

Tanja Klenk, Philine Weyrauch,
Alexander Haarmann, Frank Nullmeier

ABKEHR VOM KORPORATISMUS?

*Der Wandel der Sozialversicherungen
im europäischen Vergleich*

Schriften des Zentrums
für Sozialpolitik

campus

Inhalt

Zur Einführung

Tanja Klenk, Philine Weyrauch, Alexander Haarmann, Frank Nullmeier 7

Das Ende der korporatistischen Selbstverwaltung?

Tanja Klenk, Philine Weyrauch, Alexander Haarmann, Frank Nullmeier 19

Deutschland: Korporatistische Selbstverwaltung zwischen
Staat und Markt

Tanja Klenk 53

Österreich: Verfestigung des Selbstverwaltungskorporatismus

Alexander Haarmann 119

Belgien: Auf dem Weg zu einer tripartistischen Selbstverwaltung

Philine Weyrauch 179

Luxemburg: Etatisierung des Selbstverwaltungskorporatismus

Tanja Klenk 241

Frankreich: Von der sozialen Demokratie zum Regulierungsstaat

Philine Weyrauch 287

Niederlande: Soziale Sicherung zwischen
staatlicher Grundsicherung und *For-Profit*-Versicherern

Alexander Haarmann 365

Ungarn: (Selbst-)Verwaltung zwischen Tripartismus und Etatismus <i>Claudia Matthes</i>	435
Tschechische Republik: Unvollständige Wiedereinführung korporatistischer Selbstverwaltung <i>Claudia Matthes</i>	481
Entwicklungstendenzen sozialer Selbstverwaltung und deren Ursachen <i>Frank Nullmeier, Alexander Haarmann, Tanja Klenk, Philine Weyrauch</i>	525
Autorinnen und Autoren	563

Zur Einführung

Tanja Klenk, Philine Weyrauch, Alexander Haarmann,
Frank Nullmeier

1. Korporatismus und Sozialversicherungsverwaltung in bismarckschen Wohlfahrtsstaaten

Korporatismus ist die Einbeziehung von Verbänden in die Organisation öffentlicher Aufgaben. Studien zum Korporatismus in der Sozialpolitik müssen sich mithin auf die Organisation, die Leitung und Administration sozialpolitischer Aufgabenwahrnehmung konzentrieren. Generell gehört aber die Organisation von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu den vernachlässigten Forschungsthemen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Dieses Buch will sich explizit den Verwaltungsstrukturen der Sozialpolitik widmen. Es vergleicht die Sozialversicherungen in acht Ländern – Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Tschechische Republik und Ungarn – und untersucht, welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der *welfare administration* zwischen diesen Ländern und den einzelnen Sozialversicherungszweigen bestehen.

Sozialversicherungen sind keineswegs der einzige Weg, wie sozialpolitische Aufgaben bewältigt werden können. Wenn Sozialversicherungen zur zentralen sozialpolitischen Institution geworden sind, liegt vielmehr ein besonderer Typus von Sozialstaatlichkeit vor. Die Zentrierung auf Sozialversicherungen ist das Kennzeichen von konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten (gemäß der Typologie von Esping-Andersen 1990). Allein diesen widmet sich die vorliegende Studie. Sie vergleicht die Verwaltungsstrukturen von Sozialversicherungen in Bismarck-Ländern. Lange Zeit galten gerade diese Länder als höchst unflexibel und wenig wandlungs- oder anpassungsfähig. Die neuere Forschung hat das Bild des bismarckschen Wohlfahrtsstaats als *frozen landscape* (Esping-Andersen 1996) korrigiert und die Anpassungsleistungen des Sozialversicherungssystems herausgearbeitet (Palier 2010; Bogedan et al. 2012). Bislang unbeantwortet

geblieben ist aber die Frage, ob es auch im Bereich der Organisation und der Verwaltung zum Wandel gekommen ist und ob dieser Wandel in den Kernländern des bismarckschen Wohlfahrtsstaates in unterschiedlicher oder überall in ähnlicher Richtung verläuft.

