

Nicht-Markt-Ökonomik

Märkte · Wahlen · Gruppenverhandlungen

---

Band 5

# Sozialökonomische Analyse der Sozialversicherungswahlen

Problemgeschichte, Struktur und Funktionen der Wahlen zur  
Selbstverwaltung im Sozialen Sicherungssystem unter besonderer  
Berücksichtigung der Gesetzlichen Krankenversicherung

Von

Carl Großhaus und Reinold Herber



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**CARL GROSSHAUS / REINOLD HERBER**

**Sozialökonomische Analyse der Sozialversicherungswahlen**

# **Nicht-Markt-Ökonomik**

**Märkte · Wahlen · Gruppenverhandlungen**

---

**Herausgegeben von Prof. Dr. Ph. Herder-Dorneich**

**Band 5**

# Sozialökonomische Analyse der Sozialversicherungswahlen

Problemgeschichte, Struktur und Funktionen der Wahlen zur  
Selbstverwaltung im Sozialen Sicherungssystem unter besonderer  
Berücksichtigung der Gesetzlichen Krankenversicherung

Von

Carl Großhaus und Reinold Herber



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Großhaus, Carl:**

Sozialökonomische Analyse der Sozialversicherungswahlen: Problemgeschichte, Struktur u. Funktionen d. Wahlen zur Selbstverwaltung im sozialen Sicherungssystem unter bes. Berücks. d. gesetzl. Krankenversicherung / von Carl Großhaus u. Reinold Herber. — Berlin: Duncker und Humblot, 1985.

(Nicht-Markt-Ökonomik; Bd. 5)

ISBN 3-428-05700-7

NE: Herber, Reinold.; GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-05700-7

## **Vorwort**

Seit dem Jahre 1883 ist die Selbstverwaltung fest im System der Gesetzlichen Krankenversicherung institutionalisiert; sie hat somit eine lange Geschichte hinter sich, die zu einer Problemsichtung herausfordert.

Die Selbstverwaltung legitimiert sich durch Wahlen und wird durch diese gesteuert. Obwohl es sich bei den Sozialversicherungswahlen um eines der ältesten sozialpolitischen Wahlsysteme handelt, sind im Bereich der wissenschaftlichen Sozialpolitik bislang nur wenige Ansätze zu einer methodischen Analyse unternommen worden. Dies erklärt sich vor allem durch ein Theoriendefizit, das es nicht ermöglichte, die Probleme adäquat zu durchleuchten.

In jüngerer Zeit sind nun neue Ansätze zur Theorie der Wahlen entstanden, die ökonomische Denkinstrumente einsetzen. Diese methodische Vorgehensweise versteht sich als Bestandteil der Neuen Politischen Ökonomie. Die vorliegende Schrift will zu dieser neuen Arbeitsrichtung einen Beitrag leisten. Die Analyse konzentriert sich insbesondere auf den Problemkomplex der Entscheidungsstrukturen innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung, da hier auf vielfältiges statistisches Material zurückgegriffen werden kann.

Die Studie basiert auf einem vom Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen geförderten Projekt an dem von mir geleiteten Forschungsinstitut für Einkommenspolitik und Soziale Sicherung an der Universität zu Köln.

Philipp Herder-Dorneich



## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	11
-----------------------------	----

### Teil A:

#### Grundlagen: Basisphänomene und Problemstellung

I. Soziale Selbstverwaltung .....	13
II. Theoretische Erklärungsansätze .....	14
III. Grundproblematik: mangelnde Funktionstüchtigkeit .....	15
IV. Zweck und Aufbau .....	16

### Teil B:

#### Problemgeschichte der Sozialversicherungswahlen

I. Historische Entwicklungslinien .....	18
II. Die Zeit bis 1911 .....	20
1. Gesetzliche Rahmenvorschriften .....	20
a) Gemeinsamer Grundraster .....	21
b) Krankenversicherung .....	22
c) Unfallversicherung .....	24
d) Invaliditäts- und Altersversicherung .....	25
2. Entwicklung der Krankenversicherungsträger .....	27
a) Zentralisierungstendenz der Kassen .....	27
b) Zusammensetzung der Generalversammlung .....	33
c) Systembeeinflussung durch Konzentration .....	34
3. Wahlvorschriften .....	35
4. Wahlbeteiligung .....	39
III. Die Zeit von 1911–1945 .....	41
1. Gesetzliche Rahmenvorschriften .....	41
a) Gemeinsamer Grundraster .....	41
b) Krankenversicherung .....	42
c) Unfallversicherung .....	43
d) Invaliditäts- und Altersversicherung .....	44
e) Angestelltenversicherung .....	44



