

läßt sich als Information über den vom Rechtssuchenden einzuschlagenden Weg für Beratung und Prozeßführung durchaus von der Rechtsberatung abgrenzen; letztlich wird eine ausdrückliche Regelung aber eher zu juristisch-bürokratischen Schwierigkeiten führen und außer der — auf dem Gebiet der Rechtsberatung leider häufigen — ‚Optikpflege‘ sachlich nichts bringen. Ohnehin gehört die Erteilung derartiger Informationen zur Fürsorgepflicht jeder Behörde für den Staatsbürger — und danach wird bislang auch gehandelt.

Neue Lösungsversuche für die Rechtsberatung von Sozialschwachen

Wenn nur die Wahl zwischen Behörden- und Anwaltslösung bestehen sollte, ist sicher anzunehmen, daß die Zielgruppe der etwa 15 Prozent ‚Sozialschwachen‘ eher den Zugang zu einer beim Sozialamt eingerichteten Beratungsstelle — nach dem Hamburger ORA-Modell — als in die nach dem Geschmack der Mittelschicht eingerichtete Anwaltspraxis finden wird, zumal eine Beziehung über die Beantragung von Sozialhilfe, Wohngeld und ggf. Sozialversicherungsauskünfte besteht. Dabei ist allerdings das Kostenargument, wie Scherl ausführlich untersucht hat³³⁾, letztlich nicht ausschlaggebend.

Es fragt sich jedoch, ob es nur diese Alternativen gibt; zudem macht es beklommen, den Rechtsanwalt bei dieser Beratung mehr oder weniger ausgeschaltet zu sehen, wie dies bislang weitgehend bei der öffentlichen Rechtsberatung in der Bundesrepublik der Fall ist. Hier ist einmal mehr an die ausländischen Erfahrungen mit der Rechtsberatung ‚Sozialschwacher‘ zu erinnern, bei der gerade der Rechtsanwalt — im Rahmen der öffentlichen Rechtsberatung — eine Schlüsselstellung besitzt. Er besitzt eindeutig die besten Beratungsqualifikationen:

— er hat von Berufs wegen die beste Beratungserfahrung;

— er kann am unbefangenen auftreten;

— er kann den Beratenen in den wenigen Fällen, in denen es zum Prozeß kommt, zugleich vertreten³⁴⁾.

Es wird also auch bei uns darauf ankommen, den Rechtsanwalt in die öffentliche Rechtsberatung zu integrieren, in ihm also im wesentlichen den Berater zu erblicken. Dafür eignet sich natürlich eine Behördenlösung schlecht. Nun sind wir in der Bundesrepublik in der glücklichen Situation, daß hier — anders als in den westlichen Ländern — Mischformen halb öffentlich-rechtlicher und halb privatrechtlicher Natur für Sozialleistungen bestehen, nämlich die Verbände der freien Wohlfahrtspflege: Caritas, Diakonisches Hilfswerk, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Paritätischer Wohlfahrtsverband, um die größten zu nennen, denen nach § 93 Bundessozialhilfegesetz öffentliche Aufgaben übertragen sind. Diese sind also ohnehin auf die Zielgruppe der ‚Sozialschwachen‘ ausgerichtet, und das erstreckt sich gerade auch auf eine Beratung in sozialen Angelegenheiten (§ 8 Abs. 2 Bundessozialhilfegesetz). Wie dem Verfasser aus seiner Tätigkeit bei der Arbeiterwohlfahrt bekannt ist, kommt es bei dieser Sozialberatung immer wieder zu Grenzüberschreitungen; häufig wird hier Rat in Mietangelegenheiten, Ratenzahlungsgeschäften und Familien-, insbesondere Ehescheidungsangelegenheiten erbeten.

³²⁾ Vgl. die Zahlen bei Scherl, a. a. O., S. 364, und auch seine Ausführungen.

³³⁾ A. a. O., S. 226 ff.

³⁴⁾ Hier steht wieder das Problem an, ob ratsuchende Sozialschwache eine objektive oder eine „parteiische“ Beratung bevorzugen; Jedenfalls dürfte ein Anwaltswechsel im Falle eines Prozesses den Interessen des Beratenen widersprechen.

Eine soziale Notlage geht mit einer rechtlichen einher, zumal diese ungewandten und in ihrer Auffassungsgabe wenig ausgebildeten Personen zwischen Sozial- und Rechtsberatung oft nicht unterscheiden können. Es ehrt die Rechtsanwälte, wenn bei ihnen entgegen den Argumenten von Baumgärtel und Röper³⁵⁾ inzwischen ein Lernprozeß in der Weise stattgefunden hat, daß nunmehr der Vorsitzende des zuständigen Ausschusses des Deutschen Anwaltsvereins, Rechtsanwalt Klinge, von einer „Kooperation zwischen Anwaltschaft und Sozialarbeitern“ spricht³⁶⁾.