Die vorliegende Arbeit trägt dazu bei, diese Forschungslücke zu schließen. Im Mittelpunkt der Studien steht dabei ein besonderes Merkmal der Sozialversicherungsverwaltung: die soziale Selbstverwaltung. Die soziale Selbstverwaltung, das heißt die Verwaltung des sozialen Sicherungssystems in parafiskalischen Organisationen unter Beteiligung der Betroffenen, gehört seit Anbeginn des konservativ-korporatistischen Sozialversicherungsmodells zu seinen zentralen Charakteristika.¹

Die soziale Selbstverwaltung ist aber nicht nur Merkmal eines bestimmten Wohlfahrtsstaatstypus, sondern zugleich auch Ausdruck eines bestimmten Verhältnisses von Staat und Verbänden. Die Interessenrepräsentation der Versicherten in den Sozialversicherungskassen wird von Verbänden wahrgenommen. Durch die Inkorporierung von Interessenverbänden in politisch-administrative Institutionen sollen soziale Konflikte befriedet und gesellschaftliche Strukturen stabilisiert werden. Im Mittelpunkt stand dabei sowohl bei der Gründung des bismarckschen Wohlfahrtsstaats im ausgehenden 19. Jahrhundert wie auch in der Phase der Neubegründung dieses Wohlfahrtsstaatsmodells nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs der industrielle Konflikt. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände haben daher eine Quasi-Monopolstellung in den Gremien der Sozialversicherungsträger.

Es gibt hinreichenden Anlass zur Vermutung, dass nicht nur die Finanzierung, der Zugang zu und die Struktur von Leistungen im bismarckschen Wohlfahrtsstaat im Wandel begriffen sind, sondern dass auch die Dimension der Organisation und Verwaltung der Sozialversicherungen unter Druck geraten ist. Zu nennen wären hier als *erstes* verschiedene Entwicklungen, die sich unter dem Begriff »Post-Korporatismus« subsumieren las-

¹ Die soziale Selbstverwaltung stellt kein verallgemeinerbares Merkmal demokratischer Wohlfahrtsstaatlichkeit dar. Bereits ein cursorischer Blick auf die europäischen Nachbarstaaten offenbart, dass der Selbstverwaltungskorporatismus nur eine von vielen möglichen Formen zur Organisation sozialer Sicherungssysteme ist. Die Verwaltung des Bismarck-Regimes unterscheidet sich von der des skandinavischen Wohlfahrtsstaatstypus, bei dem der Staat eine deutlich zentralere Stellung einnimmt, wie auch von dem angelsächsischen Regime, das – nimmt man das Beispiel Großbritannien – sowohl staatliche Organisationsformen im Gesundheitswesen wie auch eine dominante Rolle privater Akteure in der Alterssicherung kennt.

sen. Der Begriff des Post-Korporatismus beschreibt sowohl ein verändertes Verhältnis zwischen Staat und Verbänden wie auch einen Wandel der inneren Strukturen der Verbände. Mit dem Ende der *trente glorieuses* wurde die konsensorientierte, korporatistische Politik, die für die Bismarck-Staaten nicht nur in der Sozialversicherungsverwaltung, sondern auch in der Sozial- und Wirtschaftspolitik generell charakteristisch war, mehr und mehr in Frage gestellt. Korporatistische Arrangements wurden immer weniger als eine effektive Form der sozialpolitischen Steuerung, sondern als Hindernis auf dem Weg zu institutioneller Erneuerung wahrgenommen. Die Infragestellung der korporatistischen Konsenspolitik war allerdings nur vor dem Hintergrund der Organisationskrise der tragenden Verbände möglich. Diese besteht vor allem aus massiven Mitgliederrückgängen und einer sinkenden Verpflichtungsfähigkeit der verbleibenden Mitglieder.

Die Frage nach dem Wandel der korporatistischen Prägung der Sozialversicherungsverwaltung stellt sich auch aus einem weiteren Grund. Neben der Entwicklung hin zu post-korporatistischen Arrangements resultiert Veränderungsdruck für die soziale Selbstverwaltung auch aus den Sozialstaatsreformen der vergangenen 15 Jahre. Die Bismarck-Staaten haben später als andere Wohlfahrtsstaaten und zudem eher graduell als radikal mit dem Umbau des Wohlfahrtsstaates begonnen. Aber auch hier wurden in den vergangenen Jahren Strukturreformen implementiert (Palier 2010; Palier/Martin 2007). Mehr und mehr wird in den Sozialversicherungsstaaten die Orientierung am Arbeitnehmerkreis aufgegeben zugunsten eines vom Erwerbsstatus unabhängigen Zugangs zu Sozialversicherungsleistungen. Im bismarckschen Sozialversicherungsmodell bestand immer ein enger Konnex zwischen Versichertenkreis, Finanzierung und Steuerung durch selbstverwaltete Sozialversicherungsträger. Es sind der Bezug zu der Arbeitswelt einer Industriegesellschaft und deren typische Konfliktkonstellationen, welche als roter Faden die vier Dimensionen dieses Wohlfahrtsregimes zusammenhalten: Der Versichertenkreis ist arbeitnehmerzentriert, die Versicherten erhalten vor allem Lohnersatzleistungen, die durch lohnabhängige Beiträge finanziert werden. Bei der Verwaltung der Leistungen wiederum nehmen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter eine besondere Stellung ein. Die Sozialstaatsreformen der vergangenen Jahre bewirken jedoch, dass die enge Beziehung zur Arbeitswelt, die einst für das bismarcksche Sozialversicherungsmodell so charakteristisch war, gelockert wird. Durch den veränderten Versichertenkreis und Finanzierungsmodus entstehen institutionelle Inkompatibilitäten: Die sukzessive Abkehr von

