

# WISO

## EINE STARKE SOZIALVERSICHERUNG BRAUCHT EINE STARKE SELBSTVERWALTUNG

1. Die gesetzliche Sozialversicherung im Blickwinkel der Politik .....	18
2. Probleme beim Namen nennen heißt Lösungswege aufzeigen .....	24
3. Die Selbstverwaltung der gesetzlichen Sozialversicherung .....	25
4. Selbstverwaltung oder Parteiverwaltung? .....	27
5. Wie weiter .....	29

Auszug aus WISO 3/2002

**isw**

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

**Hans Sallmutter**

**Vorsitzender der  
Gewerkschaft der  
Privatangestellten  
und von 1997 bis  
2001 Präsident des  
Hauptverbandes der  
Sozialversicherungs-  
träger**

*Selbstverwaltung  
in Bevölkerung  
weitgehend  
unbekannt*

Die Selbstverwaltung ist die Geschäftsführung der gesetzlichen Sozialversicherung in Österreich. Und dennoch ist sie relativ unbekannt. Bei einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, die der Hauptverband der Sozialversicherungsträger im Jahr 1997 in Auftrag gegeben hatte und deren Aussagen in weiten Teilen sicher auch auf die heutige Situation übertragen werden können, konnten 72 Prozent der Befragten mit dem Begriff „Selbstverwaltung“ nichts anfangen<sup>1</sup>. Auch die Mitglieder dieser Selbstverwaltung, die so genannten „Versicherungsvertreter“ sind in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Und trotzdem, vielleicht aber auch deswegen finden politische Angriffe auf diese Selbstverwaltung heute eine so große Resonanz in Medien und Öffentlichkeit. Leider haben insbesondere die Organisationen der ArbeitnehmerInnen diesem Problem (trotz einiger Versuche<sup>2</sup> in der Vergangenheit) viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

### **1. Die gesetzliche Sozialversicherung im Blickwinkel der Politik**

*Sozialversicherung  
ist ein  
entscheidender  
Wirtschaftsfaktor*

Die gesetzliche Sozialversicherung mit ihren 27 Trägern und rund 28.000 Beschäftigten ist die größte parastaatliche Einrichtung in Österreich. Sie schließt 99 Prozent der ÖsterreicherInnen als Selbst- oder Mitversicherte in ihren Schutz ein. Mit einem Gesamtausgabenvolumen von 33,5 Mrd. Euro (461,3 Mrd. ATS) im Jahr 2000 ist die Sozialversicherung ein entscheidender Wirtschaftsfaktor in unserem Land (im Vergleich dazu die Ausgaben des Bundes: 56,8 Mrd. Euro bzw. 781,5 Mrd. ATS<sup>3</sup>). Auf Grund des Umlageverfahrens<sup>4</sup> werden diese 33,5 Mrd. Euro nicht nur als Beiträge der Versicherten und ihrer Dienstgeber im laufenden Jahr eingehoben, sie fließen als Ausgabe wieder in den Wirtschaftskreislauf zurück: Als Pensionen, Krankengelder, Unfallrenten, als Honorare für Heilbehandlungen, Heilmittel, Medikamente, Spitalsbehandlungen oder Ärztehonorare schaffen sie eine Kaufkraft von etwas mehr als 16 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Da diese Ausgaben der Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung auf Grundlage gesetzlicher Be-

stimmungen beim Vorliegen bestimmter Umstände (z. B. Erreichen des Pensionsalters, Ausbruch einer Krankheit) getätigt werden, sind sie relativ konjunkturunabhängig und wirken allein durch ihren hohen Anteil an der gesamten Volkswirtschaft konjunkturstabilisierend.

Aus Sicht der österreichischen Volkswirtschaft sind die Ausgaben der gesetzlichen Sozialversicherung daher keineswegs nur als „Kosten“ und „Belastungen der BeitragszahlerInnen“ zu sehen, sondern ebenso als wesentlicher Stabilisator der heimischen Wirtschaft, mit einem besonderen Zusatznutzen freilich: Durch die Verteilungswirkungen dieser Sozialausgaben mildert die gesetzliche Sozialversicherung (ebenso wie die Arbeitslosenversicherung oder die Sozialhilfe) Notlagen, etwa nach einem Arbeitsunfall, bei einer Erkrankung oder im Alter. Notlagen, die von den Betroffenen allein nicht oder nur unter schweren Opfern bewältigt werden könnten. Die Sozialversicherung stabilisiert nicht nur die Konjunktur, sondern sie trägt Wesentliches zur Schaffung des sozialen Friedens in unserem Land bei. Beide Gründe, also Konjunkturstabilisierung und sozialen Frieden, berücksichtigend kommt man zum Schluss, dass die Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen wesentlich mehr zur Verbesserung des „Standortfaktors Österreich“ im internationalen Wettbewerb der Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte beitragen, als die (auch im internationalen Vergleich eher moderaten) Beiträge zur Sozialversicherung jemals „standortmindernd“ wirken können.