Derartige Sozial- und Rechtsberatungsstellen sind möglichst in den Wohnvierteln der ‚Sozialschwachen‘ einzurichten, damit diese nur kurze Wege zurückzulegen haben³⁷⁾. Die Landbevölkerung könnte mit einem ‚Jus-Bus‘ — wie in Norwegen — versorgt werden, wobei auch die Erfahrungen einiger deutscher Städte mit dem „Sozialamt auf Rädern“ — so in Bonn — verwertet werden können. Klar sollte ferner sein, daß eine solche Stelle weder im Gericht noch im Sozialamt eingerichtet werden kann, sondern in einer zentral gelegenen Wohnung, wie dies ja auch der Lokalisierung von Arztpraxen entspricht³⁸⁾. Die Kostengrenze sollte sich am Einkommen des ungelerten Arbeiters orientieren, also in etwa beim doppelten Sozialhilfesatz liegen; im einzelnen wird dies Ermessenssache sein. Die Überprüfung hätte möglichst unbürokratisch nach den Erfahrungen der Hamburger ORA zu erfolgen, also ohne Berechtigungsschein des Sozialamts und auch ohne Vorlage einer Lohnbescheinigung. Habitus und Sprache des Ratsuchenden geben dem erfahrenen Berater schnell Aufschluß über den sozialen Status, wobei in Kauf zu nehmen ist, daß auch mal ein reicher Schrotthändler darunter rutscht. Die Beratungsstelle wird mit einem „festen“ Anwalt arbeiten, der für ein Honorar einige Wochenstunden zur Verfügung steht. Daneben wird er der „Syndikus“ der Beratungsstelle sein, denn nicht selten ergeben sich Rechtsprobleme zwischen der Beratungsstelle und den kontrollierenden Behörden. Verständlicherweise ist nicht jeder Rechtsanwalt für derartige Aufgaben geeignet; er muß an sozialen Problemen besonders

interessiert und Kenner des Sozialrechts sein, sich zudem in ein Beratungsteam von Sozialarbeitern, Psychologen und Sozialpädagogen einordnen können.

Das hier entworfene Modell ist keine Utopie; zwei so beschaffene Beratungsstellen arbeiten schon seit Jahren. Gerade weil sie ganz praxisorientiert sind, sich um Theorien und Veröffentlichungen zur Rechtsberatung ‚Sozialschwacher‘ nicht gekümmert haben, wurden sie erst bei einem von der Arbeiterwohlfahrt veranstalteten Seminar von der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen im Dezember 1976 „entdeckt“³⁹⁾. In einem Fall handelt es sich um eine Altenberatung in Krefeld, im anderen um eine Beratungsstelle für Arbeiter im Berliner Märkischen Viertel. In Krefeld haben sich alle freien Wohlfahrtsverbände der Stadt als Träger zusammengeschlossen, in Berlin ist es allein die Arbeiterwohlfahrt. An beiden Orten finden die Beratungen in angemieteten Wohnräumen statt, die im Hinblick auf die Zielgruppe so zentral gelegen sind, daß die Ratsuchenden bei ihren Besorgungen „eben mal hereinspringen“ können. In Krefeld handelt es sich um eine „normale“ Beratungsstelle mit Sozialarbeitern, in Berlin um ein Team von Sozialarbeitern, Psychologen und einem Rechtsanwalt, der in Krefeld erst später hinzutrat. Der Rechtsanwalt gibt in beiden Fällen an einem Nachmittag in der Woche in der Beratungsstelle selbst Rechtsrat. Kommt es zu einem Prozeß — in Krefeld tritt dies in weniger als 5 Prozent der Beratungsfälle ein —, übernimmt der Rechtsanwalt auch die Vertretung vor Gericht.

Zunächst wird es also nicht darauf ankommen, ein Netz derartiger Beratungsstellen einzurichten, sondern den vielen schon bestehenden Beratungsstellen — oft als Sozialstationen bezeichnet — durch die Rechtsberatung eines Rechtsanwalts eine neue Qualität zu geben. Dabei können auch — wie dies ja schon heute geschieht — Finanzierungsmittel für Bürgerinitiativen zur Verfügung gestellt werden, die sich z. B. um ausländische Arbei-

³⁵⁾ Vgl. Anm. 19.

