

Tanja Klenk, Philine Weyrauch,  
Alexander Haarmann, Frank Nullmeier

# ABKEHR VOM KORPORATISMUS?

*Der Wandel der Sozialversicherungen  
im europäischen Vergleich*

Schriften des Zentrums  
für Sozialpolitik

campus

Abkehr vom Korporatismus?

Schriften des Zentrums für Sozialpolitik  
Band 21

Herausgegeben von Gerd Glaeske, Karin Gottschall, Stephan Leibfried, Philip Manow, Frank Nullmeier, Herbert Obinger, Heinz Rothgang und Stefan Traub

Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

*Tanja Klenk*, Dr. rer. pol., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen und vertritt gegenwärtig den Lehrstuhl für Politik, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.

*Philine Weyrauch* ist Doktorandin an der Bremen International Graduate School of Social Science.

*Alexander Haarmann* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Allgemeinmedizin der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

*Frank Nullmeier* ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen und Leiter der Abteilung »Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates« des Zentrums für Sozialpolitik.

Tanja Klenk, Philine Weyrauch, Alexander Haarmann,  
Frank Nullmeier

# Abkehr vom Korporatismus?

Der Wandel der Sozialversicherungen  
im europäischen Vergleich

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.  
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.  
ISBN 978-3-593-39174-8

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.  
Copyright © 2012 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main  
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main  
Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach  
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).  
Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.  
[www.campus.de](http://www.campus.de)

© Campus Verlag GmbH

# 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.<sup>1</sup>

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-

---

<sup>1</sup> 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

und bedeutungslos, als verbändedominiert und ineffektiv kritisiert (Braun et al. 2009: 9).

Auffallend ist, dass die Debatte über das Für und Wider der sozialen Selbstverwaltung in Deutschland bei allen Beteiligten ohne einen Blick auf die Gestaltung von Selbstverwaltungseinrichtungen in anderen Ländern geführt wird. Weder in den Rechts- und Verwaltungswissenschaften noch in der Politikwissenschaft gibt es einen mehrere Länder umfassenden Vergleich der Organisationsentwicklung sozialer Selbstverwaltung. Dieses Buch soll daher auch dazu beitragen, die deutschlandzentrierte Diskussion aufzubrechen und den Blick auf die Entwicklung in anderen Bismarck-Ländern zu erweitern.

Das *Sample* für den Vergleich der sozialen Selbstverwaltungsmodelle setzt sich aus insgesamt acht Ländern zusammen. In diesen Ländern werden die Entwicklungen der Selbstverwaltungsstrukturen in den drei Sozialversicherungszweigen Krankheit, Alterssicherung und Arbeitslosigkeit untersucht. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Kerngruppe der konservativen bzw. bismarckschen Wohlfahrtsstaaten, zu denen neben Deutschland auch Österreich, Belgien, Luxemburg und Frankreich gezählt werden können. Auch die Niederlande wurden in das *Sample* mit aufgenommen. Zwar gehören die Niederlande aufgrund der Parallelität von Arbeitnehmer- und Volksversicherungen nicht originär zum konservativen Typ, sondern sind – insbesondere nach den jüngst durchgeführten Reformmaßnahmen – ein Grenzgänger zwischen allen drei von Esping-Andersen benannten Regime-Typen (Kleinfeld 2001: 117). Die Niederlande verfügen aber mit den Arbeitnehmersicherungen über eine bedeutende Linie bismarckscher Sozialversicherungen, die auf das Oktroy der deutschen Besetzung im Zweiten Weltkrieg zurückgeht, nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft aber fortgesetzt wurde.

Zusätzlich zu diesen sechs Ländern wurden mit Ungarn und der Tschechischen Republik auch zwei Länder aus den neuen EU-Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa ausgewählt. Historisch zählen beide Länder durch ihre territoriale Zugehörigkeit zur österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie im 19. und frühen 20. Jahrhundert zur Kerngruppe der Sozialversicherungsländer, sogar zu den Vorreiterländern der Sozialpolitik. Beide Länder entwickelten, nach dem Ersten Weltkrieg selbstständige Nationalstaaten geworden (die heutige Tschechische Republik allerdings als Tschechoslowakei), die Sozialversicherungen zunächst fort. Nach dem Zweiten Weltkrieg folgte auf den Regimewechsel hin zum Sozialismus eine

Verstaatlichung und Abschaffung selbstverwalteter Sozialversicherung. Nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft wurde in Ungarn Anfang der 1990er Jahre ein mehrsäuliges Sozialversicherungssystem aufgebaut und zur Administration der Trägerorganisationen in Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung das Selbstverwaltungsprinzip eingeführt (Vogler/Habl 2000; Ferge/Juhász 2004; Kraus 2003). Ungarn übernahm damit die Vorreiterrolle bei der Wiedereinführung einer gegliederten und selbstverwalteten Sozialversicherung. Auch in Tschechien – seit 1. Januar 1993 ein eigenständiger Nationalstaat, nachdem die Tschechoslowakei aufgrund von Interessenkonflikten zwischen den beiden Landesteilen Tschechien und Slowakei in zwei eigenständige Nationalstaaten aufgeteilt wurde – entschied man sich für die Einführung eines gegliederten, selbstverwalteten Sozialversicherungssystems. Bei den Fallstudien zu Ungarn und zur Tschechischen Republik interessierte vor allem, welche Entwicklung die Sozialversicherungsverwaltung nach einer so einschneidenden *critical juncture* wie dem Ende des sozialistischen Regimes nahm. Hier sind Pfadwechsel und institutionelle Neuanfänge höchst plausibel.

Als Selbstverwaltungsländer zählen die ausgewählten acht Länder, weil in ihnen zu Beginn der 1990er Jahre Sozialversicherungssysteme mit Selbstverwaltung existierten. Die Studien zu den einzelnen Ländern sind historisch angelegt und verfolgen die Entwicklung der Selbstverwaltung auch zurück zu den Anfängen der Sozialpolitik. In jeder der Länderstudien werden drei Entwicklungsphasen unterschieden: die Phase der Genese der sozialen Selbstverwaltung, die Phase des *golden age* sowie die Zeit ab 1990. Letzterer gilt das Hauptaugenmerk. Wenn wir die Entwicklung der sozialen Selbstverwaltung, ihr Fortbestehen oder ihre Abschaffung analysieren, so haben wir vor allem den Zeitraum von zwanzig Jahren beginnend mit der Revolution in Ostmitteleuropa und den davon ausgehenden politischen und ökonomischen Folgen auch für Westeuropa im Blick. Seit Beginn der 1990er Jahre ist vor dem Hintergrund von ökonomischen Krisen, Veränderungen der demographischen Gesellschaftsstruktur und durch den Zusammenbruch der kommunistischen Regime in den mittelosteuropäischen Staaten ein Umbau der tradierten Sozialstaatsstrukturen zu beobachten. Wurden zunächst nur graduelle Veränderungen vorgenommen, so ist mit Beginn der 2000er Jahre festzustellen, dass in allen Versicherungszweigen Strukturreformen implementiert werden, die die Leitideen des tradierten Bismarck-Regimes im Grundsatz in Frage stellen (Palier 2010). Uns interessieren in diesem Kontext die Veränderungen in der Verwaltungsstruktur

der Trägerorganisationen, die wir bis Mitte des Jahres 2010 (in Ungarn und in der Tschechischen Republik bis Anfang 2009) erhoben haben. Im Zuge des Umbaus der bismarckschen Wohlfahrtsstaaten haben sich auch die Anforderungen an die Träger der Sozialversicherung nachhaltig verändert, was ihre wirtschaftliche Effizienz, ihre Reformfähigkeit, aber auch die Gewährleistung gesellschaftlicher Partizipation betrifft.

## 2.2 Methodik

Zum Vergleich der Struktur und der Entwicklung der Selbstverwaltung in den drei Sozialversicherungszweigen Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit in den ausgewählten Untersuchungsländern wurden unterschiedliche Rechartechniken und qualitative Methoden miteinander verknüpft. Neben der Aufarbeitung der vorhandenen Sekundärliteratur (sei sie englischsprachig oder in den Nationalsprachen verfasst) und der Methode der Dokumentenanalyse wurde insbesondere auf Experteninterviews zurückgegriffen. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden Primärquellen zum Organisationsrecht der Träger der sozialen Sicherungssysteme ausgewertet. Das Forschungsinteresse richtet sich vor allem auf (diskutierte und/oder realisierte) Reformvorhaben. Untersucht wurden Gesetzestexte, Gesetzentwürfe, Parlaments- oder Ausschussprotokolle sowie Dokumente der Trägerorganisationen (Satzungen, Materialien zu Reformprojekten und -konzepten).

Ergänzt wurde die Untersuchung der Entwicklung und Veränderung der Selbstverwaltungsstrukturen durch Experteninterviews. Mit Hilfe leitfadengestützter Experteninterviews (vgl. Bogner 2009; Gläser/Laudel 2009; Nagel/Meuser 2010) wurde das Handlungs- und Erfahrungswissen von beteiligten Akteuren in Bezug auf Reformprozesse erfasst und ihre Einschätzungen zur generellen Funktionsweise und zu den Reformmöglichkeiten dieses Verwaltungstypus in Erfahrung gebracht. Die Experteninterviews waren im ursprünglichen Forschungsdesign dazu gedacht, ein vertieftes Verständnis für die Hintergründe und den Verlauf der Reformen ab den 1990er Jahren zu entwickeln. Rasch zeigte sich jedoch, dass die Experteninterviews aufgrund fehlender Literatur unabdingbar waren, um überhaupt Informationen über die Struktur und Funktionsweise des jeweiligen Selbstverwaltungsmodells zu erhalten. Abgesehen von Deutschland gibt es kaum Literatur, die sich explizit mit der Verbände-beteiligung in der Sozialversicherungsverwaltung auseinandersetzt. In jedem der acht Ver-



gleichsländer wurden sechs bis acht Interviews durchgeführt. Befragt wurden sozialpolitische Akteure aus dem parlamentarischen Raum, der Verwaltung im engeren Sinne (zum Beispiel administrative Akteure aus den aufsichtführenden Ministerien), dem haupt- und dem ehrenamtlichen Bereich der Trägerorganisationen sowie aus gesellschaftlichen Interessengruppen (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden). Die Mehrzahl der Interviews wurde Ende 2008 und in der ersten Hälfte des Jahres 2009 geführt. Die Zitate in den Länderstudien spiegeln die Einschätzungen der Interviewpartner zum Entwicklungsstand der korporatistischen Selbstverwaltung zu diesem Zeitpunkt wider.

### 2.3 Zum Aufbau des Buches

Die Länderstudien stehen im Zentrum dieses Buches. Sie alle sind in die drei Grundkapitel der institutionellen Genese der korporatistischen Selbstverwaltung, der Verfestigung während des »goldenen Zeitalters« der konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten (bzw. der Wiederannäherung nach dem Ende der sowjetischen Herrschaft in Ungarn und der Tschechischen Republik) und des Wandels bzw. der Abschaffung der korporatistischen Selbstverwaltung ab den 1990er Jahren unterteilt. Innerhalb der drei Grundkapitel erfolgt die Darstellung der Entwicklung der korporatistischen Selbstverwaltung in den meisten Studien getrennt nach den drei Versicherungszweigen Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit.<sup>2</sup> Wir haben uns bewusst gegen eine weitere schematische Vereinheitlichung der Länderstudien entschieden: Zu unterschiedlich sind die Entwicklungen in den acht Ländern. Der Stand der korporatistischen Selbstverwaltung hängt insbesondere von der Stärke der Gewerkschaften, den Verwaltungsstrukturen der verschiedenen Länder sowie von Policy-Reformen im Bereich der Gesundheits-, Renten- und Arbeitslosenpolitik ab. In welchem Umfang auf Entwicklungen im Gewerkschaftslager oder Besonderheiten des Verwaltungsaufbaus – wie zum Beispiel die Existenz obligatorischer Arbeiterkammern – eingegangen und welcher Versicherungszweig bei der Reform

---

2 Mit Ausnahme von Luxemburg, Belgien und Frankreich, wo sich aufgrund spezifischer Situationen einzelner Versicherungszweige (beispielsweise der nicht selbstverwalteten Arbeitslosenversicherung in Luxemburg) oder einer globalen Entwicklung über alle Zweige hinweg eine getrennte Darstellung nicht anbietet.

der korporatistischen Selbstverwaltung in den Vordergrund gerückt wird, hängt vom nationalen Kontext ab und variiert je nach Länderstudie.

Neben die acht Länderstudien treten zwei systematische Kapitel. Zum einen das dieser Einleitung folgende Kapitel, das in die Korporatismusdiskussion einführt, die Prognosen bzw. Diagnosen des Niedergangs des Korporatismus diskutiert und einen Idealtypus korporatistischer Selbstverwaltung konstruiert, um abschließend drei mögliche Trends postkorporatistischer Entwicklung in der sozialen Selbstverwaltung zu skizzieren. Am Ende des Buches soll eine Antwort auf die Frage geliefert werden, wie man die Veränderungen der Sozialversicherungen in den untersuchten acht Ländern auf der Ebene ihrer Verwaltungsstrukturen erklären kann. Hierzu werden die in den einzelnen Ländern beobachteten Entwicklungstrends wieder aufgegriffen.

## Literatur

- Bogedan, Claudia/Leiber, Simone/Seils, Eric (2012) (Hg.): *Sozialversicherung: Wandel, Wirkung, Weiterentwicklung*, Wiesbaden, i. E.
- Bogner, Alexander (2009), *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*, Wiesbaden.
- Braun, Bernard/Greif, Stefan/Rothgang, Heinz/Wasem, Jürgen (2008) (Hg.), *Einflussnehmen oder Aussteigen? Theorie und Praxis von Selbstverwaltung und Kassenwechsel in der GKV*, Berlin.
- Braun, Bernard/Klenk, Tanja/Kluth, Winfried/Nullmeier, Frank /Welti, Felix (2009), *Modernisierung der Sozialversicherungswahlen*, 1. Aufl., Baden-Baden.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996), »After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy«, in: Esping-Andersen, Gøsta (Hg.), *Welfare States in Transition*, London et al., S. 1–31.
- Ferge, Zsuzsa/Juhász, Gábor (2004), Accession and social policy: the case of Hungary, in: *Journal of European Social Policy* 14, 3, S. 233–251.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2009), *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, Wiesbaden.
- Kleinfeld, Ralf (2001), »Der niederländische Sozialstaat auf dem Weg zum postindustriellen Wohlfahrtsstaat«, in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hg.), *Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven*, Wiesbaden, S. 117–141.
- Klenk, Tanja (2008), *Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkassen und andere öffentliche Körperschaften*, Frankfurt am Main.