Schenkt man jedoch nicht diesen Fakten, sondern der veröffentlichten Meinung Glauben, so ist die Sozialversicherung kein positiver Wirtschaftsfaktor, sondern allenfalls ein „Kostenmolocho“, der bald nicht mehr erschwinglich sein werde und überdies seinen Leistungen nicht mehr gerecht werden könne. Daher müsse diese Sozialversicherung so bald wie möglich ersetzt – oder zumindest verbilligt – werden. Seit dem allgemein offensichtlichen Debakel an den Börsen ist immerhin die Forderung, die Aufgaben der gesetzlichen Sozialversicherung an börsennotierte Privatversicherungen zu übertragen, deutlich leiser geworden. Das Problem bleibt aber

*Sozialversicherung trägt wesentlich zum sozialen Frieden bei*

*veröffentlichte Meinung*

*gesetzliche Sozialversicherung ist zur politischen Zielscheibe geworden*      bestehen: Die gesetzliche Sozialversicherung ist zur politischen Zielscheibe geworden. Obzwar in den letzten Jahren eine Hauptstoßrichtung der Angriffe auf die Sozialversicherung gegen ihre Selbstverwaltung gerichtet ist, ist doch immer die gesetzliche Sozialversicherung und ihr Anspruch, umfassenden sozialen Schutz für (fast) alle ÖsterreicherInnen zu garantieren, gemeint. Deswegen kann die Debatte um die Selbstverwaltung heute nicht losgelöst von der Diskussion um die gesetzliche Sozialversicherung geführt werden. In dieser Diskussion scheiden sich die Geister: auf der einen Seite die heute moderne Denkströmung der „Neoklassik“, die den Staat und seine Institutionen aus dem wirtschaftlichen und sozialen Geschehen so weit wie möglich hinausdrängen und auf eine Überwachungsfunktion gegen „Störungen“ des Wettbewerbes (etwa durch „Monopole“) beschränken möchte. Diesem Ansatz stehen jene, sich mehr oder weniger auf Keynes berufenden Ansätze gegenüber, die meinen, ohne ausgleichende Eingriffe des Staates und vor allem des Sozialstaates würde die Marktwirtschaft ständig zur Ausgrenzung und Verarmung relevanter Bevölkerungsgruppen führen: Alte, Arbeitslose, Kranke, AlleinerzieherInnen oder MigrantInnen sind ohne staatlich garantierte Unterstützung der Armut und dem gesellschaftlichen Ausschluss ausgeliefert.<sup>5</sup>

*verschiedene Denkströmungen*      Diese beiden gegensätzlichen Ansätze führen zu zwei unterschiedlichen Aufgabenbeschreibungen der staatlichen Sozialpolitik und damit auch der gesetzlichen Sozialversicherung<sup>6</sup>. Neoklassische Ansätze gehen davon aus, dass prinzipiell jede/r selbst für die Absicherung gegen die Fährnisse des Lebens verantwortlich sei; dazu soll auf Angebote privater Versicherungen, die auf einem Markt im Wettbewerb stehen und deswegen ihre Leistungen kostengünstiger als staatliche Monopole anbieten könnten, zugegriffen werden. Der Staat selbst sei nur für die Bekämpfung der Armut, also für den Schutz jener, die aus irgendwelchen Gründen keinen ausreichenden Zugriff auf die am Markt angebotenen Versicherungsleistungen hätten. Die Reduktion des Sozialstaates auf eine umfassende Grundsicherung ist daher der Kern neo-

klassischer (liberaler) Sozialprogramme.

Demgegenüber gehen die sich auf Keynes berufenden Ansätze davon aus, dass nur eine Einbindung aller Bevölkerungsgruppen in eine gesetzliche Sozialversicherung den gesellschaftlichen Ausgleich garantieren und die Aufgaben des Sozialschutzes effektiv lösen könne. Eine Reduktion auf reine Armutssicherung, was einen Verzicht der Absicherung des Lebensstandards durch die Sozialversicherung einschließt, würde überdies genau jene versicherungsmathematisch gesprochen „guten Risiken“ als Beitragszahler verlieren, deren Beiträge für eine kostengünstige Finanzierung des Gesamtsystems nötig sind. Neben einer Überwindung bzw. Verhinderung von Armut ist die Förderung und Absicherung des Zusammenhaltes der Gesellschaft durch sozialen Ausgleich das wesentliche Ziel dieses Ansatzes, getragen durch die beiden gleichwertigen Ansätze Grundsicherung und Lebensstandard-sicherung<sup>7</sup>.