2. Entwicklung der Krankenversicherungsträger .....	47
3. Transparenzprobleme .....	48
a) Schaffung von Transparenz .....	48
b) Wahlvorschriften .....	49
c) Informationsstand der Beteiligten .....	53
4. Wahlbeteiligung .....	53
5. Wahlergebnisse .....	56
6. Wahl ohne Wahlhandlung .....	57
7. Kontinuität der Wahlen .....	61
IV. Die Zeit nach 1945 .....	62
1. Gesetzliche Rahmenvorschriften .....	62
a) Träger der Sozialversicherung .....	62
b) Organe und Wahlzüge .....	63
c) Wahlberechtigung – Wählbarkeit .....	68
d) Durchführung der Wahl .....	68
e) Wahllisten und Vorschlagsberechtigung .....	69
f) Urwahlen – Friedenswahlen .....	69
2. Konzentrationsprozesse in der Krankenversicherung .....	70
3. Informationsniveau .....	73
a) Transparenzprobleme .....	73
b) Sozialempirische Untersuchungen .....	76
4. Wahlbeteiligung .....	80
5. Wahlergebnisse .....	82
a) Differenzierung der Wahlparteien .....	82
b) Freie Listen: Namensführungsdebatte .....	84
c) Stimmenanteile der Wahlparteien .....	85
6. Wahlen ohne Wahlhandlung .....	93
7. Änderungen der Selbstverwaltungsnormen .....	98
8. Aufgabenvolumen der Selbstverwaltungsorgane .....	102

### **Teil C:**

#### **Theorie der Sozialversicherungswahlen**

I. Suche nach theoretischen Instrumenten .....	104
--	-----

1. Die klassische Vertretertheorie . . . . .	104
2. Das Konkurrenzmodell von Schumpeter . . . . .	105
3. Gleichgewichtstheoretische Ansätze . . . . .	106
4. Systemtheoretische Ansätze . . . . .	107
II. Primäre und sekundäre Gruppen . . . . .	109
1. Modelltheoretische Abgrenzungscharakteristika . . . . .	109
2. Informationsniveau und Willensbildungsprozesse . . . . .	110
3. Konsequenzen des Konzentrationsprozesses . . . . .	111
III. Wettbewerb von Wahlparteien . . . . .	113
1. Wählerverteilung: Das Links-Rechts-Schema . . . . .	113
2. Verbände als „entlehene“ Wahlparteien . . . . .	114
3. Sonstige Arbeitnehmervereinigungen und Namensführungs- debatte . . . . .	115
IV. Wahlbeteiligung: Kosten-Nutzen-Kalküle . . . . .	116
1. Kosten der Wahlbeteiligung . . . . .	117
a) Stimmabgabe- und Informationskosten . . . . .	117
b) Individuelle Wahlkostenkalküle . . . . .	119
2. Nutzen der Wahlbeteiligung . . . . .	125
a) Wahlbeeinflussungs- und Systemnutzen . . . . .	126
(1) Wahlbeeinflussungsnutzen . . . . .	126
(2) Systemnutzen: die Rationalitätenfalle . . . . .	126
b) Individuelle Nutzenkalküle . . . . .	129
(1) Auswahl der Parteien . . . . .	129
(2) Erhaltung des Systems . . . . .	129
3. Das Garvey-Modell der Stimmenthaltung . . . . .	130
a) Apathie und Verärgerung . . . . .	130
b) Stimmenthaltung bei Sozialversicherungswahlen . . . . .	130
V. Kosten-Nutzen-Kalküle der Funktionäre . . . . .	131
1. Basiskalküle . . . . .	131