- Kraus, Ulrike (2003), »Ungarn«, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), *Rentenversicherung im internationalen Vergleich*, Frankfurt am Main, S. 321–350.
- Nagel, Ulrike/Meuser, Michael (2010), *Experteninterviews: wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung*, Weinheim et al.
- Nullmeier, Frank/Klenk, Tanja (2006), »Das Ende der funktionalen Selbstverwaltung?«, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.), *Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37*, S. 299–324.
- Palier, Bruno (2010), »Ordering Change: Understanding the ›Bismarckian‹ Welfare Reform Trajectory«, in: Palier, Bruno (Hg.), *A long Goodbye to Bismarck – The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, S. 19–44.
- Palier, Bruno/Martin, Claude (2007), Editorial Introduction. From »a Frozen Landscape to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems, in: *Social Policy & Administration 41*, 6, S. 535–554.
- Rihoux, Benoît/Ragin, Charles C. (2009), *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*, Los Angeles.
- Vogler, Sabine/Habl, Claudia (2000), Gesundheitssysteme in Mittel- und Osteuropa, in: *Soziale Sicherheit. Fachzeitschrift der Österreichischen Sozialversicherung 53*, 4, S. 377–384.

# Das Ende der korporatistischen Selbstverwaltung?

Tanja Klenk, Philine Weyrauch, Alexander Haarmann,  
Frank Nullmeier

## 1. Korporatismus und Sozialstaat

Korporatismus bezeichnet eine wirtschaftlich-politische Verfassung, in der organisierte Interessen dauerhaft eingebunden – inkorporiert – sind und an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen teilnehmen. Historisch verweist der Begriff auf frühere, vor-demokratische Gesellschaftsformen, in denen die gesellschaftliche Ordnung unter anderem in Ständen geregelt und durch Zünfte geordnet wurde. Mit dem heute in der Verbändeforschung verwendeten Korporatismusbegriff wird der zeitliche Bezugspunkt jedoch in der Regel auf die Phase nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere auf die Zeit ab 1970, gerichtet.

Die institutionelle Einbindung von Verbänden in den politischen Entscheidungsprozess ist ein konstitutives Element der politisch-wirtschaftlichen Verfassung derjenigen westeuropäischen Staaten, die nach dem Zweiten Weltkrieg versuchten, eine liberale Marktwirtschaft mit einer parlamentarischen Demokratie zu verbinden. Die korporatistischen Institutionen sind Ergebnis des *postwar settlements*, des Klassenkompromisses zwischen Arbeit und Kapital, der vom Staat, der sich nunmehr aktiv als Interventions- und Sozialstaat versteht, ermöglicht und unterstützt wurde (Streeck/Kenworthy 2005). Sie verkörpern die Idee, dass die Vertreter der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Staates gemeinsam für das Wohlergehen einer Nation verantwortlich sind. Die Interessengruppen sind in die politisch-administrativen Prozesse systematisch einbezogen. Auf allen Ebenen des Staates und in verschiedenen Politikfeldern finden sich (bi- oder tri-)paritätisch besetzte Konsultations- und Entscheidungsgremien.

Die soziale Selbstverwaltung war Teil dieses *postwar settlements*. Die heutigen Sozialversicherungsträger haben sich aus (berufs-)ständischen, nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit organisierten Versicherungskassen heraus

entwickelt. Die soziale Selbstverwaltung hat daher durchaus Bezüge zum ständischen Korporatismus-Begriff. In allen hier untersuchten Ländern stand aber spätestens in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg die Organisation der sozialen Sicherung und deren Ausweitung auf alle Arbeitnehmergruppen grundsätzlich zur Diskussion. Es ging sowohl um die großen Alternativen – Bismarck oder Beveridge? – als auch – nach der Entscheidung für das bismarcksche Sozialversicherungsmodell – um die konkrete Ausgestaltung der sozialen Selbstverwaltung. Konsensorientierte Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern wurden mittels der sozialen Selbstverwaltung in Bereichen jenseits von Lohnverhandlungen institutionalisiert und »veralltäglich«.

## 2. Zur Legitimation korporatistischer Strukturen

Die normative Rechtfertigung des Korporatismus ist bis heute ein demokratietheoretisch virulentes Problem. In der Verbändeforschung wird die Interessenvermittlung zwischen Staat und Verbänden nach korporatistischem Muster kontrovers diskutiert. Insbesondere die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Korporatismus und Demokratie polarisiert (Crouch/Streeck 2006). Der Korporatismus unterscheidet sich zum einen vom idealtypischen Modell der parlamentarischen Interessenrepräsentation, in dem die Interessenvertretung territorial organisiert ist. Der Korporatismus unterscheidet sich zum anderen aber auch von Modellen einer pluralistischen Interessenvermittlung, die den Wettbewerb von Interessenverbänden kennen. Der Korporatismus bezeichnet eine Form funktionaler Interessenvertretung, die auf Vertretungsmonopolen basiert.

### 2.1 Territoriale *versus* funktionale Interessenrepräsentation

Ist die systematische Einbindung von Verbänden in politische Prozesse ein Fremdkörper in demokratischen Systemen, der die Handlungsfähigkeit des Staates einschränkt? Oder ist in modernen Gesellschaften die institutionalisierte Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht umgekehrt eine zentrale Voraussetzung für eine funktionsfähige Demokratie? Die Antworten korporatistischer Ansätze stehen hier im Gegensatz zu den

Konzepten einer dominant parlamentarischen Interessenvermittlung. Diese gründet auf der Idee der territorialen Repräsentation. Der zentrale Legitimationsmodus parlamentarischer Demokratien ist die auf der Gleichheit aller Bürger und Bürgerinnen basierende Wahl von politischen Interessenvertretern. Korporatismus ist demgegenüber eine Form der funktionalen Interessenrepräsentation: Die spezifischen Interessen einer spezifischen sozialen Gruppe werden in den politischen Entscheidungsprozess eingespeist. Korporatistische Institutionen in parlamentarischen Demokratien, wie es die soziale Selbstverwaltung ist, erzeugen aus der Sicht parlamentarischer Ansätze Spannungen, wird doch die Idee der Gleichheit aller Bürger durch die Idee der funktionalen Repräsentation unterminiert. Es ergeben sich Spielräume für Partikularismen und die Sicherung von Privilegien bestimmter Gruppen, die auf Kosten Dritter erzielt werden. Der universalistische Ansatz einer auf politischer Gleichheit basierenden Demokratie wird durch funktionale Interessenvermittlungssysteme durchbrochen (Schnapp 2001; Kluth 1997). Interessenverbände sind sicherlich ein konstitutiver Bestandteil moderner Demokratien – insofern geht es nicht um ein »Entweder-Oder«, sondern vielmehr um das Verhältnis der beiden Mechanismen von funktionaler und territorialer Repräsentation. Die heutige Diskussion ist dabei immer noch von der unterschiedlichen Bewertung der Implikationen der Staat-Verbände-Beziehung – Sozial- und Systemintegration einerseits, Beeinträchtigung des Gemeinwohls durch Partikularinteressen andererseits – geprägt. Vertreter der parlamentarischen Interessenrepräsentation verweisen auf die unterschiedliche Organisierbarkeit von Interessen, auf die Existenz von starken und schwachen Interessen, die über unterschiedliche Chancen der politischen Einflussnahme verfügen. Funktionale Interessenrepräsentation kann nicht nur die Idee der Gleichheit gefährden, sondern auch zur »Gefangennahme« (*capture*) staatlicher Institutionen durch partikuläre Interessen führen.

Korporatistische Ansätze betonen demgegenüber den Beitrag von Verbänden zu einer demokratischen gesellschaftlichen Ordnung: Sie bieten ihren Mitgliedern eine soziale Umwelt, organisieren Politikprozesse und ermöglichen öffentliche Diskurse. Während in der repräsentativen Demokratie die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess auf den Wahlakt beschränkt ist, schaffen »assoziative« Demokratien die Möglichkeit der kontinuierlichen Beteiligung der Bürger an demokratischen Prozessen. Verbände tragen dazu bei, konkrete Entscheidungsalternativen zu entwickeln. Dabei geht es nicht um eine einseitige Beeinflussung des Staates

durch die Verbände oder um die Durchsetzung von Partikularinteressen. Verbände können vielmehr ihrerseits einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten, indem sie öffentliche Aufgaben übernehmen, die der Staat ansonsten alleine erbringen müsste. Der Beitrag von Verbänden zur Staatsentlastung ist ein gängiges Argument in der korporatistischen Literatur, das gegen eine rein territorial organisierte parlamentarische Demokratie in Stellung gebracht wird (Reutter/Rütters 2001). Das Argument der Staatsentlastung gilt aber weniger für den *Umfang* öffentlicher Aufgaben als vielmehr für die *Tiefe* der Staatstätigkeit. Der Beitrag der Verbände zur Staatsentlastung betrifft vor allem die *Umsetzung* staatlicher Politik. Starke Verbände verfügen über Ressourcen, die ihre dauerhafte Einbindung aus der Perspektive des Staates attraktiv macht. Dazu gehören ihr Expertenwissen in dem spezifischen Politikfeld sowie die Kontrolle ihrer Mitglieder und die Sicherstellung der Folgebereitschaft der Mitglieder bei der Politikumsetzung.

## 2.2 Korporatistische *versus* pluralistische Interessenvermittlung

Innerhalb der Ansätze, die intermediäre Instanzen als Instrument der politischen Beteiligung und der politischen Steuerung grundsätzlich befürworten, ist der Korporatismus die Alternative zum Pluralismus (Schmitter/Lehmbruch 1979). Pluralistische Systeme der Interessenvermittlung gehen von Interessenvielfalt aus und treten für einen freien Wettbewerb zwischen den Verbänden um politische Einflussnahme ein. Korporatismus ist demgegenüber eine »Monopoltheorie der politischen Interessenvermittlung« (Czada 2003: 50), die auf einem Mechanismus von Inklusion und Exklusion basiert (von Winter/Willems 2009: 16). Das Recht zur funktionalen Repräsentation wird begrenzt, und nur bestimmten ausgewählten Verbänden werden die staatlichen Privilegien zuerkannt. Anders als in pluralistischen Systemen besteht eine enge Wechselbeziehung zwischen Staat und Verbänden. Nicht nur die Verbände wirken auf den Staat ein. Umgekehrt nimmt auch das staatliche Handeln gezielt Einfluss auf das Verbandswesen. Durch die Zuerkennung des privilegierten Status werden Unterschiede zwischen Verbänden geschaffen, zum Teil wird auch durch staatlich initiierte Verbandsgründungen oder Zwangsmitgliedschaften eine spezifische Organisationshilfe geleistet. Die garantierte politische Beteiligung ist eine wichtige organisationspolitische Ressource für die Verbände

und steigert deren Motivation, die eigene Souveränität zugunsten einer engen Kooperation mit staatlichen Institutionen aufzugeben.

Vertreter pluralistischer Theorien bezweifeln die Demokratieverträglichkeit korporatistischer Arrangements. Zum einen aufgrund der »staatlichen Organisationshilfe«, die den korporatistischen Verbänden gewährt wird, zum anderen aufgrund der Tendenz korporatistischer Arrangements zur Oligarchie (Michels 1911). Zwar hat es den Korporatismus in dieser stilisierten Form, als Herrschaft einer privilegierten Minderheit, nie gegeben: »[D]er Korporatismus [ist] nie konkurrenzfrei in dem Sinne gewesen, dass es tatsächlich Repräsentationsmonopole gegeben hätte« (von Winter/Willems 2009: 17).

Die Frage nach der Demokratieverträglichkeit des Korporatismus stellt sich aber auch noch aus einem dritten Grund: Damit korporatistische Arrangements stabil und funktionsfähig sind, bedarf es zentralisierter Verbände mit relativ autonomen Verbandsführungen, die von ihren Mitgliedern mit Verhandlungsmacht ausgestattet sind und die gegenüber der Politik die Umsetzung der Aushandlungsergebnisse und die Folgebereitschaft ihrer Mitglieder garantieren können. Es ist genau dieses Ordnungspotential von Interessenverbänden, das dem Staat nicht zugänglich ist und das aus seiner Perspektive die dauerhafte Beteiligung der Verbände am politischen Entscheidungsprozess attraktiv macht. Die Beteiligung von Interessenverbänden am politischen Prozess geht also nicht unbedingt mit einer Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten einzelner Verbandsmitglieder einher.

Diese organisationsinterne Spannung zwischen Ermöglichung individueller Teilhabe und Bewahrung der verbandlichen Kompromiss- und Beschlussfähigkeit wird in der Literatur unter dem Stichwort »Mitgliedschafts- versus Einflusslogik« (Streeck 1995) verhandelt: Organisationssoziologisch lassen sich Interessenverbände begreifen als Organisationen mit zwei relevanten Umwelten und zwei daraus resultierenden unterschiedlichen Organisationslogiken. Sie sind einerseits eine von Mitgliedern getragene Organisation, agieren gleichzeitig aber auch in einer institutionellen Umwelt und müssen sich zum Staat und anderen Verbänden in Beziehung setzen. Die Mitgliedschaftslogik verlangt, sich an den Interessen der Mitglieder zu orientieren, Anreize zur Mitgliedschaft zu schaffen und den Mitgliedern Ressourcen bereitzustellen. Die Mitgliederstärke des Verbandes ist einer der zentralen Faktoren, um in der institutionellen Umwelt als Adressat und Verhandlungspartner anerkannt zu werden und Einfluss zu erlangen – die



Verbandsleitung kann daher die Mitgliederinteressen nicht außer Acht lassen. Mitgliedschafts- und Einflusslogik geraten aber dann in Konflikt, wenn die institutionelle Umwelt Kompromisse in Bezug auf die Mitgliederinteressen erfordert und die Verbandsleitung im Interesse der Erhaltung des langfristigen politischen Einflusses darin einwilligt.