Aus meiner Sicht ist das keynesianisch fundierte Sozialstaatsmodell dem neoliberalen überlegen, denn es erfüllt wesentliche, von der Arbeiterbewegung in den letzten 100 Jahren entwickelte und durchgesetzte Anforderungen an ihre soziale Sicherheit deutlich besser als das neoliberale System, wie jeder internationale Vergleich deutlich macht. Nicht einmal die als großer Vorteil gepriesenen niedrigeren Kosten der im Wettbewerb stehenden privaten Versicherungen halten dem Praxistest stand: Während die Beitragssätze der österreichischen Krankenversicherung ohne Wettbewerb bei knapp unter 7 Prozent<sup>8</sup> liegen und die Verwaltungskosten nur 3,5 Prozent der Gesamtkosten ausmachen, müssen deutsche Krankenversicherungen, die in einem scharfen Wettbewerb untereinander und mit privaten Krankenversicherungen<sup>9</sup> stehen, einen Beitragssatz von 12 bis 14 Prozent einheben<sup>10</sup>; ihre Verwaltungskosten liegen bei deutlich über 6 Prozent der Gesamtausgaben; private Krankenversicherungen müssen mehr als 15 Prozent ihrer Ausgaben für ihre Verwaltung ausgeben.

Das Modell einer privaten Versicherung des Sozialen befriedigt die sozialen Ansprüche also genauso wenig wie die

*keynesianisches  
Sozialstaats-  
modell ist dem  
neoliberalen  
überlegen*

*Privatversicherungsmodell erfüllt gewerkschaftliche Forderungen nicht*

Ansprüche kostengünstigen Schutzes. Aus Sicht der Gewerkschaften erfüllt es auch eine dritte Anforderung nicht, nämlich den Schutz der versicherten ArbeitnehmerInnen, die ihre Arbeitskraft auch im Fall persönlicher Krisen oder Notlagen um jeden Preis verkaufen müssen. Und genau dieser Mangel des Privatversicherungsmodells macht dieses für Dienstgeber, ihre Vertretungen und die politischen Apologeten der unbegrenzt gewinnorientierten Marktwirtschaft so attraktiv.

Unselbstständig Beschäftigte sind in der Regel darauf angewiesen, vom Ertrag des Verkaufs ihrer Arbeitskraft zu leben. Mit Ausnahme jener seltenen Momente, wo in der gesamten Wirtschaft oder in einem bestimmten Wirtschaftssegment Arbeitsknappheit herrscht, sind sie – getreu den Gesetzen von Angebot und Nachfrage – am Arbeitsmarkt in einer schwächeren Position. Das Arbeitsrecht und die Sozialversicherungen haben die Aufgabe, dieser Schwäche durch Regulierung entgegenzuwirken. So schützt zum Beispiel eine gute Krankenversicherung durch ein am Lebensstandard orientiertes Krankengeld kranke Beschäftigte vor dem Zwang, auch während der Krankheit arbeiten zu gehen. Der Berufsschutz in der Arbeitslosenversicherung schützt arbeitssuchende Menschen, jeden Job annehmen zu müssen und daher zukünftige Chancen im erlernten Beruf zu verspielen. Dieser schützende Charakter der gesetzlichen Sozialversicherung (und des Arbeitsrechtes) mildert den Warencharakter der Arbeitskraft und setzt die unselbstständig Beschäftigten in eine vergleichbar bessere Wettbewerbssituation. Der dänische Sozialwissenschaftler Esping-Anderson<sup>11</sup> nennt diese Funktion des Sozialstaates seine De-Kommodifizierungswirkung, abgeleitet von Commodity, dem englischen Wort für Ware.

Natürlich führt diese Schutzwirkung staatlicher Sozialpolitik zu einer relativen Verteuerung der Beschäftigten, bezogen auf die Beschäftigten in jenen Ländern, in denen es keinen oder einen geringeren Schutz durch Arbeitsrecht und Sozialversicherung gibt. Diese Verteuerung wird allerdings nicht unmittelbar wettbewerbswirksam, denn da nicht die Lohnkosten<sup>12</sup>, sondern die Lohnstückkosten den Wettbewerb entscheiden, muss man die Stunden- oder Monatsverdienste mit

der Produktivität der jeweiligen Beschäftigten in Beziehung setzen. Und da in Österreich die Produktivität, abhängig von der modernen Ausstattung unserer Betriebe, dem hohen Qualifikationsniveau und der guten Arbeitsmotivation<sup>13</sup>, relativ hoch ist, wird dieser Wettbewerbsnachteil der relativ höheren Lohnkosten wiederum abgemildert.