2. Urwahlen/Friedenswahlen: Kostenkalküle . . . . .	132
3. Urwahlen/Friedenswahlen: Nutzenkalküle . . . . .	134
4. Kosten-Nutzen-Vergleich . . . . .	137
VI. Mindestvolumen von Wahlsystemen . . . . .	138
1. Dimensionale Aufspaltung . . . . .	138
2. Mindestvolumen und Stimmbeteiligung . . . . .	139
3. Kumulative Prozesse . . . . .	143
VII. Kontinuität von Wahlsystemen . . . . .	144
1. Rekurrenter und präkurrenter Anschluß . . . . .	144
2. Zeit und Information . . . . .	145
3. Diskontinuität des Wahlsystems . . . . .	146
VIII. Bildung von Koalitionen . . . . .	147
1. Parallele Wahlzüge . . . . .	148
2. Konkordanz-Modell . . . . .	148
3. Konzentration auf Sachprobleme . . . . .	150
IX. Wahlen und Gruppenverhandlungen . . . . .	151
1. Komplementarität und Substitution . . . . .	151
2. Urwahlen und Friedenswahlen . . . . .	152
3. Entscheidungskalküle . . . . .	153
<b>Teil D:</b>	
<b>Gesamtergebnis: Entwicklungslinien und Erklärungsansätze</b>	
I. Zusammenfassung der theoretischen Analyse . . . . .	154
II. Chancen und Grenzen der Analyse . . . . .	156
III. Alternative Partizipationsformen . . . . .	158
Anhang . . . . .	159
Literaturverzeichnis . . . . .	165

## Abkürzungsverzeichnis

ADGB	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
AG	Aktiengesellschaft
AnVG	Angestelltenversicherungsgesetz
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AVO	Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung
Bd.	Band
BEK	Barmer Ersatzkasse
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGen	Berufsgenossenschaften
BKK	Betriebskrankenkasse
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DAK	Deutsche Angestelltenkrankenkasse
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DHV	Deutscher Handels- und Industrieangestellten Verband
Diss.	Dissertation
EK	Ersatzkasse
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hg.	Herausgeber
IKK	Innungskrankenkasse
IVG	Invalidenversicherungsgesetz
Jg.	Jahrgang
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KV	Krankenversicherung
KVG	Krankenversicherungsgesetz
LKK	Landkrankenkasse
LVA	Landesversicherungsanstalt
N. F.	Neue Folge
o. J.	ohne Jahrgangsbezeichnung
OKK	Ortskrankenkasse
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
o. V.	ohne Verfasserangabe
RfA	Reichsversicherungsanstalt für Angestellte
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RKnG	Reichsknappschaftsgesetz
RVA	Reichsversicherungsamt
RVO	Reichsversicherungsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SVwG	Gesetz über die Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Sozialversicherung
SVWO	Wahlordnung für die Sozialversicherung
UV	Unfallversicherung
UVG	Unfallversicherungsgesetz
VV	Vertreterversammlung



## **Teil A: Grundlagen: Basisphänomene und Problemstellung**

### **I. Soziale Selbstverwaltung**

„Sozialversicherungswahlen“ sind die Wahlen zu den Trägern der Sozialversicherung.<sup>1</sup> Die Sozialversicherung setzt sich in der Bundesrepublik Deutschland aus den vier Subsystemen der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Gesetzlichen Unfallversicherung, der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung zusammen.<sup>2</sup>

Als fundamentales Kennzeichen der Sozialversicherung ist das Prinzip der Selbstverwaltung anzusehen. Dieses basiert auf dem Grundgedanken einer weitgehenden Unabhängigkeit der Sozialversicherungsträger von den Institutionen der allgemeinen politischen Ebene. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip regeln also die Sozialversicherungsträger ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung. Mit dieser Idee der Selbstverwaltung als vom Staat unabhängiger Entscheidungsinstanz korreliert ein zweites Wesenskennzeichen: Der Unabhängigkeit vom Staat entspricht die Abhängigkeit von der Basis. Selbstverwaltung soll nämlich das System sein, das es ermöglicht, die Betroffenen, d. h. die Versicherten, zu den Beteiligten zu machen.

Damit Selbstverwaltung nicht nur zur bloßen Worthülse und leeren normativen Forderung wird, bedarf es eines funktionierenden Entscheidungssystems. Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung legitimiert sich durch die Sozialversicherungswahlen und wird durch diese gesteuert.<sup>3</sup> Die Analyse der Funktionsweise dieses Entscheidungssystems ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

---

<sup>1</sup> Vgl. Sozialgesetzbuch (SGB) — Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (Viertes Buch) — v. 23. 12. 1976 (BGBl. I, S. 3845, zuletzt geändert 22. 12. 1981). Zu den Bestimmungen über Verfassung und Wahl vgl. insbesondere §§ 29–66 sowie Wahlordnung für die Sozialversicherung (SVWO) i. d. F. v. 9. 7. 1979 (BGBl. I, S. 1367, zuletzt geändert 21. 12. 1979).