Die Spannung zwischen Mitgliedschafts- und Einflusslogik ist konstitutiv für alle Interessenverbände; Verbände lösen diese Spannung aber in unterschiedliche Richtungen auf. In einem pluralistischen Interessenvermittlungssystem agierende Verbände haben typischerweise kleine und homogene Mitgliedschaften und sind stärker von Logik der Mitgliedschaft bestimmt, sie *vertreten* die Interessen ihrer Mitglieder. Für Verbände in einem korporatistischen Umfeld ist demgegenüber vor allem die Einflusslogik prägend. Hier *vermittelt* die Verbandsführung Interessen, sie setzt die Wünsche der Mitglieder in Beziehung zu dem politisch Machbaren. In korporatistischen Institutionen ist – zugespitzt formuliert – das innerdemokratische Element auf die »generalisierte Zustimmung durch freiwillige Mitgliedschaft und Beteiligung an der Führungsauslese beschränkt« (Czada 1995: 366).

### 3. Nationale Varianten des Korporatismus und Traditionslinien im Verbändesystem

Für die jeweilige nationale Ausprägung des Korporatismus in der Sozialversicherungsverwaltung ist die Entwicklung der Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber von zentraler Bedeutung. Die geschichtliche Entwicklung und der gegenwärtige Stand der korporatistischen Selbstverwaltung hängen insbesondere davon ab, ob in den betreffenden Ländern eine konsensuale oder konfliktäre Kultur der Entscheidungsfindung zwischen den Sozialpartnern herrscht, ob bipartistische oder tripartistische Gremien für das Land charakteristisch sind und ob es eine lange Tradition der korporatistischen Einbindung auch in anderen Politikfeldern als institutionelles Erbe gibt. Von Relevanz ist darüber hinaus die Stärke der Arbeitsmarktparteien, gemessen an ihren Mitgliederzahlen und dem Grad der Zentralisierung der Verbändelandschaft, der Auskunft über die Anerkennung der Monopolstellung eines Verbandes gibt. Bei den acht Untersuchungsländern lassen sich hier große Unterschiede beobachten.

In Frankreich haben Verbände als Bindeglieder zwischen Staat und Bürger eine ausgesprochen schwache Position. Die jakobinisch-republikanische Tradition fördert das Ideal des politischen Individualismus. Die Rolle der Sozial- und Systemintegration, der Identitätsschaffung und Einheitsstiftung, kommt nicht intermediären Organisationen, sondern der »Nation« zu. Die jakobinische Tradition behinderte zunächst auch die Entwicklung der Gewerkschaften, verbot doch das *Loi Le Chapelier* von 1791 alle Arbeiterorganisationen, die auf eine kollektive Interessenvertretung abzielten. 1864 erhielten die Arbeiter das Recht auf Koalitionsfreiheit, im Jahre 1884 das Recht auf Gewerkschaftsbildung, doch die Kultur des politischen Individualismus wirkt fort und schlägt sich in einer ausgesprochen geringen Partizipationsbereitschaft nieder: Die französischen Gewerkschaften zählen auch heute noch zu den mitgliederschwächsten Gewerkschaften, und in keinem anderen europäischen Land ist der Organisationsgrad so niedrig wie in Frankreich. Hinzu kommt, dass die Gewerkschaftsbewegung in sich gespalten ist. Die französischen Gewerkschaften haben, anders als etwa die deutschen, keine Entwicklung hin zu einer Einheitsgewerkschaft mit einem zentralen, einheitlichen Dachverband durchlaufen. Sie sind in unterschiedliche politische Lager gespalten, und ihre Überzeugungen in Bezug auf die gewerkschaftlichen Ziele und Strategien sind häufig nicht miteinander zu vereinbaren. Die französische Gewerkschaftslandschaft ist in sich pluralistisch und von Konkurrenz geprägt. Der pluralistische Wettbewerb kommt allerdings nicht zur vollen Entfaltung. Durch staatliche Intervention wird hergestellt, was Streeck/Schmitter (1985) als Voraussetzung für einen funktionsfähigen Korporatismus benennen: zentralisierte Verbände, deren Repräsentationsmonopole nicht in Frage gestellt werden. Fünf Gewerkschaften wurden zu repräsentativen Organisationen erklärt, was sie beispielsweise dazu berechtigt, nationale Kollektivabkommen abzuschließen und Kandidaten für die Gremien der Sozialversicherungsträger zu benennen (Prigge 2000; Bode 2009; Contrepolis 2007).

Dem französischen diametral entgegengesetzt ist das deutsche und in einem noch viel stärkeren Maße das österreichische System der Interessenvermittlung. Haben die französischen Verbände eine ausgeprägte Konfliktorientierung, so gelten Deutschland und Österreich als konsensorientierte Verhandlungsdemokratien, in denen Verbänden als vermittelnde Instanzen zwischen Staat und Bürgern traditionell eine große Rolle zukommt und zwischen den Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beziehung der »Sozialpartnerschaft« herrscht. Ungewöhnlich muss ge-

rade aus französischer Perspektive auch die Pflichtmitgliedschaft aller Beschäftigten in den Arbeitnehmerkammern erscheinen, die in Österreich für alle Arbeitnehmer (mit Ausnahme der des öffentlichen Dienstes) seit 1920 gilt.<sup>3</sup> Trotz dieses obligatorischen Interessenvertretungssystems ist auch die Mitgliedschaft in den freien Verbänden ausgesprochen hoch. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Österreich zählt zu einem der höchsten in Europa – auch wenn er sich, wie in vielen anderen europäischen Staaten, in den vergangenen Dekaden rückläufig entwickelt hat (Ebbinghaus/Visser 2000; EIRO 2009; Visser 2011). In Österreich ist das Prinzip der Einheitsgewerkschaft stringent umgesetzt. Abgesehen von wenigen Außenseitern wie der erst 1998 von der Freiheitlichen Partei gegründeten und nur über wenige Mitglieder verfügenden Freien Gewerkschaft Österreichs sind alle Gewerkschaften Mitglieder des Österreichischen Gewerkschaftsbunds (ÖGB). Der ÖGB ist deutlich mehr als ein repräsentativer Dachverband: Zwar gibt es weltanschauliche Fraktionen innerhalb des ÖGB, gleichwohl sind die gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen insgesamt stark zentralisiert, der ÖGB verfügt unter anderem über die Finanz- und Personalhoheit und das Recht zur Bewilligung von Streiks. Divergierende Interessen der unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen werden durch ein komplexes innerverbandliches Interessenvermittlungssystem ausgeglichen (Ebbinghaus/Visser 2000; Blaschke 2007). In Deutschland liegt der Organisationsgrad zwar deutlich niedriger, das Repräsentationsmonopol der Gewerkschaften zur Vertretung der Interessen der *gesamten* erwerbstätigen Bevölkerung war im »Modell Deutschland« jedoch lange Zeit unumstritten. Auch Deutschland kennt Einheitsgewerkschaften, die im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) als Dachverband zusammengeschlossen sind. Der Zentralisierungsgrad der Gewerkschaftslandschaft ist aber deutlich geringer als in Österreich. Darüber hinaus verfügt der DGB nicht über ähnlich weitreichende Einflussmöglichkeiten wie der ÖGB. Die Nachkriegszeit war zudem auch dadurch geprägt, dass mit der Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG) bis 2001 eine wichtige Gewerkschaft außerhalb des DGBs existierte, deren statusorientierte Berufspolitik die Entwicklung der Sozialversicherung maßgeblich bestimmte.

Vor allem Österreich gilt als ein Paradebeispiel für den Korporatismus. Die Verbände sind nicht nur über vielfältige bi- oder tripartitische Institutionen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess

---

3 In Deutschland gibt es solche Arbeitnehmerkammern nur in den Bundesländern Bremen und Saarland.

eingebunden. Es bestehen auch ausgesprochen enge personelle Verflechtungen zwischen Politik und Verbänden: Die Arbeitnehmerkammern und der ÖGB gelten als »Vorfeld-Organisation« der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ), während die Wirtschaftskammern (mit Pflichtmitgliedschaft für die Arbeitgeber) enge Beziehungen zur Österreichischen Volkspartei (ÖVP), der zweiten großen Volkspartei, pflegen. Verbände und Parteien leisten sich wechselseitig Organisationshilfe, und die entsprechenden Ämter werden häufig in Personalunion wahrgenommen (Karlhofer 2001).

Auch Luxemburg gilt als eine »Gesellschaft ohne Konflikte« (Schroen 2001; Woyke 1984: 264), die durch Elitenkonsens, Verfahren der Kompromissbildung und eine möglichst breite Beteiligung der relevanten Akteure im politischen Entscheidungsprozess geprägt ist. Luxemburg kennt ebenso wie Österreich Kammern für Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit Pflichtmitgliedschaft. Die Kammern sind unabhängige Organe, die einerseits für die Mitglieder als Diskussions- und Positionsfindungsforen fungieren, andererseits aber auch offiziell beratende Aufgaben wahrnehmen, direkt in Gesetzgebungsverfahren der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik eingebunden sind. Im Unterschied zu Deutschland und Österreich sind die Gewerkschaften in Luxemburg jedoch Richtungsgewerkschaften, die sich unterschiedlichen politischen oder weltanschaulichen Richtungen verpflichtet fühlen und die *nicht* in einem zentralen Dachverband zusammengefasst sind. Trotz der doppelten Spaltung – des Interessenkonflikts zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und der weltanschaulichen Differenzen innerhalb des Arbeitnehmerlagers – verlaufen Verhandlungen zwischen den Interessengruppen in hohem Maße konsensorientiert. Es ist der im europäischen Vergleich außergewöhnliche ökonomische Wohlstand Luxemburgs, der (zumindest bis zur Finanzmarktkrise 2008) die Befriedung konfligierender Interessen ohne größere Konflikte erlaubt (Lorig/Hirsch 2008). In Luxemburg wird die Verbändelandschaft allerdings – wie in Frankreich – durch staatliche Intervention strukturiert und zentralisiert: Zur Partizipation an den korporatistischen Institutionen berechtigt sind nur die »repräsentativsten« Verbände. In Luxemburg (wie auch in den anderen Ländern, in denen sich die Verbände nicht in übergreifenden zentralen Dachorganisationen zusammengeschlossen haben) ist gesetzlich geregelt, wer Zugang zu den tripartistischen Gremien hat. In der Regel werden dabei Mitgliederzahlen oder aber die Ergebnisse der Wahlen zu den Arbeitnehmer- und Wirtschaftskammern zugrunde gelegt. In Luxem-

burg sind effektiv drei Gewerkschaften und acht Arbeitnehmerverbände zur Teilnahme an den tripartistischen Verhandlungen berechtigt (Clément 2008).

Richtungsgewerkschaften sind auch für Belgien und die Niederlande charakteristisch. In beiden Ländern haben sich in der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert vertikale – »versäulte« – Gesellschaftsstrukturen herausgebildet. Neben dem Konflikt von Arbeit und Kapital haben weitere, bereits vor der Industrialisierung bestehende *Cleavages* wie Sprache, Religion bzw. Weltanschauung oder Territorialität die Entwicklung des Interessenvermittlungssystems geprägt. In beiden Ländern haben sich verschiedene »Säulen« – oder Milieus – entwickelt. In den Niederlanden waren dies die Säulen der Protestanten, der Katholiken und der »Neutralen«, letztere unterteilt in die Sozialdemokraten und Liberalen; in Belgien die Säule der Sozialdemokratie und der Christdemokratie sowie die Liberalen. Die Säulen haben sich unabhängig voneinander entwickelt, und jede hat ein je eigenes Parteien-, Verbands-, Schul-, und Freizeitsystem hervorgebracht. Während in Österreich oder Deutschland die weltanschaulichen Differenzen nach dem Zweiten Weltkrieg *innerhalb* zentralisierter Interessenverbände mediatisiert wurden, strukturierten die Säulen in Belgien und den Niederlanden zunächst auch in der Nachkriegszeit den sozialen Alltag. Seit den 1960er Jahren ist aber in den Niederlanden eine Abschwächung der tradierten konfessionellen und ideologischen Gegensätze und eine zunehmende »Entsäulung« der Gesellschaft zu beobachten (Lijphart 1968). Die politische Kultur der Ideologisierung und Polarisierung wurde durch eine politische Kultur der Sachlichkeit und des Pragmatismus einerseits, der Individualisierung, Emanzipation und Demokratisierung andererseits abgelöst. Angestoßen wurde dieser Prozess durch die sozialen Proteste und neuen sozialen Bewegungen der 1960er Jahre; diese wurden, anders als in anderen westeuropäischen Staaten, ohne größere Konflikte in die politischen Strukturen integriert, weshalb die Niederlande insbesondere in den 1970er Jahren als idealtypische »Partizipationsdemokratie« galten (Wielenga 2004: 14).

Auch in Belgien ist die Erosion der tradierten »Säulen« zu beobachten. Aufgrund von Säkularisierungstendenzen hat vor allem der religiös-weltanschauliche Konflikt in Belgien in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg stark an gesellschaftlicher Strukturierungskraft verloren und zur *déconfessionalisation* (*Säkularisierung*) der gesellschaftlichen Strukturen geführt (Mabille 1992). In der Verbändelandschaft ist das institutionelle Erbe der versäulten Gesellschaft allerdings heute noch erkennbar. So haben sich die

christliche und die sozialistische Arbeiterbewegung von Beginn an getrennt voneinander entwickelt – neben der liberalen Bewegung – und unterschiedliche Richtungsgewerkschaften ausgebildet (Ebbinghaus/Visser 2000). Auch in der Organisation der Sozialversicherungen sind die alten weltanschaulichen Spaltungslinien noch sichtbar, etwa auf Ebene der *Mutualités*, der Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit: Jede der gesellschaftlichen Säulen hat eigene Versicherungsvereine gegründet. Die Krankenkassen tragen den weltanschaulichen Konflikt noch im Namen: Es gibt christliche, sozialistische und liberale Krankenkassen – für die Versicherten hat dies jedoch keine praktische Relevanz mehr.