³⁶⁾ Vgl. Ausschußprotokoll 8/483 v. 9. 2. 1977, Landtag Nordrhein-Westfalen S. 19.

³⁷⁾ Fritz Sack, Strukturen und Prozesse in einem Deliquenzviertel in Köln, Habilitationsschrift, Köln 1969.

³⁸⁾ Vgl. die ausländischen Erfahrungen, Anm. 12 und 13.

³⁹⁾ So konnte dies nur von Scherl, a. a. O., am Rande erwähnt werden, der solche Versuche begrüßt, S. 433; dahin münden wohl auch die Empfehlungen von Trocker, a. a. O., (Anm. 7) B 89. Der Verfasser hat diese Modelle bei dem Hearing im Landtag Nordrhein-Westfalen vorgestellt, vgl. Anm. 34, S. 17; vgl. ferner Theo Rasehorn, Neue Modelle der Rechtsberatung Sozialschwacher, in: Recht und Politik 1977, 62.

ter⁴⁰⁾, Obdachlose oder entlassene Strafgefangene bemühen. Natürlich sollen die hier vorgeschlagenen Beratungsstellen nicht die vorhandenen Beratungsstellen, insbesondere die Mitgliederberatung der Gewerkschaften, des Mieterbundes, des Reichsbundes für Kriegs- und Zivilgeschädigte usw., verdrängen und erst recht nicht die normale Anwaltsberatung. Zu beachten ist aber, daß der Personenkreis der ‚Sozialschwachen‘ seiner sozio-kulturellen Struktur nach vorwiegend nicht organisiert ist und sich auch schlecht organisieren läßt. Es spricht daher alles dafür, über eine Rechtsberatung durch Anwälte mit

⁴⁰⁾ Ivo Holzinger, Bericht über eine Rechtsberatung für ausländische Arbeiter, in: Recht und Politik 1976, 46.

dem Träger von Sozialberatungsstellen der freien Wohlfahrtsverbände den Weg zur Integration der ‚Sozialschwachen‘ als Rechtsbürger zu ebnen. Dies darf nicht an der Finanzierung scheitern! Wie Scherl errechnet hat, sind für das Bundesgebiet lediglich maximal 50 Millionen Mark jährlich erforderlich; damit noch nicht einmal 0,2 Promille des Sozialleistungsaufwandes für 1975. Scherl merkt — wie er selbst schreibt — „etwas polemisch“ an, daß die jährlichen Gesamtkosten einer solchen Reform wohl unter dem Betrag an öffentlichen Mitteln liege, den die Bundesregierung im Wahljahr 1976 aufwendete, um die Bürger über ihre Leistungen aufzuklären⁴¹⁾.

⁴¹⁾ A. a. O., S. 355/356.

Manfred Groser: Die Neue Soziale Frage

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/78, S. 3—14

Die Auseinandersetzung um die von der CDU aufgeworfene Neue Soziale Frage erscheint außerordentlich lebhaft, aber auch verwirrend. Der Beitrag gibt einen gerafften Überblick über die Entwicklung der Neuen Sozialen Frage und soll die Einordnung aktueller Kontroversen erleichtern.

Die Soziale Frage wurde im 19. Jahrhundert sehr allgemein als Arbeiterfrage interpretiert. Sie hat in der Gegenwart jedoch speziellere Konturen angenommen. Strukturprinzipien einer Sozialpolitik, die sich primär als Antwort auf die Arbeiterfrage verstand, reichen aber noch weit in die gegenwärtige Wirklichkeit unserer sozialen Institutionen hinein.

Ein Überblick über kritische Stimmen zur sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit Kriegsende — von Mackenroth bis Geißler — zeigt, daß Schwächen unseres Systems der sozialen Sicherung relativ früh und in aller Deutlichkeit von verschiedenen Seiten aufgezeigt wurden. Einen neuen Höhepunkt erreichten diese Kritiken in den Dokumentationen H. Geißlers zur Kostenexplosion im Gesundheitswesen und zur Armutproblematik. Erst die Mannheimer Erklärung kann allerdings als der erste groß angelegte Versuch einer gesellschaftspolitischen Neuorientierung angesehen werden. Sie problematisierte den Konflikt zwischen organisierten und unorganisierten Interessen sowie die Zukunft des Sozialstaates. Die Reaktionen zeigten, daß die Neue Soziale Frage nicht nur als Oppositionskonzept, sondern auch als gesellschaftspolitische Perspektive ernst genommen und analysiert wird.