Dennoch sind diese scheinbar so hohen Arbeitskosten in den Augen der Arbeitgeber und ihrer Vertretungen störend, begünstigt durch jene Globalisierungsentwicklungen, die es offensichtlich nicht mehr nötig machen, dass sich Arbeitgeber im Interesse des Absatzes ihrer Produkte um eine hohe Kaufkraft im Lande kümmern müssen; „alles“ kann heute scheinbar „irgendwo“ abgesetzt werden. Je löchriger das Arbeitsrecht, je schwächer der De-Kommodifizierungseffekt der Sozialversicherung ist, desto niedriger können die Lohnkosten sein. Allein eine Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmung führt binnen kurzer Zeit zu einer Verbilligung der Arbeitskosten in jenen Marktsegmenten, in denen die Arbeitslosigkeit hoch ist. Denn wieso soll ein Betrieb weiter höhere Löhne und Gehälter zahlen, wenn er ohnehin billigere Beschäftigte vom Arbeitsamt mit dem Druckmittel einer sonstigen Sperre des Arbeitslosengeldes zugewiesen bekommt?

In der Umsetzung dieser neoklassischen Politik gibt es allerdings ein Problem: Die gesetzliche Sozialversicherung hat in der österreichischen Bevölkerung nach wie vor ein sehr gutes „Standing“. 70 Prozent der Befragten meinten 1997<sup>14</sup>, die gesetzliche Absicherung des Niveaus der Sozialversicherung auch in der Zukunft sei ihnen sehr wichtig; nur 45 Prozent der Befragten waren überdies nicht bereit, für die Absicherung der Leistungen der Sozialversicherung auch höhere Beiträge zu zahlen. Unter diesen Vorzeichen scheint ein direkter Angriff auf die Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen politisch schwer oder gar nicht durchsetzbar zu sein, wohl verspricht aber eine „Zermürbungstaktik“ einigen Erfolg, die nicht an den Leistungen ansetzt, sondern vermeintliche „Verschwendung“, „Privilegien“ und „Missbrauch“ zum Thema macht. Denn wenn es gelingen sollte, eine Selbstverwaltung, die von der Mehrheit der Bevölkerung gar nicht gekannt wird,

*Zufriedenheit mit  
Leistungen der  
gesetzlichen  
Sozialversicherung  
ist hoch*

*ohne  
Sozialpartner  
fehlt der soziale  
Ausgleich*

in das Eck eines „Privilegienstadels“ zu stellen, kann sie sehr leicht eingeschränkt und demontiert werden. Wie leicht das gehen kann, haben die Auseinandersetzungen um den Hauptverband im vergangenen Jahr gezeigt. Sind aber einmal die Sozialpartner aus der Geschäftsführung der Sozialversicherung gedrängt, fehlt jener soziale Ausgleich bei der Gestaltung und Umsetzung des sozialen Schutzes, von dem weiter unten noch die Rede sein wird.

## **2. Probleme beim Namen nennen heißt, Lösungswege aufzeigen**

Die großräumigen Positionen in der Auseinandersetzung um die soziale Sicherheit zu beschreiben heißt aber nicht zu behaupten, alles, was bisher gemacht wurde, sei so gut, dass es nicht zu verändern sei. Nur wenn die Selbstverwaltung der gesetzlichen Sozialversicherung ihre (heute durch den Gesetzgeber freilich bereits beschnittenen) Kompetenzen wahrnimmt, Probleme aufzeigt und Lösungsmöglichkeiten nicht nur beschreibt, sondern auch umsetzt, kann ihre Kompetenz als Geschäftsführung der Sozialversicherung aufrechterhalten werden.

Ich habe im Jahr 1997<sup>15</sup> beim Antritt als Präsident des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger die aktuellen Probleme (das niedrige faktische Pensionsantrittsalter, die Kostenexplosion im Gesundheitswesen, die Finanzierungsprobleme der Krankenversicherungen, Mängel in der Rehabilitation durch die Unfallversicherung) genannt und einige Vorschläge entwickelt, die mittlerweile zum Teil bereits umgesetzt wurden, wie etwa die Ausdehnung der Beitragssolidarität und des Versicherungsschutzes auf dienstnehmerähnliche Beschäftigungen. Andere Vorschläge, wie etwa die Absicherung der Pensionen durch eine Anbindung der Einnahmen an die Produktivitätsentwicklung („Wertschöpfungsabgabe“), harren noch einer Umsetzung.