Im Unterschied zu den Niederlanden ist Belgien allerdings eine Konkordanzdemokratie *ohne* Konsenskultur: Mehr denn je prägt der Sprachenstreit zwischen Flamen und Wallonen den politischen Alltag, und es lässt sich ein zunehmendes Auseinanderdriften der flämischen und wallonischen Gemeinschaften beobachten. Der Konflikt zwischen dem wirtschaftlich prosperierenden Flandern und dem von wirtschaftlichen Strukturproblemen gezeichneten Wallonien prägt auch die sozialpolitischen Diskussionen (Béland/Lecours 2008).

In einer weiteren Hinsicht ist Belgien außergewöhnlich: Die belgischen Gewerkschaften sind äußerst mitgliederstark. Im Unterschied zu allen anderen der hier untersuchten Länder sind die belgischen Gewerkschaften in den vergangenen Jahren nicht mit starken Mitgliederrückgängen konfrontiert, sondern können im Gegenteil sogar Mitgliederzuwächse verzeichnen. In der Literatur wird dies unter anderem mit der besonderen Rolle, die Gewerkschaften in der Arbeitslosenversicherung einnehmen, erklärt (Faniel 2007). Das sogenannte Genter System, das in der gleichnamigen belgischen Stadt Anfang des 20. Jahrhunderts entwickelt wurde (Henning 1974; siehe die Fallstudie Belgien), schreibt den Gewerkschaften eine fest institutionalisierte Funktion bei der Auszahlung der Arbeitslosengelder zu. Es machte die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft attraktiv (wenn auch für die Auszahlung von Leistungen nicht unabdingbar); der Beitritt zur Arbeitslosenversicherung und der Beitritt zu einer Gewerkschaft verlaufen daher häufig parallel. Auch wenn mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs der Wechsel zu einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung erfolgte, so prägte das »Genter System« die Gewerkschaftsentwicklung in Belgien und gilt auch heute noch – zusammen mit der Stärke in Tarifverhandlungen und der hohen Präsenz der Gewerkschaften in den Betrie-

ben – als einer der Faktoren, die den stabilen und vergleichsweise hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad in Belgien begründen.

Das Interessenvermittlungssystem der beiden Transformationsländer Tschechische Republik und Ungarn unterscheidet sich sehr deutlich von dem der anderen sechs Untersuchungsländer. Nach dem Ende der kommunistischen Phase, während der es lediglich staatlich dirigierte Interessenverbände gab, war die Gesellschaft zunächst nur wenig strukturiert, und es war unklar, welche sozialen Gruppen durch welche Verbände vertreten werden sollten (Vodička 2010). In den frühen 1990er Jahren gründeten sich dann aber sehr rasch viele Verbände und Vereine. In Tschechien konnten die Gewerkschaften die Last der Vergangenheit durch interne Reformprozesse abschütteln. Hier bildete sich ein System mit einem dominanten Dachverband heraus, der Tschechisch-Mährischen Konföderation der Gewerkschaften (*Českomoravská konfederace odborových svazů*). Hinzu kamen vier weitere erheblich kleinere Gewerkschaftsverbände (Mansfeldová i. E.: 769–770). In Ungarn stieg die Zahl der Vereine während der Jahre des ›Gründungsfiebers‹ (1989–1996) von 8.296 auf 29.586 an (Körösenyi et al. 2010). Gewerkschaften entstanden dabei sowohl durch Neugründungen als auch durch Reformen der ehemals staatlichen Gewerkschaften. In bewusster Opposition zum zuvor herrschenden gewerkschaftlichen Monismus und zu den tradierten Verbänden, bei denen trotz Organisationsreform viel Kontinuität herrschte, wurden zahlreiche neue Verbände gegründet mit ideologisch unterschiedlicher Ausrichtung. Der *Cleavage* ›alt-neu‹ strukturierte den gewerkschaftlichen Pluralismus deutlich mehr als weltanschauliche Differenzen (Schroeder 2009: 316). Jedoch konnten sich – trotz der neuen Konkurrenz – die tradierten Verbände relativ rasch wieder als dominante Organisationen behaupten. Ihre materiellen Startvorteile (sie konnten ihre alten Vermögenswerte weitgehend behalten) waren gegenüber den kleinen, neu gegründeten Verbänden sehr groß. Zu den Sozial- und Betriebsratswahlen traten im Jahre 1993 sieben Gewerkschaftsverbände an, von denen die postkommunistischen erfolgreicher abschnitten als die neugegründeten (Sell 1999: 120–121).

Von staatlicher Seite wurde die Gründung intermediärer Verbände unterstützt, was insbesondere im Fall der Arbeitgebervereinigungen deutlich wird. Die Arbeitgeber legten, in Orientierung am Ideal einer staatsfreien und liberalen Wirtschaft, in den Anfangsjahren des Transformationsprozesses weniger Wert auf organisierte Formen des Wirtschaftens als die Gewerkschaften, gründeten in beiden Ländern aber ebenfalls schnell ver-

schiedene, zum Teil sehr traditionsreiche, Zusammenschlüsse. Neben den Wirtschafts- und Agrarkammern, die sich Anfang der 1990er Jahre in Tschechien gründeten, knüpfte der Verband für Industrie und Verkehr an seine Vorgängerorganisation aus dem Jahr 1918 an (Mansfeldová i. E.: 771). Weniger konzentriert als in Tschechien und ebenso fragmentiert wie die Gewerkschaftslandschaft entwickelten sich die Unternehmerverbände in Ungarn, so dass zu Beginn der 1990er Jahre bereits neun größere Verbände bestanden (Sell 1999: 125–131).

Sowohl in Ungarn als auch in Tschechien wurden korporatistische Institutionen auf zentraler Ebene von Seiten des Staates quasi präventiv, das heißt ohne Druck der Verbände, initiiert, in Tschechien 1990 und in Ungarn 1988 bzw. 1990 (Matthes/Terletzki 2005: 379). Sie dienten insbesondere der Legitimation und Absicherung der Transformationspolitik und später auch als Nachweis für die »Europatauglichkeit« gegenüber der EU. Durch diese präemptive Institutionenbildung (Wiesenthal 1996) blieb der Staat auch nach dem Systemwechsel der dominante Akteur im System der Interessenvermittlung, zumal er durch die eher langsame Privatisierung in beiden Ländern lange Zeit auch die Funktion des Arbeitgebers wahrnahm. Angesichts der Dominanz des Staates und der schwachen Verpflichtungsfähigkeit der Verbände verkörperten die tripartistischen Institutionen anfangs einen »Schein-« oder »illusionären« Korporatismus (Ost 2000), der auf einem asymmetrischen sozialen Dialog gründete. In beiden Ländern sank der Organisationsgrad der Gewerkschaften mit der Aufhebung der Quasi-Zwangsmitgliedschaft nach dem Ende des kommunistischen Systems zunächst rapide ab. Gewerkschaftlich organisiert blieben vor allem Arbeiter und Angestellte in Großunternehmen, in neu gegründeten klein- und mittelständischen Unternehmen sind sie dies in der Regel nicht. Auch in organisatorischer Hinsicht waren die Gewerkschaften kaum »korporatismusfähig« und hatten zudem Schwierigkeiten, das Spannungsfeld zwischen Mitglieds- und Einflusslogik aufzulösen (Schroeder 2009: 326).

Mitte bis Ende der 1990er Jahre, als die Verbände sich stärker konsolidiert hatten und die Regierungen in Tschechien (1997) und Ungarn (1995) umfassende Sparpakete auflegen mussten, belebten sie den tripartistischen Dialog. Insgesamt variierte die Bedeutung, die die Regierungen beider Länder ihm über die Jahre beimaßen, und sie hing meist von deren politischem Rückhalt in den Parlamenten ab. Seine Wirkungen für die Balancierung gegensätzlicher Interessen im Transformationsprozess sind dennoch



positiv zu bewerten (Matthes/Terletzki 2005: 396–398; Héthy 2001; Mansfeldová i. E.: 764–766).

#### 4. Pluralismus – Korporatismus – Postkorporatismus?

Die Diskussion um das Verhältnis von Staat und Verbänden hat sich in den letzten 50 Jahren vom Pluralismus zum Korporatismus und von dort zum Postkorporatismus entwickelt. In den 1950er und 1960er Jahren bestimmten vor allem pluralistische Ideen die wissenschaftliche Verbändeforschung, bis in den 1970er Jahren ein Perspektivenwechsel erfolgte und korporatistische Ansätze an Bedeutung gewannen (Ronge 1992: 37; siehe auch Streeck 2006). Wurde bis *dato* Korporatismus als *Governance*-Form eher pejorativ behandelt, fängt insbesondere mit den Arbeiten von Philippe Schmitter und Gerhard Lehmbruch (1979) eine positive Auseinandersetzung mit dem Korporatismus an. Die Korporatismusforschung versuchte, den Korporatismusbegriff zu rehabilitieren und ihn von seinen Bezügen zu vor-demokratischen Ständegesellschaften und anti-demokratischen, reaktionären Ideen des *Korporativismus* der Zwischenkriegszeit – wie etwa dem *stato corporativo* von Mussolini – zu befreien. Die frühe Korporatismusforschung wandte sich gegen den (impliziten oder expliziten) normativen Bias der Pluralismusdebatte, die nur den freien Wettbewerb der Verbände für demokratieverträglich erklärt. Sie argumentierte ihrerseits aber in Teilen durchaus ebenfalls normativ und war um den Nachweis der funktionalen Überlegenheit korporatistischer Arrangements bemüht (Voelzkow 2007: 153; Höpner 2007: 330).

Das Aufkommen der (Neo-)Korporatismus-Debatte ist mehr als ein wissenschaftlicher Paradigmenwechsel. Die Debatte ist zugleich eine Antwort auf eine veränderte Wirklichkeit der Staat-Verbände-Beziehung. Die Ausgangsthese der Korporatismusforscher – die US-amerikanisch geprägten Pluralismustheorien könnten die realen Staat-Verbände-Beziehungen in Westeuropa nicht fassen – trifft zu. Schon das institutionelle *Setting* der unmittelbaren Nachkriegszeit, die aus dem *postwar settlement* hervorgegangenen bi- und tripartitischen Institutionen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik, war mit den Begriffen des Pluralismus nicht zu beschreiben. In den 1970er und frühen 1980er Jahren beginnt zudem eine Phase sozialdemokratisch-korporatistischer Hegemonie, die in bewusstem Gegensatz zu

pluralistischen Ideen der Verbände-Staat-Beziehungen stand. In Reaktion auf die ersten ernsthaften wirtschaftlichen Instabilitäten der Nachkriegszeit, vor allem nach der globalen Wirtschaftskrise in Folge der Ölkrise von 1973, gab es einen Schub »vom Pluralismus zum Korporatismus« (von Alemann/Heinze 1979), und korporatistische Arrangements gewannen in allen Ländern Westeuropas an Bedeutung. Tripartistische Bündnisse und makroökonomische Steuerungskonzepte waren eines der zentralen Instrumente, mit denen die westeuropäischen Staaten versuchen, die wirtschaftlichen Krisen zu überwinden.

Die Bewertung dieser Entwicklung und die Konsequenzen, die daraus gezogen wurden, waren höchst unterschiedlich. In der Politikwissenschaft wurde von etlichen Autoren angesichts der offen zu Tage tretenden Grenzen (national-)staatlicher Steuerungsfähigkeit den Verbänden eine den Staat ergänzende und die staatlichen Schwächen kompensierende Rolle zugeschrieben (Streeck 1995: 16). Eine gemeinwohlorientierte Politik auf der Basis gesellschaftlicher Selbstregulation und »privater Interessenregierungen« (Streeck/Schmitter 1985), gar eine »Politik ohne Staat« (Ronge 1980), erschien möglich. Andere hingegen deuteten die engen Verbindungen zwischen Staat und Verbänden als Ausdruck von Staatsversagen, sahen die »Regierbarkeit« des Systems gefährdet und das Gemeinwohl durch die gestiegene Macht der Verbände beeinträchtigt (vgl. zusammenfassend Voelzkow 2007).

In dieser Hochphase des Neokorporatismus begannen sich aber auch bereits die ersten Erosionserscheinungen zu zeigen. Die korporatistischen Arrangements gerieten von zwei Seiten unter Druck: Zum einen währte die Phase der sozialdemokratischen politischen Hegemonie nur kurze Zeit. Bereits Anfang der 1980er Jahre wurde auf Seiten der Politik die Überzeugung dominant, dass der Versuch der makroökonomischen Steuerung gescheitert war. Es folgte eine Reihe von Regierungswechseln zugunsten konservativer, christdemokratischer oder liberaler Parteien, die eine wirtschaftspolitische Wende von keynesianischer Konjunkturpolitik hin zu angebotspolitischen Strategien mit sich brachten. Aber auch auf Seiten der Verbände gab es Entwicklungen, die eine Erosion der korporatistischen Arrangements bewirkten. Der gesellschaftliche Wandel hin zu postmaterialistischen Werten (Inglehart 1990) und die »*participatory revolution*« (Barnes/Kaase 1979), die gesellschaftliche Wertschätzung neuer – unkonventioneller und vor allem beteiligungsorientierter – Politikformen hinterließen ihre Spuren auch in der Verbändelandschaft. Die vorhandenen Tendenzen

neokorporatistischer Arrangements zur sozialen Schließung – zu einem Kartell von korporatistischen Eliten – wurden zunehmend kritisch beurteilt und mündeten in die politische Forderung, die Staat-Verbände-Beziehungen zu demokratisieren. Die Forderung bezog sich sowohl auf das Zusammenspiel von Staat und Verbänden wie auch auf die innerverbandlichen Strukturen. In Deutschland wurde gar die Notwendigkeit eines Verbändegesetzes diskutiert, das den Aufbau innerdemokratischer Strukturen gesetzlich vorschreiben und nach außen eine Gemeinwohlorientierung der Verbände und plurale Staat-Verbände-Strukturen gewährleisten sollte (Ronge 1992). Zur Erosion korporatistischer Arrangements beigetragen haben aber auch eklatante Mitgliederverluste nicht nur, aber vor allem auf Seiten der Gewerkschaften. Die Mitgliederverluste können einerseits durch den bereits erwähnten Wertewandel, durch Individualisierung der Lebensführung und Pluralisierung von Lebenslagen und die dadurch bedingte abnehmende Bindungskraft der traditionellen Großverbände erklärt werden. Von diesem Prozess sind keineswegs nur die Arbeitnehmerorganisationen, sondern in gleichem Maße auch andere Verbände wie Parteien, Kirchen oder Wohlfahrtsorganisationen betroffen. Daneben trägt aber auch der Prozess der De-Industrialisierung zur Auflösung sozialdemokratischer Milieus bei und hat zur Folge, dass die Zahl der »Stammkunden« (Streck 1987: 474; Urban 2010) der tradierten Großorganisationen zunehmend geringer wird. Im Ergebnis repräsentieren die (Industrie-)Gewerkschaften nur noch Partialinteressen und immer weniger das Gesamtinteresse der erwerbstätigen Bevölkerung.