Außer dem Begriff „Sozialversicherungswahlen“ werden vielfach die Termini „Sozialwahlen“ oder „Selbstverwaltungswahlen“ verwandt. Grundlegend zum rechtssystematischen Verständnis vgl. Becker, Clemens: Wegweiser für die Wahlen der Sozialversicherung, 6. Aufl., Berlin (Stand: Juli 1980) sowie ders.: Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung (Kommentar), Berlin (Stand: März 1982).

<sup>2</sup> Die Arbeitslosenversicherung ist in den Vorschriften über die Arbeitsförderung (Drittes Buch) geregelt. (Vgl. SGB IV, § 1 Abs. 2). Sie ist in der vorliegenden Analyse ohne Relevanz.

<sup>3</sup> Zum Steuerungsaspekt der Sozialversicherungswahlen vgl. grundlegend Herder-Dorneich, Philipp: Sozialökonomischer Grundriß der Gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1966.

## II. Theoretische Erklärungsansätze

Mit dem Erfahrungsgegenstand „Wahl“ setzen sich mehrere wissenschaftliche Disziplinen auseinander.<sup>4</sup> So sind die Rechtswissenschaften damit befaßt, den juristischen Rahmen der Wahlsysteme abzustecken. Sobald sich Wahlen institutionell verfestigen, bedürfen sie der normativen Einbindung.

Im Bereich der Sozialwissenschaften haben sich insbesondere Politik-Wissenschaft und Soziologie mit Wahlsystemen beschäftigt. Eine einheitliche Theorie des Wahlverhaltens entstand jedoch nicht; statt dessen gibt es eine Reihe konkurrierender Ansätze, die teils sozioökonomische, gruppentheoretische, sozialpsychologische und andere Erklärungsmuster in den Vordergrund rücken. Bei diesen Modellen richtet sich „die Aufmerksamkeit der Wahlforschung... auf das Wahlverhalten als eine für das politische System entscheidende, quantitativ meßbare Form politischen Verhaltens unter weitgehend kontrollierbaren Bedingungen“.<sup>5</sup> So werden die verschiedenen Aspekte des Wahlverhaltens, wie Stimmbeteiligung/-enthaltung, Parteipräferenzen, Wechselwählen, auf ihre gesellschaftlichen Bestimmungsgründe hin empirisch untersucht. Hierbei stehen die Untersuchungen des sozioökonomischen Status, des Altersaufbaus, der religiösen und landsmannschaftlichen Bindungen im Vordergrund.<sup>6</sup>

Von sozialwissenschaftlicher Seite ist jedoch bisher noch kein umfassender Versuch unternommen worden, das Phänomen „Sozialversicherungswahlen“ insgesamt zu erfassen. Dies erscheint umso erstaunlicher, als es sich bei den Sozialversicherungswahlen um eines der ältesten deutschen Wahlsysteme handelt. Über seine Geschichte, seine Entwicklung, seine Funktion und seine internen Bedingtheiten ist kaum etwas bekannt. Im Zuge dieses Informationsdefizits treten bei den Wahlen immer wieder größere Überraschungen auf. Dies haben nicht zuletzt die Vorgänge bei den Sozialversicherungswahlen 1974 gezeigt, deren Ergebnisse vielfach als sensationell eingestuft wurden. Die letzten Wahlen 1980 zeigten dagegen wieder eine Stabilisierung des Systems. Größere Überraschungen blieben aus.

Auch im Bereich der wissenschaftlichen Sozialpolitik bzw. Sozialökonomik sind bisher noch wenige Ansätze zu einer umfassenden methodischen Analyse des Systems der Sozialversicherungswahlen unternommen worden. Die Vernachlässigung dieses Wahltyps ist vor allem dadurch zu erklären, daß die theoretische Sozialpolitik bislang über keine adäquate Theorie verfügte, mit der

---

<sup>4</sup> Zur Vielfalt der theoretischen Erklärungsansätze vgl. Herber, Reinold: Sozialökonomische Analyse der Wahlsysteme im Unternehmensbereich, Köln (Diss.), 1977, S. 18–36.