Auch die Strukturen der Sozialversicherungsträger könnten, so meine damalige Feststellung, einige Optimierung vertragen, etwa die Konzentration von gemeinsamen Diensten der



SV-Träger im EDV-Bereich („SV-Data“), im Kur- und Rehabilitationsbereich oder durch eine gemeinsame Untersuchungs- und Clearingstelle zur Abklärung von Berufsunfähigkeitspensionen oder Pflegegeldansprüchen. Bei der Organisation des Hauptverbandes selbst habe ich eine Verwaltungsreform angeregt. Einen Teil dieser Vorschläge haben wir einer Verwirklichung zuführen können, einen Teil konnten wir einleiten, andere Ideen konnten bis heute nicht durchgesetzt werden. Eine Zusammenlegung von Sozialversicherungsträgern ist jedoch nie auf meinem Programmzettel gestanden, denn gerade in einer Zeit, wo Dezentralisierung und Kundennähe als Erfolgsrezept moderner Betriebswirtschaft gilt, macht es aus meiner Sicht wenig Sinn, diese Kundennähe durch Konzentration in großen Einheiten aufzugeben.

*Zusammenlegung von Sozialversicherungsträgern würde auf Kosten der Kundennähe gehen*

### **3. Die Selbstverwaltung der gesetzlichen Sozialversicherung**

Die Selbstverwaltung ist das Herz und der lebendige Kern der gesetzlichen Sozialversicherung. Sie ist die Geschäftsführung der Sozialversicherung und daher für die Umsetzung der Gesetze, aber auch für die Interessensvertretung der Versicherten, etwa im Gesetzesbegutachtungsverfahren, zuständig.

Ich habe bereits 1997 geschrieben: „Die gesetzliche Sozialversicherung kann ihre Vorstellungen nur gemeinsam mit dem Bundesgesetzgeber verwirklichen, nie gegen ihn. Das bedeutet keine willenslose und kritikfreie Unterordnung – wir erheben vielmehr den Anspruch, auch künftig in den Dialog um die Gesetzgebung und die Begutachtung von Gesetzen eingebunden zu werden, und nehmen uns auch die Freiheit zur konstruktiven Kritik in allen Fällen, in denen es zur Vertretung der Interessen unserer Versicherten geboten erscheint. Aber wir verstehen dies als partnerschaftliche Mitwirkung bei der Gestaltung der sozialen Sicherheit, nicht ihrer Destruktion durch Kritik um der Kritik willen.“<sup>16</sup> Dieses Selbstverständnis ist aus meiner Sicht versichertenorientiert, daher unabhängig

*Verhältnis gesetzliche Sozialversicherung und Bundesgesetzgeber*

von der Zusammensetzung der jeweiligen Bundesregierung. Es geht um die Interessen der gesetzlichen Sozialversicherung und ihrer Versicherten wie der Beitragszahler, nicht um parteipolitische Interessen. Dass die im Februar 2000 angetretene Bundesregierung diesen Ansatz in dem Bemühen, ihre Parteigänger in verantwortlichen Stellen der Geschäftsführung der Sozialversicherung zu positionieren, gründlich missverstanden hat, steht auf einem anderen Blatt und wurde in der jüngsten Vergangenheit bereits umfassend diskutiert.

*Selbstverwaltung  
ist keine  
parteipolitische  
Struktur*

Mit dem Aufbau der Selbstverwaltung ist keine parteipolitische Struktur beabsichtigt, angestrebt wird vielmehr die Einbindung der Interessensvertretungen der beiden großen gesellschaftlichen Kräfte der Arbeitswelt, der Dienstnehmer und der Dienstgeber. Nur durch die Einbindung beider gesellschaftlicher Gruppen<sup>17</sup> in die Geschäftsführung der Sozialversicherung ist jener sozialer Ausgleich garantiert, der dazu führt, dass Entscheidungen und Strukturen von beiden Gruppen gleichermaßen mitgetragen werden.

Diese Anforderung macht Sinn, denn sie verhindert sowohl, dass eine Gruppe das Sozialsystem für gruppenegoistische Interessen ausnützen kann, sie verhindert aber auch, dass eine Gruppe in Fragen der Sozialversicherung abseits steht und sie daher nicht mitträgt. Diese Anforderung kann nur eingelöst werden, wenn die Geschäftsführung der Sozialversicherung durch die Selbstverwaltung durch Dienstgeber und Dienstnehmer gebildet wird; diese beiden Gruppen (oder auch nur eine der beiden Gruppen, wie es ab und zu diskutiert wird) bloß in die Rolle eines „Aufsichtsrates“ zu verweisen wird der Aufgabe, die Sozialpolitik sozialpartnerschaftlich gemeinsam zu tragen, genauso wenig gerecht wie die Vorstellung, die Agenden der Sozialversicherung gleich in die Bundesverwaltung zu überführen<sup>18</sup>.