Die innerparteiliche Auseinandersetzung über die Neue Soziale Frage setzte bei der Diskussion über das Grundsatzprogramm ein. Hier schien zunächst ein Gegensatz zwischen Ordnungspolitikern und Verteilungs-(Sozial)Politikern aufzubrechen. Die Analyse einer sozialen Ordnungspolitik nach den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft zeigt jedoch, daß es sich hier größtenteils um Mißverständnisse handelt. Sind diese erst ausgeräumt, kann die Neue Soziale Frage innerhalb der CDU mit einem breiten Konsens rechnen.

Hans-Günter Guski/Hans J. Schneider: Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Diskussion

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/78, S. 15—27

Die Beteiligung der Arbeitnehmer am Vermögen des arbeitgebenden Unternehmens qualifiziert sich zunehmend als eine Alternative von vermögenspolitischer Relevanz. Die in der Öffentlichkeit jüngst erschienenen positiven Ergebnisse freiwilliger unternehmerischer Beteiligungsinitiativen haben inzwischen den Kurswechsel der amtlichen Vermögenspolitik beschleunigt. Nachdem die Bundesregierung ihre jahrelangen Bestrebungen, die Arbeitnehmer auf überbetrieblichem Wege am Produktivvermögen der Wirtschaft zu beteiligen, aus wirtschaftlichen, technischen und politischen Gründen nicht hat durchsetzen können, scheint sie nunmehr bereit, durch gesetzgeberische Maßnahmen in Großunternehmen den Erwerb von Belegschaftsaktien sowie im mittelständischen Unternehmensbereich die stille Beteiligung der Arbeitnehmer zu erleichtern. Damit würden Voraussetzungen geschaffen, den Trend zu weiteren Mitarbeiter-Kapitalbewegungen in den kommenden Jahren verstärkt fortzusetzen.

Demgegenüber bleibt die Frage ungeklärt, inwieweit sich die Sozialpartner mittels vermögenswirksamer Tarifverträge in diesen Prozeß steuernd einschalten werden. Während die Arbeitgeberseite hierzu bereits erste Vorstellungen entwickelt hat, stehen die Gewerkschaften dieser Idee skeptisch bis ablehnend gegenüber, wenn auch zum Teil Einzelstimmen aus dem Gewerkschaftslager eine gewisse Diskussionsbereitschaft in dieser Frage erkennen lassen. Gleichwohl wird man bis zum Ende der siebziger Jahre von seiten der Tarifpartner keine konkreten Beschlüsse erwarten können. Somit dürfte die Weiterentwicklung betriebsbezogener Vermögensbeteiligung nach wie vor von den freiwilligen Aktivitäten der Unternehmen bestimmt sein.

Theo Rasehorn: Rechtspflege als Lebenshilfe am Beispiel der Rechtsberatung für Sozialschwache

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/78, S. 29—37

Als Folge des verlangsamten Wirtschaftswachstums und der Arbeitslosigkeit ist eine neue „Armutsdiskussion“ in der Bundesrepublik Deutschland entstanden, in die auch das Thema Rechtspflege einbezogen werden muß. Die aktuelle Fragestellung lautet: Wie sind die etwa 15 bis 20 Prozent der ‚Sozialschwachen‘, die neben unserem Rechtswesen einher leben, als Rechtsbürger zu integrieren? Dabei sind die Vorstellungen abzubauen, es handle sich lediglich um eine sozio-ökonomische Frage, als seien also „arme Leute“ „reiche Leute“ — nur ohne Geld.

Für die Integrierung der ‚Sozialschwachen‘ als Rechtsbürger bietet sich am ehesten der Weg über eine außergerichtliche Rechtsberatung an. Hier sind zwar in den letzten Jahren nicht unerhebliche Aktivitäten durch Rechtspolitiker entfaltet worden, aber leider wurde allzuoft überhastet, unkritisch und ohne Verwertung der reichen ausländischen Erfahrungen vorgegangen. Das Interesse der Ratsuchenden ging oft in dem ideologischen Streit zwischen „Behördenlösung“ und „Anwaltslösung“ unter. Deshalb ist die negative Bilanz im Hinblick auf die Tätigkeit der neu eingerichteten Beratungsmodelle verständlich. Es wird in Zukunft darauf ankommen, unter Berücksichtigung der sozio-kulturellen Situation der ‚Sozialschwachen‘ nach ausländischen Erfahrungen öffentliche Beratungsmodelle möglichst im Zusammenhang mit der Sozialberatung der freien Wohlfahrtsverbände einzurichten, in denen Rechtsanwälte als Berater tätig werden. Zwei Beratungsmodelle dieser Art arbeiten schon seit Jahren erfolgreich.