Eine analoge Entwicklung lässt sich auf Seiten der Arbeitgeberverbände beobachten. Auch hier kann ein Rückgang der Verbandsbindung konstatiert werden; vor allem für kleinere und mittlere Unternehmen ist der Verbandsbeitritt (dort, wo keine gesetzliche Pflichtmitgliedschaft besteht) nicht mehr selbstverständlich. Um den Mitgliederrückgängen entgegenzuwirken und ihre Handlungsfähigkeit und Durchsetzungsmacht aufrechtzuerhalten, gehen die Arbeitgeberverbände neue Wege. In Deutschland setzen sie beispielsweise auf eine Doppelstrategie: Die tarifpolitischen Strategien wurden neu ausgerichtet und dabei die Lohnfindung dezentralisiert und flexibilisiert. Ziel ist darüber hinaus eine Flexibilisierung der internen Verbändestrukturen. So erlauben beispielsweise neue Formen der Mitgliedschaft den Verbandsbeitritt ohne Tarifbindung (Schroeder/Weßels 2010; Silvia 2010).

Die Erosion neokorporatistischer Institutionen wurde zunächst als Erosion der Organisationsgesellschaft insgesamt interpretiert. Rückblickend zeigt sich jedoch, dass aus der sinkenden Bedeutung der tradierten Verbände aber nicht auf einen grundsätzlichen Bedeutungsverlust von Verbänden geschlossen werden kann. Im Gegenteil: Ebenfalls seit den 1970er Jahren zu beobachten ist eine zunehmende Ausdifferenzierung der Verbändelandschaft und ein Anstieg der Zahl der Interessenverbände. Vor allem in Politikfeldern, die als wenig konfliktfähig galten oder sich erst neu herausentwickelt haben, wie die Gleichstellungs-, Umwelt-, Familien- oder Seniorenpolitik, sind neue Verbände entstanden. Diese Entwicklung, die auch als *participatory revolution* und *advocacy explosion* bezeichnet wird, stellt das Repräsentationsmonopol der tradierten Verbände in Frage (Rehder et al. 2009; Schroeder et al. 2010; vgl. auch schon Barnes/Kaase 1979).

Die Stellung tradierter Verbände gefährden aber auch neue nicht-verbandliche und nicht-staatliche Akteure, die eine immer wichtiger werdende Rolle im politischen Entscheidungsprozess spielen. Gemeint sind hier einerseits Unternehmen bzw. professionelle Lobbyisten und *Public-Affairs*-Agenturen, die mit der zunehmenden Vermarktlichung und Privatisierung der öffentlichen Leistungsproduktion an Bedeutung gewinnen. Gemeint sind damit aber auch wissenschaftliche Akteure, die als Mitglieder in Kommissionen in politische Prozesse eingebunden werden. Teilweise haben sich auch Netzwerke von technokratischen Eliten herausgebildet, die wesentliche Kompetenzfelder innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung besetzt haben und Schlüsselpositionen im Sozialstaat innehalten (Genieys/Hassenteufel 2001). Die Einbeziehung dieser neuen Akteure zeigt, dass die staatlichen Akteure offenbar in der Lage sind, das spezifische Fachwissen, das ihnen selbst nicht zugänglich ist, sich auf anderem Wege, jenseits der tradierten Verbandsstrukturen, zu organisieren. Damit ist aber ein zentrales Argument für die Erhaltung korporatistischer Arrangements, die Staatsentlastung durch Bereitstellung eines spezifischen Fachwissens, nicht länger gegeben (von Winter/Willems 2009: 21). Gerade in den Transformationsländern sind auch die über Agenturen, Stiftungen und *think-tanks* sowie international agierende NGOs mit privatwirtschaftlichem Hintergrund und insbesondere die Weltbank durch ihre Publikation »Averting the Old age Crisis« (World Bank 1994) transportierten Ideen und Konzepte einer stärker marktwirtschaftlich ausgerichteten Sozialpolitik (kapitalgedecktes Rentenversicherungssystem, Wettbewerbssystem in der Krankenversicherung) von hoher Bedeutung (Orenstein 2008). Jedoch sind sie

nicht in jedem Land auf ähnlich fruchtbaren Boden gefallen, so hat Ungarn eine zweite private Säule in der Rentenversicherung eingeführt, Tschechien hingegen nicht (Müller 1999). Die 2010 und 2011 in genau umgekehrte Richtung wirkenden Veränderungen in beiden Ländern sind mit innenpolitischen Entwicklungen zu erklären. Diese Reformen ziehen aufgrund ihrer Privatisierungsbestrebungen fast automatisch den Abbau oder die Abschaffung der korporatistischen Selbstverwaltung nach sich. Oder sie befördern ein Zusammenspiel von staatlich-technokratischer Kontrolle und verstärkter Marktwirtschaftlichkeit, das die intermediär-korporatistische Struktur in Bedrängnis bringt. Dabei etabliert sich mitunter eine *Melange* neoliberaler Ideen, basierend auf internationalen Einflüssen und fortdauernden etatistischen Strukturen aus Zeiten des Sozialismus. Hinzu kommt ein – über die Parteigrenzen hinweg – fortbestehendes Interesse der Regierungen, die politische Steuerungshoheit zu behalten, welches die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Verwaltungspartizipation stark einschränkt.

## 5. Transformation des Korporatismus – Transformation der sozialen Selbstverwaltung?

Welche Konsequenzen hat die oben beschriebene Erosion des Korporatismus für die soziale Selbstverwaltung, die ein zentraler Bestandteil dieses korporatistischen Arrangements darstellte? Aus der Perspektive der Verbändeforschung stellt sich in Bezug auf die Entwicklung der Selbstverwaltung insbesondere die Frage, wer zukünftig die Interessen der Versicherten repräsentiert und welcher Stellenwert einer verbändegetragenen Selbstverwaltung ganz grundsätzlich zugeschrieben wird.

Hockerts' Begriff der sozialen Selbstverwaltung als »institutionalisiertes Integrationszentrum« (1980) bezieht sich vor allem auf den gesellschaftlichen Konflikt von Arbeit und Kapital. Wenn dieser Konflikt im Wandel begriffen ist – was passiert dann mit den Institutionen, die diesen Konflikt verkörpern? Hinterlassen die *participatory revolution* und die *advocacy explosion*, die Mitgliederverluste der Gewerkschaften und die Verbandsflucht auf Seiten der Arbeitgeber auch in der sozialen Selbstverwaltung ihre Spuren? Gerade im Bereich der Sozialpolitik ist in den vergangenen drei Dekaden eine Vielzahl von neuen Verbänden entstanden. So lässt sich beispielsweise die Herausbildung von spezifischen Seniorenverbänden beobachten. In

Deutschland beginnen tradierte Sozialverbände wie der Sozialverband VdK (VdK) und der Sozialverband Deutschland (SoVD), ihre Organisationspolitik auf diese spezifischen Zielgruppen auszurichten. Sie stellen damit nicht nur den bisherigen Alleinvertretungsanspruch des DGB, sondern auch dessen bisherige generationenübergreifende Politik in Frage (Schroeder et al. 2010). Hat der gestiegene Wettbewerb zwischen den Verbänden um die Vertretung der Interessen der Sozialstaatsklientel zu einer »Diversifikation der Repräsentation« (Zacher 1977; Voelzkow 2007: 145) geführt? Lassen sich Veränderungen in der Besetzung der Gremien der sozialen Selbstverwaltung beobachten? Noch viel grundsätzlicher stellt sich die Frage, welcher Stellenwert einer verbändegetragenen Sozialversicherungsverwaltung heute an sich zugeschrieben wird. Wenn der Konflikt zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern für die Sozialversicherung an Relevanz verliert und wenn staatliche Akteure die Vorteile einer verbandsgesteuerten Sozialversicherung, zum Beispiel das Expertenwissen der Verbände, zunehmend auf andere Weise organisieren können, beispielsweise durch die zeitlich beschränkte Einbeziehung von Experten – weshalb sich dann noch dauerhaft an ausgewählte Verbände binden? Aber auch auf Seiten der Gewerkschaften erscheint vorstellbar, dass vor dem Hintergrund von Mitgliederrückgängen und einer zunehmend begrenzten (persönlichen und finanziellen) Ressourcenausstattung eine Konzentration der gewerkschaftlichen Strategien auf zentrale Handlungsfelder (das heißt die Tarifpolitik) erwogen wird (Schroeder 2008: 68).

### 5.1 Idealtypus des Selbstverwaltungskorporatismus

Bei der Beantwortung der Frage nach den Entwicklungen der Selbstverwaltung im Ländervergleich ergibt sich ein schwer zu lösender Balanceakt zwischen der Beschreibung allgemeiner Entwicklungen und länderspezifischer Details. Dieser wird erschwert durch den erforderlichen Zugriff auf theoretisch-wissenschaftliche Zugänge nicht nur aus verschiedenen Disziplinen (Verwaltungswissenschaft, Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung), sondern auch aus verschiedenen Ländern und Wissenschaftstraditionen. Diese Zugänge nehmen nur selten Bezug aufeinander und unterscheiden sich auch in den Begrifflichkeiten stark voneinander. Es ist somit nicht verwunderlich, dass die Vergleichsdimension in Arbeiten zur sozialen Selbstverwaltung weitgehend

unterentwickelt ist, mit Ausnahme einiger Studien, die jedoch die Verwaltungsstrukturen nur ansatzweise und im Kontext allgemeiner sozialpolitischer Problemstellungen behandeln (zum Beispiel Ebbinghaus 2010; Döhler/Hassenteufel 1995). Erschwerend kommt außerdem hinzu, dass in Deutschland zwar eine lange wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der sozialen Selbstverwaltung gegeben ist, dass jedoch in anderen Ländern die Organisationsdimension dieses partnerschaftlichen Verwaltungsmodells nicht so ausführlich dargestellt wird, so dass häufig ausschließlich auf rechtswissenschaftliche Quellen und Gesetzesmaterial zurückgegriffen werden kann.

Im Folgenden sollen die Besonderheiten der korporatistischen sozialen Selbstverwaltung anhand eines Analysemodells herausgearbeitet werden, das veranschaulicht, wie sich typische Merkmale konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaaten in den Verwaltungstraditionen der untersuchten Länder widerspiegeln. In Anlehnung an eigene Vorarbeiten (Nullmeier/Klenk 2006; Klenk 2008; Klenk et al. 2009) werden für dieses Vorgehen organisationstheoretische Ansätze genutzt. Nach der Darstellung eines Idealtypus des Selbstverwaltungskorporatismus sollen im Anschluss drei denkbare Entwicklungsszenarien für die soziale Selbstverwaltung als Abweichungen vom korporatistischen Idealtypus vorgestellt werden. Idealtypus und Entwicklungsszenarien sollen als Referenzrahmen für die einzelnen Länderkapitel dienen und die Balance zwischen detaillierter länderspezifischer Untersuchung über den Zeitverlauf und abstrahierender Analyse in einer vergleichenden Dimension ermöglichen.

Die spezifischen Charakteristika der sogenannten bismarckschen Wohlfahrtsstaaten spiegeln sich auch in der Steuerungs- und Verwaltungsdimension dieser Länder wider. So führen das Prinzip der Beitragsfinanzierung und das Versicherungsprinzip zu einer Abtrennung des Sozialversicherungsbudgets vom staatlichen Haushalt. Die Finanzmittel werden hier durch teilautonome Träger (Kassen) verwaltet (im Unterschied zu einem steuerfinanzierten Beitragsaufkommen, bei dem die Budgets zusammenfallen und den Steuerungskompetenzen des Staates unterliegen). Im Bismarck-Regime ist die Wohlfahrtsstaatsverwaltung von der allgemeinen Verwaltung institutionell getrennt. Des Weiteren führt das Prinzip der Solidarität einzelner Berufsgruppen, das sich aus der Entstehungsgeschichte korporatistischer Wohlfahrtsstaaten und ihrer starken historischen Verbindung zur genossenschaftlichen Selbsthilfebewegung erklären lässt, zur Herausbildung eines institutionell gegliederten Systems. So ist zum Beispiel

für Deutschland eine über lange Jahre (bis 2005) aufrechterhaltene Trennung zwischen Angestellten- und Arbeiterkassen zu verzeichnen, auch in einigen anderen bismarckschen Wohlfahrtsstaaten bestehen stark zersplitterte Kassenlandschaften. Aus der Erwerbszentrierung eines Systems, das sich aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen finanziert, ergeben sich besondere Entscheidungs- und Mitspracherechte für diese gesellschaftlichen Gruppen, welche im »Selbstverwaltungsprinzip« verankert sind (Hendler 1984). Dieses sieht eine Beteiligung der Betroffenen an den Verwaltungsentscheidungen vor, wobei »Betroffenheit« hier meist als »finanzielle Betroffenheit« definiert wird. Daraus erwächst im Falle einer korporatistischen Entwicklung der Selbstverwaltung ein Partizipationsinstrument der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen. Das Repräsentationsmonopol bietet den in die soziale Selbstverwaltung integrierten Verbänden eine privilegierte Stellung, um ihre Interessen zum Ausdruck zu bringen und in die Entscheidungsprozesse einzuspeisen. Die Selbstverwaltungsaktoren können allerdings gegenüber den Versicherten vergleichsweise autonom agieren. Die soziale Selbstverwaltung basiert auf advokatorischer Interessenvertretung: Die Beteiligung der Versicherten der Sozialversicherungsträger bleibt meist auf »generalisierte Zustimmung« oder – sofern »Sozialwahlen« stattfinden – auf die Auswahl der Führungspersonen beschränkt. Die soziale Selbstverwaltung ist mehr korporatistische Interessenvermittlung denn pluralistische Interessenvertretung. Die Selbstverwaltungsgremien vermitteln das aggregierte Gesamtinteresse der Versicherten mit den Anliegen der hauptamtlichen Verwaltung bzw. staatlichen Akteure (und den Interessen spezifischer Patienten- oder Versichertengruppen). Der Zugang zur staatlichen Organisationshilfe liegt durchaus im Eigeninteresse der Verbände. Insbesondere die Gewerkschaften sahen in der Selbstverwaltung lange Zeit ein Mittel, um dem hauptamtlichen Funktionsapparat Aufstiegschancen zu ermöglichen und ihm administrative Qualifikationen und Schulungen zukommen zu lassen (vgl. exemplarisch für Frankreich Contrepois 2007: 161, für Deutschland Heidenheimer 1980; Trampusch 2006).