*„dauerhaft  
tragfähiges  
doppeltes  
Parallelogramm“*

Allerdings erfordert (und ermöglicht!) dieser Anspruch den Zwang zum Kompromiss, der ein gelebter Interessensausgleich ist. Die Geschäftsführung der Sozialversicherung durch die Sozialpartner auf Basis der jeweiligen Gesetze hat ein dauerhaft tragfähiges doppeltes Parallelogramm geschaffen: Auf Ebene des Gesetzgebers musste der parteipolitische

Kompromiss im Nationalrat gefunden werden, auf der Ebene der Sozialversicherungen musste der Kompromiss zwischen Dienstgeber und Dienstnehmer<sup>19</sup> gefunden werden. Gleichzeitig konnte die theoretische Expertise der VerwaltungsbeamtInnen des Ministeriums durch die praktische Erfahrung der Mitglieder der Selbstverwaltung ergänzt werden. Denn Funktionen der Selbstverwaltung werden ehrenamtlich wahrgenommen; die für die Geschäftsführung der Sozialversicherung verantwortlichen VertreterInnen haben ihren Hauptberuf, als Betriebsrat oder Gewerkschaftsfunktionär genauso wie als Funktionär der Wirtschaftskammer bzw. Betriebsleiter eines Unternehmens. Und die Erfahrungen aus diesem Hauptberuf prägen auch ihre Entscheidungen in der Sozialversicherung, sei es im Leistungsausschuss, im Rehabilitations- und Unterstützungsausschuss oder im Vorstand bzw. der Kontrollversammlung eines Trägers. Genauso wichtig wie der Kompromiss zwischen den Organisationen von Dienstgebern und Dienstnehmern ist für eine Sozialversicherung, die den Interessen der Versicherten und Beitragszahler verpflichtet ist, die Orientierung ihrer Geschäftsführung an den Erfahrungen der betrieblichen Praxis.

*Funktionen der  
Selbstverwaltung  
sind  
ehrenamtlich*

#### **4. Selbstverwaltung oder Parteiverwaltung?**

Erst die durch die gegenwärtige Bundesregierung in den letzten beiden Jahren veranlassten Strukturveränderungen im Hauptverband der Sozialversicherungsträger und im Überleitungsausschuss der neuen Pensionsversicherungsanstalt haben diesen „strukturellen Zwang zum Kompromiss“ verworfen. Hier genügt nun ein Kompromiss der beiden Regierungsparteien, auf eine gleichwertige Einbindung der Interessensvertretungen der Dienstgeber wie der Dienstnehmer in die Geschäftsführung wird verzichtet; eine Gestaltung der Politik durch die jeweiligen Parteisekretariate scheint nunmehr zu genügen. Damit wird die – gerade unter den Vorzeichen härter werdender Verteilungskämpfe nicht unrealistische – Gefahr geschaffen, dass sich die Organisationen der Dienstgeber und/oder der Dienstnehmer nicht mehr an die

*„struktureller  
Zwang zum  
Kompromiss“  
wurde verworfen*

*Kompromisse  
der Sozialpartner  
wurden durch  
Konsens der  
Parteisekretariate  
der Regierungsparteien abgelöst*

Entscheidungen in der Sozialversicherung gebunden fühlen und eine aktiv gegengerichtete Politik verfolgen könnten<sup>20</sup>.

Und durch die Ersetzung des Kompromisses der Sozialpartner durch den Konsens der Parteisekretariate der jeweiligen Mehrheitsparteien wird eine schon vorhandene Struktur, nämlich die von Nationalrat und Sozialministerium, dupliziert. Dann könnte die Frage gestellt werden: Was kann die Selbstverwaltung, was nicht ohnehin schon im Koalitionsausschuss und im Ministerium gemacht wurde? Die ehrliche Antwort auf diese Frage wäre das „Aus“ der Selbstverwaltung als Geschäftsführung der Sozialversicherung.

Vordergründig eine Ironie der Geschichte, dass gerade jene Partei, die zur „Entmachtung der Parteisekretariate“ angetreten ist, diese Ersetzung der Geschäftsführung der Sozialversicherung durch die (überparteilichen!) Sozialpartner durch die Parteisekretariate der jeweiligen Regierungsparteien verantworten müsste. Allerdings ist diese Strategie entgegen landläufiger Meinung nicht in der FPÖ-Spitze entwickelt worden, sondern wurde von der ÖVP bereits im Juni 1992 als ihre sozialpolitische Langzeitstrategie präsentiert. Der damalige ÖVP-Obmann hatte am 12. Juni 1992 unter dem Titel „Salzburger Erklärung 1992 – Paukenschlag zum Privilegienabbau“ in zehn Punkten jene Maßnahmen umrissen, deren Umsetzung heute unter einem Bundeskanzler Schüssel die Selbstverwaltung der Sozialversicherung in ihren Grundfesten erschüttert und die Sozialversicherung – letztendlich unabhängig von den Ergebnissen der Wahlen zu den gesetzlichen Interessensvertretungen<sup>21</sup> – den jeweiligen Regierungsparteien ausliefert.