der Arbeiternehmerversicherung erzeugt Inkongruenzen mit einem Verwaltungsmodell, das wie die soziale Selbstverwaltung eine stark korporatistische Ausprägung hat und das Arbeitnehmerorganisationen als »geborenen« Vertreter der Versicherten sieht. Stellt man die gewachsene Heterogenität des Versichertenkollektivs in Rechnung, so wird eine dominante Stellung dieser Verbände bei der Repräsentation der Versicherteninteressen in den Institutionen der sozialen Sicherheit zu einer problematischen Einengung (Braun et al. 2009: 106).

Mit der sozialen Selbstverwaltung werden die Sozialversicherungen von einem besonderen Verwaltungstypus getragen, der sich vor allem durch seine Autonomie vom Staat und die Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure in der Verwaltungssteuerung auszeichnet. Verwaltungsreformen und Ideen von *New Public Management* und *New Public Governance* sind die *dritte* Quelle für Veränderungsdruck in der sozialen Selbstverwaltung. Die *Output*-Orientierung hat vor dem Hintergrund knapper Sozialversicherungskassen und veränderter Qualitätsansprüche in der (Sozial-)Verwaltung erheblich an Bedeutung gewonnen und soll durch eine Neujustierung von wettbewerblicher und hierarchischer Koordination verbessert werden. Für die korporatistische Selbstverwaltung bedeutet dies einerseits eine Infragestellung von Elementen der ehrenamtlichen – als unprofessionell eingeschätzten – Steuerung der Sozialversicherungsträger, andererseits aber auch eine Veränderung der organisationalen Autonomie durch ein verändertes Verhältnis der Kassen zueinander und der Kassen zum Staat.

In den letzten Jahren ist die Zukunft der tradierten Formen der Organisation und Verwaltung von Sozialversicherungen problematisch geworden. Diese Studie untersucht, ob die korporatistische Selbstverwaltung – in einer inkrementell modernisierten Form – Bestand hat, oder ob es zu einem Übergang zu postkorporatistischen Formen der Selbstverwaltung oder gar zur Abschaffung von Selbstverwaltungen kommt.

2. Zielsetzung und Vorgehen

Dieses Buch liefert den ersten umfassenderen Vergleich der sozialen Selbstverwaltung in bismarckschen Wohlfahrtsstaaten. Es ist von der Absicht getragen, die historische wie aktuelle Entwicklung der Verwaltungsstrukturen in den Sozialversicherungen zu *beschreiben* und zu *erklären*.

Beschrieben wird die Entwicklung der sozialen Selbstverwaltung in Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien, Luxemburg, in den Niederlanden sowie in Ungarn und in der Tschechischen Republik. Die Länderstudien in diesem Band haben das Ziel, die – wenige vorhandene – Literatur aufzuarbeiten und an einem Ort zusammenzutragen. Der vorliegende Band hat daher auch den Charakter eines Handbuchs, das die Entwicklung und den Stand der sozialen Selbstverwaltung darstellt und ihn in den jeweiligen nationalstaatlichen politischen Kontext einordnet.