Selbstverwaltungskorporatismus oder korporatistische Selbstverwaltung – die Begriffe werden hier als Synonyme verwendet – heißt, dass die Organisationsstrukturen von Sozialversicherungsträgern so aufgebaut sind, dass sie von Verbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber dominiert werden. Selbstverwaltungskorporatismus ist eine spezifische Ausprägung des Korporatismus auf der Ebene von selbstverwalteten (meist öffentlich-rechtlich



verfassten) Körperschaften. Sie unterscheidet sich vom Korporatismus eines nationalstaatlichen Wirtschafts- und Sozialrates als dritte Kammer oder zentrales öffentliches Beratungs- und Empfehlungsorgan oder von sektoralen Formen der Zusammenarbeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern und dem Staat. Korporatistisch wird eine Selbstverwaltung dann, wenn sie aufgrund formeller Regeln oder einer lang eingespielten Praxis von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden dominiert wird, Wettbewerbsfähigkeit und Pluralität dadurch eingeschränkt werden und andere Verbände und Nicht-Verbandsvertreter keine Durchsetzungschance besitzen. Korporatistisch ist eine Selbstverwaltung zudem dann, wenn diese Monopolisierungstendenzen mit der Unterstützung des Staates und mit der Wirkung (teilweise auch dem Zweck) der Heranführung der Verbände an den Staat bzw. ihrer Inkorporierung bei gleichzeitiger Entlastung des Staates geschieht.

Die korporatistische soziale Selbstverwaltung kann, wie gezeigt wurde, im Sinne einer Wahlverwandtschaft als ein für konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten »typisches« Verwaltungsmodell gelten. Um die analytische Konzeptualisierung zu verfeinern, soll zwischen der äußeren Leitungsverfassung von Sozialversicherungsträgern als teilautonomen Organisationen mit Selbstverwaltung und der inneren Leitungsverfassung unterschieden werden. Während erstere das Verhältnis der Sozialversicherungsträger zum Staat, zum Markt (andere Träger/Kassen/Leistungserbringer) und zur Zivilgesellschaft (bzw. zu den Versicherten) beschreibt, bezieht sich die innere Leitungsverfassung auf die Organe und Gremienstruktur der Sozialversicherungsträger.

Der korporatistische Idealtypus der sozialen Selbstverwaltung lässt sich in einem geteilten öffentlichen Raum verorten (äußere Leitungsverfassung). Die Sozialversicherungsträger sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisiert und unterstehen der staatlichen Rechtsaufsicht. Der Staat kann sich nicht direkt in die Angelegenheiten der Kassen einmischen (keine Fachaufsicht), er hat keine Ernennungs- und Entlassungskompetenzen für die Gremien der Kassen und entsendet – in dem hier unterstellten Idealtyp einer nicht tri-, sondern bipartistisch-paritätischen Selbstverwaltung – keine Vertreter (zumindest keine Vertreter mit Entscheidungskompetenzen). Im idealtypischen Modell sind die Sozialversicherungsträger auch marktfern: Ihr organisationales Handeln ist nicht (primär) gewinnorientiert. Sie verhandeln weitgehend autonom mit den Leistungserbringern.

Tabelle 1: Äußere Leitungsverfassung von Sozialversicherungsträgern

Dimension	Merkmal	Ausprägung im Idealtypus korporatistischer Selbstverwaltung
Verhältnis Staat – Sozialversicherungsträger	Rechtsform	– Öffentlich-rechtliche Körperschaft
	Kompetenzen des Staates	– Rechtsaufsicht
		– Keine Fachaufsicht
Kompetenzen der Sozialversicherungsträger	Kompetenzen des Staates	– Kein direkter Staatseingriff in Angelegenheiten der Kasse
		– Keine Ernennungs- und Entlassungsrechte des Staates bzgl. der Mitglieder der Selbstverwaltung
	– Keine entscheidungsberechtigten Staatsvertreter in den Selbstverwaltungsgremien	
Verhältnis Sozialversicherungsträger untereinander	Interaktionsform	– Weitreichende Entscheidungskompetenzen
		– Autonomie bei klarer Abgrenzung der Organisationszuständigkeiten bzw. gemäßigttem und reguliertem Wettbewerb
Verhältnis Sozialversicherungsträger – Leistungserbringer	Zuständigkeit	– Autonome Verhandlungen und Abschluss von Kollektivverträgen
	Leistungskatalog	– Gesetzlich vorgegeben oder kassenspezifisch festgelegt
Verhältnis Sozialversicherungsträger – Versicherte	Beteiligungsmodus	– Wahlen mit Dominanz der Verbände oder Entsendung durch repräsentative Verbände

Quelle: Eigene Darstellung

Die Versicherten üben Partizipationsrechte entweder in Form von Wahlen aus, oder die Partizipationsrechte sind an die Verbände der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände übergegangen. Im Fall der Wahl der Selbstverwaltungsvertretungen werden aufgrund formaler Einschränkung des passiven Wahlrechts oder aufgrund historischer Entwicklung nur Vertreter von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden gewählt. Im Fall der Ernennung der Selbstverwaltungsvertretungen sind bestimmte – teils »repräsentativ« genannte – Verbände berechtigt, Personen zu entsenden. Kommen mehrere Verbände als Entsender in Betracht, regeln Proporzregeln die Anteile der einzelnen als repräsentativ angesehenen Verbände.

Die Sozialversicherungsträger funktionieren im idealtypischen Modell intern gemäß einer hierarchischen und korporativen Steuerungslogik. Einem verwaltungsführenden ehrenamtlichen und paritätisch besetzten Gremium steht ein ausführendes hauptamtliches Gremium gegenüber.<sup>4</sup> Dieses ist weisungsgebunden oder dem ehrenamtlichen Gremium zumindest verantwortlich. Seine Mitglieder werden vom Selbstverwaltungsgremium ernannt.

Als Modernisierung korporatistischer Selbstverwaltung sind Entwicklungen zu bestimmen, die die Anzahl und Mitgliedergröße der Selbstverwaltungsgremien reduzieren, das Gewicht der Hauptamtlichen in der Trägerleitung stärken, die Weisungsgebundenheit zurücknehmen und weitere Elemente der Professionalisierung und Managerialisierung einführen. Da es sich hierbei um Entwicklungen handelt, die das Merkmal des Korporatistischen nicht zum Verschwinden bringen, sind sie als Bestandteil des Idealtypus definiert worden.

Historisch gesehen kommt die deutsche Tradition der Selbstverwaltung, wie in der Länderstudie Deutschland gezeigt wird, diesem korporatistischen Idealtypus sehr nahe. Diese Nähe ist durchaus beabsichtigt und begründet. Denn historisch hat, wie vielfach festgestellt wurde, die deutsche Entwicklung eine große Ausstrahlungskraft auf die Organisationsstrukturen in anderen Ländern besessen (vgl. Hofmeister 1981; Catrice-Lorey 1997; Roebroek/Hertogh 1998). Für die Länderstudien mag somit

---

<sup>4</sup> In manchen Fällen, zum Beispiel bei sehr großen Organisationen, kann es auch zwei Selbstverwaltungsgremien geben. Dies war beispielsweise in Deutschland bei den Krankenversicherungsträgern bis 1996 der Fall: Mit dem Verwaltungsrat, dem Vorstand und der Geschäftsführung gab es drei Leitungsorgane, der Verwaltungsrat und der Vorstand galten dabei als Selbstverwaltungsorgane, die von der hauptamtlichen Geschäftsführung bei der Leitung der Kasse unterstützt wurden.

als Ausgangshypothese gelten, dass historisch zu bestimmten Zeiten zumindest eine gewisse Nähe zum vorgestellten korporatistischen Idealtypus gegeben ist. Hier wird die Untersuchung der einzelnen Ausgangssituationen in den verschiedenen konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten anknüpfen.

*Tabelle 2: Innere Leitungsverfassung*

Dimension	Merkmal	Ausprägung
Gremien innerhalb des Sozialversicherungs-trägers	Anzahl	– Zwei oder drei Gremien (Verwaltungsrat – Vorstand <i>oder</i> Versammlung – Verwaltungsrat – Vorstand)
	Beziehung zwischen Gremien	– Wahl von Vorstand durch Verwaltungsrat, Verantwortlichkeit gegenüber Verwaltungsrat (Kontrolle)
	Haupt-/Ehrenamtlichkeit der Leitung	– Alle Gremien rein ehrenamtlich besetzt; Vorstand hauptamtlich
Verwaltungsrat	Größe	– Keine Vollversammlung der Mitglieder, sondern Repräsentativorgan, mittlere Größe, ehrenamtlich
	Kompetenz	– Entscheidungsorgan
Vorstand	Kompetenzen	– Verwaltungsführendes Gremium
		– Weisungsgebunden und verantwortlich gegenüber Verwaltungsrat

Quelle: Eigene Darstellung

## 5.2 Entwicklungstrends korporatistischer Selbstverwaltung

Der bismarcksche Wohlfahrtsstaatstypus galt lange Zeit als »gefrorene Landschaft« (Esping-Andersen 1996), als unfähig, sich den Herausforderungen des Endes des goldenen Zeitalters anzupassen. Neuere For-

schungsarbeiten beschreiben jedoch Wandlungstendenzen. Nachdem deutlich geworden ist, dass die Kostendämpfungsstrategien der 1980er und frühen 1990er Jahre nicht die gewünschte Wirkung zeigten, werden mehr und mehr Strukturreformen implementiert (Palier 2010; Palier/Martin 2007). Eine Entwicklungsrichtung besteht darin, das Sozialversicherungssystem von den Entwicklungen des Arbeitsmarktes unabhängiger zu machen, indem beispielsweise die Finanzierung über lohnbezogene Beiträge zunehmend durch Steuerfinanzierung oder private Zuzahlungen ergänzt wird.

Der Bezug zur Arbeitswelt, der einst so charakteristisch für das Bismarck-Regime war, verringert sich auch dann, wenn eine zunehmende Ausweitung und Universalisierung des Zugangs zu Sozialversicherungsleistungen erfolgt. Dann erscheint aber ein Verwaltungsmodell mit einer starken korporatistischen Ausprägung, das Arbeitnehmerorganisationen als »geborene« Vertreter der Versicherten sieht, als problematisch. Weitere Faktoren tragen zur Infragestellung des tradierten Selbstverwaltungsmodells bei, so insbesondere veränderte verwaltungspolitische Leitbilder im Zeichen des *New Public Managements* und die Herausbildung von neuen sozialen Interessenträgern (zum Beispiel Patientenverbände). Hinzu kommt die im vorherigen Kapitel beschriebene Erosion von Strukturen korporatistischer Interessenvermittlung, die die Frage nach der Entwicklung und Zukunft des Selbstverwaltungskorporatismus aufwirft. Folgt man historisch-institutionalistischen Ansätzen, so ist ein Pfadwechsel, etwa in Form eines radikalen Bruchs vom korporatistischen Selbstverwaltungsmodell hin zu einem rein staatlichen Verwaltungsmodell, eher unwahrscheinlich. Folgt man dagegen den Diagnosen und Prognosen eines Niedergangs des Korporatismus, ist sehr wohl ein Übergang zu Selbstverwaltungsstrukturen von wettbewerblich agierenden Sozialunternehmen oder zu einer weitgehend verstaatlichten Verwaltung der Sozialversicherungen zu erwarten. Auch eine partizipatorische Variante in Richtung pluraler Selbstverwaltung ist denkbar. Bevor die Entwicklungstrends in den acht Länderstudien detailliert dargestellt werden, sollen daher drei unterschiedliche Entwicklungsszenarien als Folien unserer Analyse vorgestellt werden.