<sup>5</sup> Naßmacher, Karl-Heinz: Politikwissenschaft I, 3. Aufl., Düsseldorf 1977, S. 102f.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda, S. 102; vgl. auch Unkelbach, Helmut: Wähler, Parteien, Parlament, Frankfurt M./Bonn 1965.

sie die Probleme der sozialpolitischen Wahlen hätte befriedigend analysieren können.

In den letzten Jahren sind nun jedoch neuere Ansätze zur Theorie der Wahlen entstanden, die das Denkinstrumentarium der Wirtschaftswissenschaften einsetzen. Diese Denkrichtung versteht sich als Bestandteil der (neuen) ökonomischen Theorie der Politik.<sup>7</sup> Der Vorteil dieser Methode liegt darin, daß die einzelnen Theoreme speziell auf Wahlen angewandt werden können, auch wenn es noch nicht gelungen ist, eine einheitliche Konzeption des Wählens zu erstellen. Inzwischen sind aber eine Anzahl von ökonomisch ausgerichteten Theorien entstanden, die es möglich erscheinen lassen, die Entwicklung der Sozialversicherungswahlen und ihre Funktionen analysieren zu können.<sup>8</sup>

Der Erklärungswert von Rationalmodellen ist wegen der strengen Verhaltensannahmen limitiert; andererseits vermögen sie jedoch Einblicke in Kausalzusammenhänge zu vermitteln und sind somit trotz ihrer Begrenztheit gerechtfertigt. Es erscheint geboten, den rational ausgerichteten Ansatz der ökonomischen Theorie der Politik zu verknüpfen mit den verschiedenen anderen methodischen Vorgehensweisen. Die verschiedenen Erklärungsansätze leisten ihren spezifischen Beitrag und ergänzen einander.

### III. Grundproblematik: mangelnde Funktionstüchtigkeit

Institutionell verankerte Sozialversicherungswahlen existieren seit über hundert Jahren.<sup>9</sup> Ihre funktionale Bedeutung (Wahlen = Willensbildung) für die Selbstverwaltung der Sozialversicherung steht jedoch in einem krassen Gegensatz zu ihrer tatsächlichen Beachtung durch die Versicherten und die öffentliche Meinung. Sozialversicherungswahlen sind in der Vergangenheit vielfältiger Kritik ausgesetzt gewesen. Es hat nicht an Bestrebungen gefehlt, die jeweiligen

---

<sup>7</sup> „Die ökonomische Theorie der Politik versteht sich als Anwendung der Denkweise und des Instrumentariums der modernen Wirtschaftstheorie auf politische Prozesse.“ (Frey, Bruno.: *Entwicklung und Stand der Neuen politischen Ökonomie*. In: Widmaier, Hans-Peter (Hg.): *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt M. 1974, S. 30).

<sup>8</sup> Die ökonomische Theorie der Wahlen ist das Kernstück der modernen ökonomischen Theorie der Politik. Vgl. hier vor allem Herder-Dorneich, Philipp/Groser, Manfred: *Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, Göttingen 1977; zur Systemtheorie der Wahlen vgl. Herder-Dorneich, Ph.: *Verbände im Wahlsystem — Verbandswahlen*. In: ders. (Hg.): *Zur Verbandsökonomik*, Berlin 1973, S. 176–188; zu den Entwicklungslinien der politisch-ökonomischen Forschungsansätze vgl. ders.: *Problemgeschichte zur ökonomischen Theorie der Demokratie*. In: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Bd. 98 N.F. (1978), S. 487–502; vgl. ferner Frey, B.: *Moderne politische Ökonomie*, München 1977; Kirsch, Guy: *Ökonomische Theorie der Politik*, Tübingen 1974. Vgl. auch Boettcher, Erik/Herder-Dorneich, Philipp/Schenk, Karl-Ernst: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Tübingen 1981 (Vorläuferband), 1982, 1983; Vgl. unten (C I).

<sup>9</sup> Vgl. zum historischen Prozeß von Wahlsystemen die Übersicht bei Herber, R.: *Wahlsysteme im Vergleich*. In: Boettcher, Erik et al. (Hg.): *Jahrbuch . . .*, 1981, S. 40.