Zur Analyse der Entwicklung der sozialen Selbstverwaltung in acht Ländern greift dieses Buch auf Konzepte der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, der Verbändeforschung und der Verwaltungsforschung zurück. Mit der Politik- und der Verwaltungswissenschaft werden zwei Disziplinen zusammengeführt, die ansonsten gerade auf dem Gebiet der Sozialpolitikforschung nur wenig wechselseitige Bezüge aufweisen. Schließlich ist beabsichtigt, die Entwicklung der sozialen Selbstverwaltung zu *erklären*. Dazu dienen zum einen die Länderstudien, die Erklärungsfaktoren in ihrer narrativen Darstellung des historischen Prozesses bereitstellen. Diese Faktoren beziehen sich jedoch nur auf den jeweiligen nationalen Fall, sie bilden plausible Erklärungen, wenn man nur dieses eine Land betrachtet. In einem abschließenden Vergleich wird eine Erklärung auf der Basis der Analysen aller acht Länder geliefert, unter Nutzung des gerade für Vergleiche mit kleinen Fallzahlen geeigneten Ansatzes der *Qualitative Comparative Analysis* (Rihoux/Ragin 2009).

Das Buch beruht auf einem Forschungsprojekt, das dank einer Förderung durch die Fritz-Thyssen-Stiftung am Zentrum für Sozialpolitik in Bremen durchgeführt werden konnte. Wir danken der Fritz-Thyssen-Stiftung für die finanzielle und ideelle Förderung des Projekts, ohne die diese Studie, deren Fragestellung nicht zum »Standardprogramm« der vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Verwaltungsforschung gehört, nicht durchzuführen gewesen wäre. Wir danken darüber hinaus unseren Kolleginnen und Kollegen aus der Wissenschaft für die vielen konstruktiven Diskussionen, die inhaltlichen Hinweise und für die Kommentare, die wir während gemeinsamer Workshops und Tagungen erhalten haben. Danken möchten wir auch und vor allem für die kritische Lektüre früherer Fassungen der Länderstudien. Hier ist insbesondere die für das Entstehen des Buches maßgebliche inhaltliche Unterstützung und Beratung durch Jos Berghman, Claudia Bogedan, Silke Bothfeld, Koen Caminada, Karel-Peter Companje, Ralf Götze, Peter Groenewegen, Claudia Hartmann-Hirsch,

Patrick Hassenteufel, Jan-Ocko Heuer, Karl Hinrichs, Jürgen Hohmann, Nicole Kerschen, Louise Lartigot-Hervier, Clémence Ledoux, Simone Leiber, August Österle, Danièle Rigter, Willemijn Schäfer, Wolfgang Schroeder, Eric Seils, Peter Starke, Emmerich Tólos, Pierre Vandervorst und Claus Wendt hervorzuheben.

Zur Fertigstellung dieses Buches entscheidend beigetragen haben auch Wiebke Hensle, die unsere Studien vorbildlich lektoriert hat, und Matthias Dietz, der uns bei der Formatierung und letzten Korrekturen hervorragend unterstützt hat.

Ganz besonderer Dank gilt schließlich auch unseren Interviewpartnern, die uns mit ihren Detailkenntnissen, ihrer Zeit und den zur Verfügung gestellten Materialien Einblicke in die Verwaltungspraxis der verschiedenen Länder eröffnet haben und dadurch diese tiefgehende Analyse der korporatistischen Selbstverwaltung erst ermöglicht haben.

2.1 Fallauswahl und Untersuchungszeitraum

Der Impuls zu dieser vergleichenden Studie über die soziale Selbstverwaltung und ihre korporatistische Prägung wurde durch verschiedene Studien zur Selbstverwaltung in Deutschland geweckt, die am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen durchgeführt wurden (Braun et al. 2009; Braun et al. 2008; Klenk 2008; Nullmeier/Klenk 2006). Gerade für Deutschland gilt, dass die soziale Selbstverwaltung zu den zentralen Merkmalen des Sozialstaates gehört. Gleichzeitig ist das Pionierland des Sozialversicherungsstaates auch das Land, in dem die soziale Selbstverwaltung regelmäßig und vor allem dauerhaft – seit der Neubegründung des Sozialversicherungsmodells nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute – Gegenstand einer öffentlichen Auseinandersetzung ist. Im Rhythmus der Sozialwahlen, bei denen die ehrenamtlichen Leitungskräfte der Sozialversicherungsträger zu bestellen sind, wird sowohl in der massenmedialen Öffentlichkeit als auch in wissenschaftlichen Fachkreisen Kritik an diesem Verwaltungstypus laut. Der negative Mediendiskurs, der die Sozialwahlen immer begleitet, gipfelt regelmäßig in der Forderung nach einer grundlegenden Reform der Sozialwahl oder gar Abschaffung der Selbstverwaltung. Zwar wird das Prinzip einer partizipativen Verwaltung im Allgemeinen sehr geschätzt. Die soziale Selbstverwaltung wird jedoch als intransparent