### *Sozialunternehmens-Selbstverwaltung*

Der Trend zur Liberalisierung der Sozialpolitik durch Marktschaffung und Intensivierung von Wettbewerb lässt das Szenario einer Entwicklung der

Sozialversicherungsverwaltung hin zu einem *autonomen Sozialunternehmen* als möglich erscheinen. In diesem Szenario sind die Sozialversicherungsträger – mögen sie weiterhin öffentlich-rechtlich verfasst sein oder sich zu privatwirtschaftlichen *For-Profit*-Unternehmen entwickelt haben – weitgehend autonom und stehen in einem wettbewerblichen Verhältnis zueinander. Ihre interne Leitungsverfassung ist an unternehmerischen Gesellschaftsformen ausgerichtet: Um schnell auf Anforderungen reagieren zu können, ist der Vorstand weitgehend autonom. Er ist gegenüber dem Selbstverwaltungsgremium nicht weisungsgebunden, und die Kontrolle durch das ehrenamtliche Selbstverwaltungsorgan findet in aller Regel lediglich nachträglich statt. Die Versicherten sind in erster Linie Kunden, die ihre Interessen durch *»exit«* (Kassenwechsel) und *»choice«* (Wahl von Tarifen und Leistungen) zum Ausdruck bringen können, aber nur bedingt durch *»voice«* (Haarmann et al. 2010). Der Staat verfügt über eine formelle Rechtsaufsicht. Die Versicherten werden als Kunden in Entscheidungsprozesse eingebunden in einem auf Effizienz ausgerichteten und organisierten Wettbewerb. Wenn sich dies dahin entwickelt, dass nicht Verbände, sondern einzelne Personen ohne Vertretungsanspruch – sei es für die traditionellen Arbeitnehmerorganisationen oder für Patienten- und Sozialverbände – die Mitgliedschaft in den verbleibenden Selbstverwaltungsorganen bestimmen, dann kann man von der Entwicklung zu einer *Sozialunternehmens-Selbstverwaltung* sprechen. Wenn diese Entwicklung jedoch weiter in die Richtung der Entmachtung dieser Partizipationsgremien durch Herabstufung zu reinen Beratungs- und Marketing-Beiräten gehen sollte, wäre allerdings eher von der kompletten Abschaffung der sozialen Selbstverwaltung zu sprechen.

### *Etatisierung der Selbstverwaltung*

Vorstellbar ist aber auch, dass angesichts des gestiegenen Effizienzdrucks und des Ziels der Kostendämpfung der Staat sich nicht auf die Rolle des Regulierers einer marktlichen Sozialversicherung beschränkt. Dies bedeutet – unter Verwendung der Kategorien des deutschen Organisations- und Verwaltungsrechts – eine Entwicklung hin zu einem anstaltlichen statt körperschaftlichen Organisationsmodell. In einem solchen ist die korporative Autonomie der sozialen Selbstverwaltung stark eingeschränkt. Der Staat übernimmt nicht nur Kontrollfunktionen in Form von Rechts- und Fachaufsicht. Er kann auch direkt in den Selbstverwaltungsorganen als entscheidungsberechtigtes Mitglied vertreten sein; in diesem Fall kommt es

zur Herausbildung von tripartistischen Verwaltungsstrukturen, in denen der Staat gemeinsam mit den Sozialpartnern Entscheidungskompetenzen übernimmt. Der Staat kann aber auch über die Besetzung wichtiger Positionen in den Selbstverwaltungsgremien und im hauptamtlichen Vorstand der Sozialversicherungsträger in die Entscheidungsbereiche der Sozialversicherungsträger eingreifen. Die Mitglieder von Vorstand und Verwaltungsrat werden dann nicht von den Versicherten gewählt, sondern vom Staat (gegebenenfalls auf Vorschlag der Verbände) direkt in die Gremien entsandt. Von einer ›Abschaffung der Selbstverwaltung‹ wird im Kontext dieses Buches gesprochen, wenn die Selbstverwaltungsgremien in ihren Partizipationsmöglichkeiten stark eingeschränkt werden, die Rolle einfacher Beratungsgremien einnehmen und der hauptamtliche Vorstand nicht gegenüber diesen Gremien verantwortlich ist, sondern in einem von staatlicher Seite gewährten und kontrollierten Entscheidungsraum agiert.

### *Plurale Selbstverwaltung und Versichertendemokratie*

Diesen beiden Entwicklungsszenarien lässt sich das Modell einer Selbstverwaltung als pluraler Verwaltungspartizipation gegenüberstellen. In diesem Entwicklungsmodell wird der enge korporatistische Charakter der Selbstverwaltung durch die Einbeziehung weiterer Organisationen (Patienten-, Rentner- und Sozialverbände) geöffnet. Die *participatory revolution* würde sich auch im Feld der sozialen Selbstverwaltung entfalten. Die Selbstverwaltungsgremien werden im Rahmen von kompetitiven Sozialwahlen besetzt, in denen die unterschiedlichen Akteursgruppen um Stimmenanteile konkurrieren. Die Autonomie der Selbstverwaltungskörperschaften gegenüber dem Staat wird beibehalten oder gar ausgebaut. In den Selbstverwaltungsgremien werden Konfliktthemen aufgegriffen und können – da die Gremien weitreichende Entscheidungskompetenzen besitzen – abschließend behandelt werden. Effizienzorientierte Reformen und Managerialisierung der Verwaltungsstrukturen würden komplettiert durch neue Formen der Mitglieder- und Versichertenpartizipation. Von einer Abschaffung der korporatistischen Selbstverwaltung ist in diesem Modell zu sprechen, wenn die Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Selbstverwaltungsgremien nur noch eine untergeordnete Stellung einnehmen oder gar nicht mehr vertreten sind.

Welche Entwicklung nimmt die soziale Selbstverwaltung in den acht untersuchten Ländern? Kann die korporatistische Selbstverwaltung erhal-

ten bleiben oder ändert sie sich grundlegend? Kommt es zur Wende hin zu einer postkorporatistischen Selbstverwaltung? Und wenn es zu Transformationen kommt, in welche Richtung entwickelt sich die Selbstverwaltung? Schlägt sie einen der skizzierten Pfade in Richtung Unternehmens-Selbstverwaltung, Etatisierung, plurale Erneuerung in Richtung Versichertenpartizipation bzw. Mischung zwischen diesen Trends ein – oder folgt die Entwicklung keinem dieser Szenarien? Die folgenden Länderstudien werden detailliert die Entwicklungslinien in den einzelnen Sozialversicherungszweigen verfolgen und die Grundtrends in einem Land abzuschätzen suchen. Das abschließende Kapitel stellt die einzelnen Entwicklungswege vergleichend zusammen und versucht zu erklären, warum die Entwicklung in den einzelnen Ländern (und Versicherungszweigen) unterschiedlich verlaufen ist.

## Literatur

- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (1979), *Verbände und Staat: vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*, Opladen.
- Barnes, Samuel Henry/Kaase, Max (1979), *Political action. Mass participation in five western democracies*, Beverly Hills.
- Béland, Daniel/Lecours, André (2008), *Nationalism and Social Policy. The Politics of Territorial Solidarity*, New York.
- Blaschke, Sabine (2007), »Austria: Corporatist Unionism in Crisis«, in: Phelan, Craig (Hg.), *Trade Union Revitalisation: Trends and Prospects in 34 Countries*, Bern, S. 245–257.
- Bode, Ingo (2009), »Multiple Vernetzung und disorganisierte Governance. Krankenkassen als Fokalakteure eines vermarktlichten Gesundheitswesens«, in: Amelung, Volker/Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hg.), *Vernetzung im Gesundheitswesen – Wettbewerb und Kooperation*, Stuttgart, S. 311–324.
- Catrice-Lorey, Antoinette (1997), La sécurité sociale en France, une institution anti-paritaire?, in: *La revue de l'IRES*, 24 (printemps-été), S. 81–104.
- Clément, Franz (2008), *Les relations professionnelles au Luxembourg*, Luxembourg.
- Contrepois, Sylvie (2007), »Shifting Patterns in French Trade Unionism«, in: Phelan, Craig (Hg.), *Trade Union Revitalisation. Trends and Prospects in 34 Countries*, Bern, S. 159–173.
- Crouch, Colin/ Streeck, Wolfgang (2006) (Hg.), *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*, London.



- Czada, Roland (1995), »Konjunkturen des Korporatismus. Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung«, in: Streeck, Wolfgang (Hg.), *Staat und Verbände, PV.S.-Sonderheft 25*, Opladen, S. 37–64.
- Czada, Roland (2003), »Konzertierung in verhandlungsdemokratischen Politikstrukturen«, in: Jochem, Sven/Siegel, Nico (Hg.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Opladen, S. 35–69.
- Döhler, Marian/Hassenteufel, Patrick (1995), Akteurskonstellationen in der Krankenversicherungspolitik. Ein deutsch-französischer Vergleich, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 41, 11–12, S. 804–822.
- Ebbinghaus, Bernhard (2010), »Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe«, in: Palier, Bruno (Hg.), *A long Goodbye to Bismarck – The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, S. 255–278.
- Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle (2000), *Trade unions in Western Europe since 1945*, Houndmills.
- EIRO (2009), Austria: Industrial relations profile, EIRO, Dublin.
- Faniel, Jean (2007), Le système d'assurance chômage: un particularisme en sursis?, in: *Chronique internationale de l'IREIS*, 108, S. 15–25.
- Ferge, Zsuzsa/Juhász, Gábor (2004), Accession and social policy: the case of Hungary, in: *Journal of European Social Policy* 14, 3, S. 233–251.
- Genieys, William/Hassenteufel, Patrick (2001), Entre les politiques publiques et la politique: l'émergence d'une «élite du Welfare», in: *Revue Française des Affaires Sociales*, 4, S. 41–50.
- Haarmann, Alexander/Klenk, Tanja/Weyrauch, Philine (2010), Exit, Choice – and what about voice? Public Involvement in Health Insurance Funds in Bismarckian Welfare States, in: *Public Management Review – Special Issue on Welfare governance reforms and effects in the Post-Golden Age* 12, 2, S. 213–231.
- Heidenheimer, Arnold J. (1980), *Unions and welfare state development in Britain and Germany: an interpretation of metamorphoses in the period 1910–1950*, Berlin.
- Hendler, Reinhard (1984), *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im dynamischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*, Köln.
- Henning, Hansjoachim (1974), »Arbeitslosenversicherung vor 1914: Das Genter System und seine Übernahme in Deutschland«, in: Kellenbenz, Hermann (Hg.), *Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt*, München, S. 271–287.
- Héthy, Lajos (2001), »Social dialogue in Hungary: its rise and decline«, in: *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, 1, S. 55–70.
- Hockerts, Hans Günter (1980), *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957*, Stuttgart.
- Hofmeister, Herbert (1981), »Landesbericht Österreich«, in: Zacher, Hans F./Köhler, Peter A. (Hg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung*, Berlin, S. 445–729.
- Höpner, Martin (2007), Ist Politik gegen Verbände möglich? 25 Jahre Mancur Olsons »The Rise and Decline of Nations«, in: *Leviathan* 35, 3, S. 310–347.
- Inglehart, Ronald (1990), *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton.

- Karlhofer, Ferdinand (2001), »Österreich: Zwischen Korporatismus und Zivilgesellschaft«, in: Reutter, Werner/Rütters, Peter (Hg.), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen, S. 335–354.
- Klenk, Tanja (2008), *Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkassen und andere öffentliche Körperschaften*, Frankfurt am Main.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Weyrauch, Philine/Haarmann, Alexander (2009), Das Ende einer Bismarck-Tradition? Soziale Selbstverwaltung zwischen Vermarktlichung und Verstaatlichung, in: *Sozialer Fortschritt* 58, 5, S. 85–92.
- Kluth, Winfried (1997), *Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz*, Tübingen.
- Körösényi, András/Fodor, Gábor G./Dieringer, Jürgen (2010), »Das politische System Tschechiens«, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden, S. 357–417.
- Lijphart, Arend (1968), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam.
- Lorig, Wolfgang H./Hirsch, Mario (2008), *Das politische System Luxemburgs: eine Einführung*, Wiesbaden.
- Mabille, Xavier (1992), *Histoire politique de la Belgique, facteurs et acteurs de changements*, Brüssel.
- Matthes, Claudia-Yvette/Terletzki, Peggy (2005), Tripartite Bargaining and its Impact on Stabilisation Policy in Central and Eastern Europe, in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 21, 3, S. 369–403.
- Mansfeldová, Zdenka, i.E., »Zivilgesellschaft, Verbände und Interessengruppen«, in: Reutter, Werner (Hg.): *Verbände und Verbandssysteme in Europa*, Wiesbaden, S. 757–787.
- Michels, Robert (1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig.
- Müller, Katharina (1999), *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Cheltenham, Northampton.
- Nullmeier, Frank/Klenk, Tanja (2006), »Das Ende der funktionalen Selbstverwaltung?«, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.), *Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37*, S. 299–324.
- Orenstein, Mitchell A. (2008), *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*, Princeton.
- Ost, David (2000), Illusionary Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities, in: *Politics and Society* 28, 4, S. 503–530.
- Palier, Bruno (2010), »Ordering Change: Understanding the »Bismarckian« Welfare Reform Trajectory«, in: Palier, Bruno (Hg.), *A long Goodbye to Bismarck – The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, S. 19–44.
- Palier, Bruno/Martin, Claude (2007), Editorial Introduction. From »a Frozen Landscape« to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems, in: *Social Policy & Administration* 41, 6, S. 535–554.

- Prigge, Wolfgang-Ulrich (2000), *Staatliche Steuerung und gewerkschaftlicher Pluralismus: kollektive Arbeitsbeziehungen in Belgien und Frankreich*, Wiesbaden.
- Rehder, Britta/Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (2009) (Hg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern: vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*, Wiesbaden.
- Reutter, Werner/Rütters, Peter (2001), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen.
- Roebroek, Joop M./Hertogh, Mirjam (1998), *De beschavende invloed des tijds*, 's Gravenhage.
- Ronge, Volker (1980), *Am Staat vorbei: Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*, Frankfurt am Main.
- Ronge, Volker (1992), »Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit – Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren«, in: Mayntz, Renate (Hg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh, S. 36–79.
- Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (1979), *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills.
- Schnapp, Friedrich E. (2001) (Hg.), *Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung*, Frankfurt am Main.
- Schroeder, Wolfgang (2008), *Zur Reform der sozialen Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Kasseler Konzept*, Düsseldorf.
- Schroeder, Wolfgang (2009), »Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa: Weder wilder Osten noch europäisches Sozialmodell«, in: Schmid, Josef/Kohler, Harald (Hg.), *Arbeitsbeziehungen und Sozialer Dialog im alten und neuen Europa*, Baden-Baden, S. 309–329.
- Schroeder, Wolfgang/Munimus, Bettina/Rüdt, Diana/Koch, Thomas (2010), *Seniorenpolitik im Wandel: Verbände und Gewerkschaften als Interessenvertreter der älteren Generation*, Frankfurt am Main.
- Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (2010) (Hg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Wiesbaden.
- Schroen, Michael (2001), »Interessenvermittlung in einem Kleinstaat«, in: Reutter, Werner/Rütters, Peter (Hg.), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen, S. 240–262.
- Sell, Katrin (1999), *Konsolidierung zwischen Markt und Staat. Die Bedeutung der Arbeitsbeziehungen für die Demokratisierung in Spanien und Ungarn*, Opladen.
- Silvia, Stephen J. (2010), »Mitgliederentwicklung und Organisationsstärke der Arbeitgeberverbände, Wirtschaftsverbände und Industrie- und Handelskammern«, in: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Wiesbaden, S. 169–182.
- Streck, Wolfgang (1987), Vielfalt und Interdependenz: Überlegungen zur Rolle intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, S. 471–495.