Wer sich mit der Hoffnung tröstet, mit den Ergebnissen der nächsten Nationalratswahl würde eine Umkehrung der parteipolitischen Verhältnisse in den genannten Verwaltungskörpern den Schaden in Grenzen halten, irrt einer Schimäre nach. Denn auch dann wäre das Problem keineswegs gelöst, nämlich das Problem der faktischen Ausschließung der Sozialpartner aus der Geschäftsführung und damit die Aufkündigung eines informellen Gesellschaftsvertrages, der beide

großen gesellschaftlichen Gruppen zu Produktivität durch Kompromiss verpflichtet hat.

## 5. Wie weiter

Ich habe bereits 1997 geschrieben und sehe auch heute keine Veranlassung, diese Aussage zu revidieren: „Ein Bekenntnis zur Selbstverwaltung der österreichischen Sozialversicherung ist gleichermaßen ein uneingeschränktes Bekenntnis zur Selbstverwaltung durch die Sozialpartner. Nur wenn weiterhin die gesetzlichen und freiwilligen Interessensvertretungen der Dienstnehmer und der Dienstgeber ausgewogen in die Geschäftsführung der österreichischen Sozialversicherung eingebunden sind und diese wie bisher zu einer Herzensaufgabe machen, werden wir unser vielfach bewährtes Sozialgebäude weiter im Interesse aller Menschen mit Problemen des Alters und der Krankheit erhalten können.“<sup>22</sup>.

Das passiert heute freilich nicht im Selbstlauf. Von zentraler Bedeutung scheint mir vielmehr die rasche Lösung der folgenden zwei Aufgaben:

*zwei Aufgaben  
sind zu lösen*

Erstens ist es notwendig, dass die Selbstverwaltung ihre Bekanntheit in der Öffentlichkeit radikal verbessert. Es gibt niemand, der das für die Selbstverwaltung übernehmen könnte und wollte. Es ist unabdingbar, dass in der Selbstverwaltung Strategien entwickelt werden, wie die Versicherungsvertreter den Versicherten gegenüber ihre „Brückenfunktion“<sup>23</sup> zwischen Versicherungsträger und Versicherten deutlich machen können. Das gilt für die von den Dienstgebern nominieren Vertreter ihrer Versichertengruppe gegenüber wie für die Vertreter der Dienstnehmer. Es sollte also gelingen, dass ihre jeweiligen Versicherten erleben, welche Unterstützung sie von „ihren“ Versicherungsvertretern erhalten (können). Dazu ist es notwendig, dass die Namen der jeweils nächsterreichbaren Versicherungsvertreter den jeweiligen Versicherten zugänglich gemacht werden.

Zweitens ist es offensichtlich, dass die Strategie eines „Zurück zur Situation vor dem 4. Februar 2000“ weder durchsetz-

bar noch wünschenswert ist. Das bedeutet aber nicht, überhaupt keine Strategie zu haben, im Gegenteil: Genau so, wie mit der „Salzburger Erklärung“ von 1992 eine langfristige Strategie gegen die Selbstverwaltung entwickelt wurde, muss heute eine Strategie entwickelt werden, auf deren Grundlage eine moderne Selbstverwaltung als Geschäftsführung einer Sozialversicherung für das 21. Jahrhundert aufgebaut werden kann, und zwar gemeinsam von Dienstnehmern und Dienstgebern.

*Alternative  
wären britische  
oder  
amerikanische  
Zustände*

Die letztendliche Alternative zu einer konstruktiven Arbeit an unserer Sozialversicherung wären britische oder amerikanische Zustände, wo auf Grund eines zusammengebrochenen Gesundheitssystems die Lebenserwartung der Unterschicht einmalig in Europa seit Jahren sinkt (Großbritannien) oder wo ein Fünftel der EinwohnerInnen überhaupt keinen Sozialversicherungsschutz haben (USA).

#### Anmerkungen:

- 1 IFES/Fessi-GfK, 1998, S. 82ff
- 2 Siehe z. B. Sallmutter, 1997, 1998, Reischl/Schmid, 1993, Schmid, 2001
- 3 Zahlen für das Jahr 2000
- 4 Im Gegensatz zu einem Kapitaldeckungsverfahren, wo die Beiträge der Versicherten auf persönlichen Konten angespart werden, werden im Umlageverfahren die Beiträge zwar virtuell gutgeschrieben, begründen also Leistungsansprüche, die Mittel selbst werden aber zur Deckung der Aufwendungen desselben Jahres getätigt. Damit ist die gesetzliche Sozialversicherung nicht von den Schwankungen am Geldmarkt abhängig.
- 5 Hier ist nicht der Raum, diese Gedanken ausführlich zu diskutieren; siehe aber: Sallmutter, 2000
- 6 Siehe auch Kaufmann, 1997, Mayer, 2001
- 7 In der (österreichischen) Praxis wird die Lebensstandardsicherung mit der Höchstbeitragsgrundlage und der daraus abgeleiteten Deckelung der Leistungen auf relativ hohem Niveau (HBGL im Jahr 2002: 3.270,00 EUR im Monat) nach oben hin begrenzt.
- 8 Je zur Hälfte von Dienstgeber und Dienstnehmer getragen
- 9 Ab einem Monatseinkommen von etwa 2.000,00 EUR kann man in Deutschland aus der gesetzlichen KV hinaus optieren und eine private Krankenversicherung wählen.
- 10 Wenn man berücksichtigt, dass die deutschen KV die Spitalskosten zur Gänze tragen, während die KV in Österreich nur die Hälfte der Spitalskosten tragen, kann man die Differenz um etwa 1,5 Prozentpunkte reduzieren, sie bleibt dennoch erheblich – freilich zum Nachteil des „Wettbewerbsmodells“.
- 11 Esping-Anderson, 1998
- 12 und schon gar nicht die Lohnnebenkosten
- 13 Eine gute Arbeitsmotivation wird wiederum durch guten arbeitsrechtlichen Schutz und hohe sozialstaatliche Absicherung begünstigt.

- 14 Siehe IFES/Fessl-GfK, 1998, S. 84ff
- 15 Siehe Sallmutter, 1997, S. 454ff
- 16 Sallmutter, 1997, S. 459
- 17 Natürlich sind die Interessensvertretungen der anderen gesellschaftlichen Gruppen (von den Bauern bis zu den Notaren) in den jeweiligen Trägern hier genauso gemeint.
- 18 Mit der Auflösung des Nationalfonds für behinderte Menschen wurde erst kürzlich ein sozialpartnerschaftliches Verwaltungsinstrument aufgelöst und durch eine beim Ministerbüro angesiedelte Verwaltungsstruktur ersetzt; ob die Entscheidungen dadurch in der Sicht der behinderten Menschen „besser“ oder „neutraler“ werden, wird die Zukunft zeigen.
- 19 Wer an die simple Gleichung „Dienstnehmer = rot“, „Dienstgeber = schwarz“ glaubt, kennt die Praxis der Sozialversicherung nicht.
- 20 Da die Ergebnisse von Konflikten immer schlechter (weniger nachhaltig) ausfallen als die Ergebnisse von Kompromissen, wäre diese Entwicklung auf lange Sicht sowohl für Dienstnehmer wie für Dienstgeber fatal.
- 21 Der Versuch der Regierung Schüssel, durch eine veränderte Anbindung des Entsendungsmodus der Sozialversicherungsträger die politische Orientierung in den Verwaltungskörpern praktisch umzudrehen, ist ja bekanntlich durch die Ergebnisse der Kammerwahlen im Jahr 2000 gescheitert. - Wenn das Volk nicht richtig entscheidet, wählt sich die Regierung halt ein neues, wusste schon Bert Brecht.
- 22 Sallmutter, 1997, S. 459
- 23 Siehe Reischl/Schmid, 1993

**Literatur:**

- Esping-Anderson, Gösta: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates; in: Lessenich, Stephan/Ostner, Iona, Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/Main – New York, 1998
- IFES/Fessl-GfK: Sozialversicherung, Bevölkerungsbefragung Oktober bis Dezember 1997, Wien, 1998 (unveröffentlichter Berichtsband)
- Kaufmann, Franz-Xaver: Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt/Main, 1997 (Suhrkamp)
- Mayer, Karl Ulrich (Hrg.): Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat, eine Kontroverse. Frankfurt/Main – New York, 2001 (Campus)
- Reischl, Ingrid/Schmid, Tom: Selbstverwaltung – eine ungenutzte „Management-Reserve“, in: Soziale Sicherheit 9/1993
- Sallmutter, Hans: Mit einer starken Sozialversicherung ins neue Jahrtausend; in: Soziale Sicherheit 5/1997, Wien, 1997
- Sallmutter, Hans: Nichts ist so gestaltbar wie die Zukunft – der Sozialstaat zur Jahrtausendwende, Wien, 1998
- Sallmutter, Hans (Hrg.): Mut zum Träumen – Bestandsaufnahme und Perspektiven des Sozialstaates, Wien, 2000
- Schmid, Tom: Die Selbstverwaltung – Geschäftsführung unserer Sozialversicherung; in Soziale Sicherheit 4/00, Wien, 2000
- Schmid, Tom: Selbstverwaltung Sozialversicherung. Bildungsheft der Bundesarbeitskammer, Wien, 2001

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

# WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00  
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



Oberösterreich

## BESTELLSCHHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)