- Streeck, Wolfgang (1995), »Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?«, in: Streeck, Wolfgang (Hg.), *Staat und Verbände. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift*, S. 7–36.
- Streeck, Wolfgang (2006), »The Study of Interest Groups: Before ›The Century‹ and After«, in: Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang (Hg.), *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*, London, S. 3–45.
- Streeck, Wolfgang/Kenworthy, Lane (2005), »Theories and Practices of Neocorporatism«, in: Janoski, Thomas/Alford, Robert R./Hicks, Alexander M./Schwartz, Mildred A. (Hg.), *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge, S. 441–460.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1985) (Hg.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, Beverly Hills et al.
- Trampusch, Christine (2006), Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für Gewerkschaften, in: *WSI-Mitteilungen* 59, 6, S. 347–352.
- Urban, Hans-Jürgen (2010), Niedergang oder Comeback der Gewerkschaften?, in: *APuZ* 13–14, S. 3–7.
- Visser, Jelle (2011), ICTWSS: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2007, in: <http://www.uva-aias.net/207>, letzter Zugriff: 24. August 2011.
- Vodička, Karel (2010), »Das politische System Tschechiens«, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden, S. 275–315.
- Voelzkow, Helmut (2007), »Die Institutionalisierung der Politikbeteiligung von Verbänden in Deutschland«, in: Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hg.), *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden, S. 139–169.
- Wielenga, Friso (2004), Konsens im Polder? Die politische Kultur in den Niederlanden nach 1945, in: Wielenga, Friso & Taute, Ilona (Hg.): *Länderbericht Niederlande*, Bonn, S. 13–129.
- Wiesenthal, Helmut (1996), »Organized Interests in Contemporary East Central Europe«, in: Agh, Attila/Ilonszki, Gabriella (Hg.), *Parliaments and Organized Interests*, Budapest, S. 40–58.
- Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (2009), »Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und der Policy-Forschung«, in: Rehder, Britta/Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern: vergleichende Befunde der Policy- und Verbände-forschung*, Wiesbaden, S. 9–28.
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press.
- Woyke, Wichard (1984), »Das ›Zwischenland‹ Zur politischen Kultur Luxemburgs«, in: Reichel, Peter (Hg.), *Politische Kultur in Westeuropa*, Bonn, S. 261–269.
- Zacher, Hans F. (1977), »Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?«, in: Stödter, Rolf/Thieme, Werner (Hg.), *Hamburg, Deutschland, Europa. Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag*, Tübingen, S. 207–267.



# Deutschland: Korporatistische Selbstverwaltung zwischen Staat und Markt

*Tanja Klenk*

## 1. Soziale Selbstverwaltung – Die dritte Säule der korporatistischen Interessenvermittlung

Die korporatistische Selbstverwaltung ist ein charakteristischer Bestandteil des deutschen Sozialstaats. Die gesetzliche Sozialversicherung und die soziale Selbstverwaltung, die Steuerung der Sozialversicherungsträger durch Arbeitgeber, Versicherte und ihre Verbände unter staatlicher Aufsicht sind seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, als Deutschland als Sozialstaatspionier eine gesetzliche Sozialversicherung einführte, eng miteinander verknüpft. Die institutionelle Einbindung von Verbänden in Politik und Administration ist aber nicht nur ein Merkmal der Sozialversicherung, sondern der Politik in Deutschland überhaupt. Deutschland ist ein Staat mit eingeschränkter Souveränität: Eine Vielzahl von »Mitregenten« beschränken die Handlungsautonomie der Bundesregierung. Katzensteins Befund des semisouveränen Deutschlands (Katzenstein 1987), mit dem er die Charakteristika des bundesdeutschen Regierungssystems in den 1980er Jahren beschrieb und dabei insbesondere die Bedingungen des Regierens nach innen charakterisierte, hat auch heute noch Bestand (Schmidt 2010: 40ff.) – wenngleich sich die Struktur der politischen Institutionen, die Prozesse der politischen Entscheidungsfindung und vor allem der Output des politischen Systems seitdem verändert haben (Streeck 2005).

Deutschland gehört in der Familie der parlamentarischen Demokratien zur Kategorie der Verhandlungsdemokratien, in denen eine große Zahl von Institutionen an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt ist. Die Regierungsmacht wird im föderalen Deutschland sowohl zwischen den verschiedenen Ebenen des Staatsaufbaus als auch zwischen verschiedenen staatlichen Organen formal aufgeteilt. Bundesrat, Bundesverfassungsgericht und ehemals vor der Einführung der europäischen Zentralbank auch die Bundesbank sind potentielle »Vetospiele« der Bundesregierung und begrenzen die Handlungsspielräume der Regierung.

Aber auch Interessengruppen gehören zu den »Mitregenten«. Charakteristisch für das politische System Deutschlands ist ein koordiniertes Interessengruppensystem, das auf Kompromissbildung angelegt ist. In den hier interessierenden Bereichen der Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Alterssicherungspolitik haben die Staat-Verbände-Beziehungen einen eindeutig korporatistischen Charakter: An der Politikformulierung und am Politikvollzug werden regelmäßig und vorrangig gegenüber anderen Interessenvertretern die Repräsentanten der Sozialpartner beteiligt. In den *Trente Glorieuses* der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg galt die soziale Selbstverwaltung neben der Tarifautonomie und der betrieblichen Interessenvertretung als die dritte Säule des Korporatismus in Deutschland (Heidenheimer 1980). Dieses institutionelle Arrangement, das je nach Perspektive Konsensfindungsprozesse begünstigt bzw. Verhandlungszwänge erzeugt, resultiert im Ergebnis in einer Politik des »mittleren Weges«. Im Bereich der Sozialpolitik bedeute dies einen Kompromiss zwischen nordisch-sozialdemokratischem Wohlfahrtskapitalismus und US-Marktwirtschaftspolitik (Schmidt 2009).

Ein stark auf korporatistischen Strukturen bauender Staat muss nicht zwingend ein gefesselter und handlungsohnmächtiger Staat sein. Katzenstein zeigte, dass der vordergründig »schwache« Staat Deutschland durchaus ein »erfolgreicher« Staat ist. Der Staat hat Mittel jenseits von Hierarchie und direkter Kontrolle zur Durchsetzung seiner politischen Ziele entwickelt und bedient sich insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik indirekter Interventionsformen. Die bewusste Förderung verbandlicher Selbstregulation im Rahmen der selbstverwalteten Sozialversicherungsträger ist eine dieser indirekten Interventionsformen. Die Inkorporierung von Verbänden in die Politikformulierung und den Politikvollzug hat daher mehr den Charakter der bewussten Delegation öffentlicher Aufgaben an Interessenverbände als den der Indienstnahme staatlicher Administration durch die Verbände, gar der »Herrschaft der Verbände« (Eschenburg 1955).

### 1.1 Akteure des Selbstverwaltungskorporatismus

Für das hier interessierende Feld – die Verwaltung der Sozialversicherung – ist insbesondere die Entwicklung der Verbände der beiden Arbeitsmarktparteien von Relevanz. Bei der verbandlichen Organisation von Unternehmen gibt es in Deutschland eine Aufgabenteilung zwischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden (Behrens 2010). Der Bundesverband

der Deutschen Industrie e. V. (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) sowie der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) – bei den beiden letzteren sind Unternehmen aus den jeweiligen Branchen Pflichtmitglied – vertreten (branchenspezifisch) die wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen. Für diese Studie interessieren jedoch insbesondere die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA) und ihre Mitgliederorganisationen. Die BDA formuliert die sozialpolitischen Positionen der Arbeitgeberseite und ist aktiv an der korporatistischen Selbstverwaltung in der Sozialversicherung beteiligt.

Auf Seiten der Arbeitnehmer ist der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) der zentrale sozialpolitische Akteur. Der DGB versteht sich als Einheitsgewerkschaft und hat den Anspruch, die Interessen aller Arbeitnehmenden zu vertreten. Er ist mit ca. 6,19 Millionen Mitgliedern (zum 31. Dezember 2010; DGB 2010) der größte Gewerkschaftsbund. Der DGB steht in Konkurrenz zum – allerdings deutlich kleineren – Christlichen Gewerkschaftsbund (CGB; ca. 0,28 Millionen Mitglieder im Jahr 2008). Bei Sozialversicherungswahlen treten die beiden Gewerkschaftsbünde (bzw. ihre Einzelgewerkschaften) mit unterschiedlichen Listen an. Im Bereich des öffentlichen Sektors steht der DGB im Wettbewerb mit dem Deutschen Beamtenbund (dbb; 1,25 Millionen Mitglieder im Jahr 2010). Da Beamte in Deutschland jedoch nicht (Pflicht-)Mitglied in der gesetzlichen Sozialversicherung sind, hat dieses Konkurrenzverhältnis keine Auswirkung auf die Sozialversicherungsverwaltung. Eine noch recht neue Entwicklung ist das (Wieder-)Erstarken von Berufsgewerkschaften (Schroeder et al. 2011). Nachdem aber sowohl in der gesetzlichen Krankenversicherung (1996) wie auch in der gesetzlichen Rentenversicherung (2005) die berufsständische Gliederung aufgehoben wurde, ist nicht zu erwarten, dass sich dieser Konflikt auf die Sozialversicherungsverwaltung auswirken wird.

Der DGB umfasst acht Einzelgewerkschaften, wobei die IG Metall sowie die Dienstleistungsgewerkschaft Verdi die beiden größten Einzelgewerkschaften innerhalb des DGBs sind. Verdi ist 2001 aus dem Zusammenschluss der fünf Gewerkschaften Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr; Handel, Banken und Versicherungen; Post und Telekommunikation; Druck und Medien sowie der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG) entstanden. Die DAG wurde erst durch den Zusammenschluss zu Verdi Mitglied des DGB. Die Deutsche Angestelltengewerkschaft spielt für die Entwicklung der korporatistischen Selbstverwaltung eine zentrale Rolle: Sie positionierte sich bei ihrer Wiedergründung nach dem Zweiten Welt-



krieg als ständische Berufsorganisation bewusst außerhalb des DGB und trat für einen separaten Versicherungsweig für die Angestellten mit eigenständigen Selbstverwaltungsstrukturen ein. Erst die Überwindung des Arbeiter-Angestellten-Konflikts machte den Weg frei für die Integration der DAG in den DGB – und letzteres wiederum war eine der Voraussetzungen für die Abschaffung der berufsständischen Gliederung in der Rentenversicherung im Jahr 2005 (Klenk 2008b).

Im Unterschied zum Korporatismus skandinavischer Provenienz, für den sektor- und politikfeldübergreifende Konzertierungsnetzwerke charakteristisch sind, findet die korporatistische Interesseneinbindung in Deutschland sektoral segmentiert statt. Im Gesundheitswesen, in der Alterssicherung und in der Arbeitsmarktpolitik haben sich jeweils geschlossene, nach außen relativ abgeschottete Akteursnetzwerke herausgebildet. Neben den politischen Akteuren und den Repräsentanten der Sozialpartner sind es vor allem die hauptamtlichen Akteure der Sozialversicherungsverwaltung, die die politischen Entscheidungsprozesse in den *epistemic communities* maßgeblich prägen. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung stammen diese aus der »Zentrale« der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg, in der gesetzlichen Rentenversicherung aus dem (ehemaligen) VDR, dem Verband der Rentenversicherungsträger, der bis 2005 als eigenständiger Verein organisiert war und seitdem als Querschnittseinheit in die Deutsche Rentenversicherung Bund integriert ist. VDR, Politik und Sozialpartner bildeten lange Zeit den überschaubaren Kreis der »Rentenmänner«, ein vergleichsweise kleines und hoch personalisiertes Netzwerk, in dem die zentralen rentenpolitischen Entscheidungen inhaltlich vorbereitet wurden (Nullmeier/Rüb 1993). Dieses Policy-Netzwerk hat sich in den vergangenen Jahren jedoch grundlegend verändert: Nicht nur haben sich die Geschlechterrelationen gewandelt; auch sind heute viele Frauen in dem lange Zeit männlich dominierten Policy-Netzwerk vertreten.<sup>1</sup> Das Netzwerk ist darüber hinaus größer und in Bezug auf die inhaltlichen Positionierungen der vertretenen Akteure heterogener geworden (Nullmeier 2011: 152–154). Ursache für die

1 Ein langsamer Wandel des Geschlechterverhältnisses wird sowohl auf Seiten der Politik (mit zum Beispiel Ulla Schmidt (2002–2005) und Ursula von der Leyen (seit 2009) als Ministerinnen für soziale Sicherung) erkennbar wie auch auf Ebene der Verbände (zum Beispiel Annelie Buntenbach, seit 2007 Vertreterin der Arbeitnehmer im Sozialbeirat) und in der Wissenschaft (Barbara Riedmüller, 2000–2008, und Jutta Allmendinger, seit 2008 Vertreterinnen der Wissenschaft im Sozialbeirat). Der Wandel der Geschlechterrelationen hat vor allem bei den Rentenreformen 1986 und 2001 zu einer Integration gleichstellungspolitischer Fragen geführt (Nullmeier 2011: 152).